



Berna, il 13 giugno 2025

Pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE»

Rapporto esplicativo
per l'indizione della procedura
di consultazione

Compendio

Situazione iniziale

Per il buon andamento di un'economia aperta come quella svizzera, con materie prime limitate e un mercato interno di ridotte dimensioni, l'accesso ai mercati esteri svolge una funzione essenziale. La Svizzera si adopera affinché questo accesso sia quanto più ampio e diversificato possibile a livello geografico, così da rafforzare anche la capacità di resistenza in situazioni di crisi. Nello stesso tempo si concentra sui suoi principali partner economici. Con una quota di circa il 59 per cento del commercio di beni, l'UE è il partner commerciale di gran lunga più importante per la Svizzera. Per queste ragioni, la stabilizzazione e lo sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE tramite la comprovata via bilaterale sono al centro della politica estera ed economica del Consiglio federale. Il mondo è sempre più instabile, insicuro e imprevedibile; i cambiamenti che si registrano a livello globale, come la concorrenza tra le grandi potenze, il peso crescente di nuovi gruppi informali (p. es. BRICS), l'erosione del diritto internazionale (con la forza che prevale sul diritto), i cambiamenti climatici, una pressione migratoria ancora in aumento, le novità nel campo delle tecnologie dell'informazione e nel settore energetico, ma anche la crescita dei debiti pubblici, la frammentazione dell'ordine economico internazionale, l'intensificarsi di tensioni a livello di politica commerciale oltre a società sempre più divise e polarizzate, mettono a dura prova i singoli Stati. Una vera e propria «cintura di fuoco» creata dalla guerra in Ucraina, dai disordini nei Balcani e nel Caucaso, dai conflitti in Medio Oriente, dall'instabilità in Nord Africa e dal sovvertimento di sistemi di potere nell'Africa subsahariana, rende fragile la situazione mondiale. La Svizzera può far fronte a queste criticità globali se i rapporti con gli Stati confinanti e con i partner che condividono i suoi valori sono stabili e prevedibili. Relazioni regolamentate con l'UE sono pertanto di importanza strategica per la Confederazione.

Da oltre 25 anni la Svizzera, nei suoi rapporti con l'UE, persegue coerentemente la via bilaterale. Rispetto alle altre possibili opzioni (non fare nulla, libero scambio, adesione al SEE, adesione all'UE), questo approccio presenta il rapporto più equilibrato tra vantaggi concreti, in particolare sul piano economico, e margine di manovra politico. L'esperienza accumulata in questi 25 anni mostra che la via bilaterale si è dimostrata valida, motivo per cui è stata approvata direttamente e indirettamente ben nove volte in votazione popolare. Grazie agli accordi relativi al mercato interno e ad altri accordi di cooperazione stipulati con l'UE, la Svizzera può partecipare in maniera mirata ai settori che le interessano senza che le competenze dei Cantoni, delle Camere federali, del Consiglio federale, degli organi giurisdizionali e del Popolo ne risultino limitate. Inoltre, con i diritti di partecipazione negoziati in relazione al recepimento dinamico del diritto dell'UE per la Confederazione, i Cantoni e le Camere federali, in futuro la Svizzera sarà in grado di contribuire allo sviluppo del diritto, che è e sarà parte degli accordi.

Conenuto del progetto

*Il presente pacchetto si iscrive nel solco delle comprovate relazioni tra la Svizzera e l'UE. Stabilizza la via bilaterale, che si è dimostrata valida, e garantisce che accordi bilaterali esistenti funzioneranno anche in futuro. Permette inoltre di sviluppare le relazioni nei settori che maggiormente interessano alla Svizzera. Concretamente il pacchetto include innanzitutto una **parte relativa alla stabilizzazione** che prevede **(i)** l'inserimento a livello settoriale degli elementi istituzionali negli accordi relativi al mercato interno esistenti libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio [MRA], trasporti terrestri, trasporto aereo nel rispetto di eccezioni, garanzie e principi, **(ii)** l'inclusione di disposizioni sugli aiuti di Stato negli accordi esistenti sui trasporti terrestri e sul trasporto aereo, **(iii)** altre modifiche agli accordi esistenti (libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio [MRA], trasporti terrestri, trasporto aereo, agricoltura) **(iv)** accordi di cooperazione nei settori della ricerca, della formazione e dello spazio, **(v)** la regolarizzazione del contributo svizzero. La **parte relativa allo sviluppo** rispecchia invece l'interesse della Svizzera ad ampliare in maniera mirata le relazioni bilaterali con l'UE e comprende: **(i)** nuovi accordi relativi al mercato interno nei settori dell'energia elettrica (inclusi elementi istituzionali e aiuti di Stato) e della sicurezza alimentare (inclusi elementi istituzionali), **(ii)** un nuovo accordo di cooperazione nel settore della sanità. La Svizzera e l'UE intendono inoltre portare avanti un regolare scambio politico in vari ambiti e hanno deciso di conseguenza di avviare **(i)** un dialogo ad alto livello e **(ii)** una cooperazione parlamentare istituzionalizzata. Le disposizioni transitorie per la fase che va dalla fine del 2024 all'entrata in vigore del pacchetto sono state stabilite in una dichiarazione comune.*

I presenti accordi rispettano le competenze dei Cantoni, delle Camere federali, del Consiglio federale, degli organi giurisdizionali e del Popolo sancite dalla Costituzione federale. Anche i diritti di iniziativa e di referendum (art. 136 cpv. 2 Cost.) restano pienamente garantiti. Né i singoli accordi né gli elementi istituzionali in essi contenuti impediscono il lancio di un'iniziativa popolare contro il recepimento, in uno degli accordi, di uno sviluppo pertinente del diritto dell'UE. Resterà inoltre sempre possibile indire un referendum contro l'adozione di una nuova legge o di una modifica di legge richiesta in tale contesto.

La Svizzera è quindi riuscita a raggiungere il suo obiettivo principale nelle relazioni con l'UE, ossia la migliore partecipazione reciproca possibile a settori chiaramente definiti del mercato interno e la cooperazione in specifici ambiti di interesse, mantenendo il più ampio margine di manovra politico possibile.

Inoltre vi sono misure in materia di protezione dei salari, immigrazione, tasse universitarie, energia elettrica e trasporti terrestri. Non sono obbligatorie per l'attuazione dei trattati internazionali in questione, ma sono state elaborate dal Consiglio federale per rispondere a esigenze di politica interna. Queste misure sono state messe a punto nel quadro di un processo ampio, inclusivo e trasparente a cui hanno partecipato svariati attori, come i Cantoni, le Commissioni parlamentari delle Camere federali, città e Comuni, associazioni e aziende, parti sociali e partiti politici.

Il Consiglio federale raccomanda l'accettazione della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento.

Indice

1	Parte generale	29
1.1	Introduzione e situazione iniziale: la politica europea della Svizzera	29
1.2	Alternative esaminate e approccio «a pacchetto»	33
1.3	Svolgimento e risultato dei negoziati	36
1.3.1	Fase esplorativa e mandato negoziale	36
1.3.2	Fase negoziale	38
1.3.3	Coinvolgimento del Parlamento, dei Cantoni e di altri gruppi d'interesse	40
1.3.4	Risultato dei negoziati	43
1.4	Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale	45
1.4.1	Rapporto con il programma di legislatura	45
1.4.2	Rapporto con le strategie del Consiglio federale	45
1.5	Interventi parlamentari	47
1.6	Valutazione degli accordi	48
1.6.1	Valutazione politica	48
1.6.2	Valutazione economica	55
2	I singoli accordi	57
2.1	Elementi istituzionali	57
2.1.1	Sintesi	57
2.1.2	Situazione iniziale	60
2.1.2.1	Elementi istituzionali attuali negli accordi relativi al mercato interno esistenti	60
2.1.2.2	Negoziati su un accordo quadro istituzionale	62
2.1.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	63
2.1.3.1	Interessi in gioco	63
2.1.3.2	Approccio «a pacchetto» e colloqui esplorativi	64
2.1.3.3	Mandato negoziale	64
2.1.3.4	Processo negoziale	66
2.1.4	Punti essenziali degli elementi istituzionali	67
2.1.5	Commento alle singole disposizioni istituzionali	68
2.1.5.1	Preambolo e disposizioni generali	68
2.1.5.1.1	Preambolo	68
2.1.5.1.2	Obiettivi	69
2.1.5.1.3	Relazione con l'accordo	70
2.1.5.1.4	Accordi bilaterali nei settori relativi al mercato interno a cui la Svizzera partecipa	70
2.1.5.2	Recepimento dinamico	70

2.1.5.2.1	Partecipazione all'elaborazione di atti giuridici dell'UE (« <i>decision shaping</i> »)	71
2.1.5.2.2	Integrazione degli atti giuridici dell'UE negli accordi	72
2.1.5.2.3	Attuazione dei processi legati al recepimento dinamico	77
2.1.5.3	Interpretazione, applicazione e vigilanza	78
2.1.5.3.1	Principio dell'interpretazione uniforme	78
2.1.5.3.2	Principio dell'applicazione effettiva e armonizzata	79
2.1.5.4	Composizione delle controversie, cooperazione tra le giurisdizioni e deposito di memorie o di osservazioni	79
2.1.5.4.1	Principio dell'esclusività	80
2.1.5.4.2	Procedura di composizione delle controversie	80
2.1.5.4.3	Misure di compensazione	82
2.1.5.4.4	Cooperazione tra giurisdizioni	84
2.1.5.4.5	Deposito di memorie o di osservazioni	85
2.1.5.4.6	Attuazione dei processi legati alla composizione delle controversie e al deposito di memorie o di osservazioni	85
2.1.5.5	Altre disposizioni	85
2.1.5.5.1	Contributo finanziario	85
2.1.5.5.2	Riferimenti ai territori e ai cittadini nonché disposizioni sull'entrata in vigore, l'attuazione e i destinatari negli atti giuridici dell'UE	86
2.1.5.6	Disposizioni finali	86
2.1.5.7	Disposizioni su comitato misto, campo di applicazione territoriale, diritti e obblighi degli Stati membri nonché privilegi e immunità	87
2.1.6	Atto legislativo di attuazione	87
2.1.7	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	88
2.1.7.1	Ripercussioni per la Confederazione	89
2.1.7.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	90
2.1.7.3	Ripercussioni sull'economia	90
2.1.7.4	Ripercussioni sulla società	90
2.1.7.5	Ripercussioni sull'ambiente	90
2.1.7.6	Ripercussioni sui diritti di iniziativa e di referendum	90

	2.1.7.7	Altre ripercussioni: il ruolo del Parlamento	92
	2.1.7.7.1	Considerazioni generali	92
	2.1.7.7.2	Possibilità di partecipazione del Parlamento nel quadro del recepimento dinamico	92
2.1.8		Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	95
	2.1.8.1	Costituzionalità degli elementi istituzionali	95
	2.1.8.2	Costituzionalità della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento	96
	2.1.8.3	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	96
	2.1.8.4	Forma dell'atto	96
	2.1.8.5	Applicazione provvisoria	96
	2.1.8.6	Protezione dei dati	96
2.2		Aiuti di Stato	98
	2.2.1	Sintesi	98
	2.2.2	Situazione iniziale e procedura preliminare	99
	2.2.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	100
	2.2.4	Principi sostanziali del diritto UE sugli aiuti di Stato	101
	2.2.5	Commento a singoli articoli delle norme internazionali sugli aiuti di Stato	104
	2.2.5.1	Obiettivo e principi generali delle norme internazionali sugli aiuti di Stato	104
	2.2.5.2	Relazione con gli accordi vigenti	105
	2.2.5.3	Definizione di aiuto di Stato, principio e deroghe	105
	2.2.5.4	Sistemi di sorveglianza (approccio a due pilastri)	108
	2.2.5.5	Aiuti esistenti	110
	2.2.5.6	Trasparenza	111
	2.2.5.7	Modalità di cooperazione e consultazioni	111
	2.2.5.8	Integrazione degli atti giuridici dell'UE negli allegati sugli aiuti di Stato	112
	2.2.5.9	Disposizioni finali	112
	2.2.6	Punti essenziali della legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato	113
	2.2.6.1	Legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato	113
	2.2.6.2	Varianti scartate	114
	2.2.6.3	Compatibilità tra compiti e finanze	117
	2.2.6.4	Attuazione	117
	2.2.6.5	Ordinanze e pubblicazioni dell'autorità di sorveglianza	118
	2.2.7	Commento ai singoli articoli della LSaS	118
	2.2.8	Modifica di altri atti normativi	175
	2.2.8.1	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF)	175

2.2.8.2	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)	178
2.2.8.3	Legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli (LCart)	182
2.2.8.4	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA)	183
2.2.8.5	Legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr)	183
2.2.9	Modifica temporanea della legge federale sulla navigazione aerea	183
2.2.10	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	183
2.2.10.1	Ripercussioni per la Confederazione	184
2.2.10.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	187
2.2.10.3	Ripercussioni sull'economia	188
2.2.10.4	Ripercussioni sulla società	189
2.2.10.5	Ripercussioni sull'ambiente	189
2.2.10.6	Altre ripercussioni	190
2.2.11	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	190
2.2.11.1	Costituzionalità dei Protocolli	190
2.2.11.2	Costituzionalità della legislazione di attuazione	190
	2.2.11.2.1 Sorveglianza di aiuti della Confederazione	190
	2.2.11.2.2 Sorveglianza di aiuti dei Cantoni	191
	2.2.11.2.3 Basi costituzionali non pertinenti	196
	2.2.11.2.4 Conclusioni sulla costituzionalità	197
2.2.11.3	Compatibilità con altri impegni internazionali	197
2.2.11.4	Forma dell'atto	197
2.2.11.5	Applicazione provvisoria	197
2.2.11.6	Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione	197
2.2.11.7	Protezione dei dati	197
2.3	Libera circolazione delle persone	198
2.3.1	Sintesi	198
2.3.2	Situazione iniziale	201
2.3.3	Obiettivi e svolgimento dei negoziati	205
2.3.4	Procedura preliminare	209
2.3.5	Punti essenziali dei Protocolli	210
2.3.5.1	Elementi istituzionali	210
2.3.5.2	Protocollo di modifica	211
	2.3.5.2.1 Libera circolazione delle persone (allegato I ALC)	211
	2.3.5.2.2 Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II all'ALC)	218

	2.3.5.2.3	Riconoscimento delle qualifiche professionali (Allegato III dell'ALC)	218
2.3.6		Commento ai singoli articoli dei Protocolli	219
	2.3.6.1	Protocollo istituzionale	219
	2.3.6.2	Protocollo di modifica	221
	2.3.6.2.1	Osservazioni generali	221
	2.3.6.2.2	Parte principale	222
	2.3.6.2.3	Allegato I del protocollo di modifica, concernente l'allegato I dell'ALC (immigrazione e protezione dei salari)	239
	2.3.6.2.4	Allegato II del protocollo di modifica, concernente l'allegato II dell'ALC (coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale)	240
	2.3.6.2.5	Allegato III del protocollo di modifica relativo all'allegato III dell'ALC (riconoscimento delle qualifiche professionali)	242
	2.3.6.2.6	Dichiarazioni comuni	247
	2.3.6.3	Protocollo sull'acquisto di immobili a Malta e protocollo sulle residenze secondarie in Danimarca	250
	2.3.6.4	Protocollo aggiuntivo sui titoli di soggiorno di lunga durata (permessi di domicilio)	250
2.3.7		Punti essenziali del testo di attuazione	251
	2.3.7.1	Legislazione di attuazione	254
	2.3.7.1.1	Immigrazione	254
	2.3.7.1.2	Protezione dei salari	255
	2.3.7.1.3	Non discriminazione in relazione alle tasse universitarie	259
	2.3.7.2	Misure d'accompagnamento con modifiche legislative	259
	2.3.7.2.1	Immigrazione	259
	2.3.7.2.2	Protezione dei salari	260
	2.3.7.2.3	Parità di trattamento in materia di tasse universitarie	264
	2.3.7.3	Misure d'accompagnamento senza modifiche legislative	265
	2.3.7.3.1	Immigrazione	265
	2.3.7.3.2	Protezione dei salari	266
	2.3.7.4	Compatibilità tra compiti e finanze	267
	2.3.7.5	Attuazione	267
	2.3.7.5.1	Immigrazione	267
	2.3.7.5.2	Protezione dei salari	271

2.3.8	Commento ai singoli articoli del testo di attuazione	272
2.3.8.1	Immigrazione	272
2.3.8.1.1	Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Lstrl)	272
2.3.8.1.2	Legge sul collocamento (LC)	298
2.3.8.1.3	Legge sui PF	300
2.3.8.1.4	Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU)	300
2.3.8.2	Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale	301
2.3.8.2.1	Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità	301
2.3.8.2.2	Legge sul libero passaggio	301
2.3.8.2.3	Codice civile	302
2.3.8.3	Riconoscimento delle qualifiche professionali	302
2.3.8.3.1	Legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate	303
2.3.8.3.2	Legge federale sulla cooperazione amministrativa nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali	304
2.3.8.3.3	Modifica di altri atti giuridici	314
2.3.8.4	Protezione dei salari	314
2.3.8.4.1	Legge sui lavoratori distaccati (LDist)	314
2.3.8.4.2	Legge federale sugli appalti pubblici (LAPub)	332
2.3.8.4.3	Codice delle obbligazioni (CO)	332
2.3.8.4.4	Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL)	336
2.3.8.4.5	Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento	339
2.3.9	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	339
2.3.9.1	Ripercussioni per la Confederazione	340
2.3.9.1.1	Ripercussioni finanziarie	340
2.3.9.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	347
2.3.9.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	352

	2.3.9.2.1	Ripercussioni per i Cantoni in materia di immigrazione	352
	2.3.9.2.2	Ripercussioni per i Cantoni nell'ambito della protezione dei salari	357
	2.3.9.3	Ripercussioni sull'economia	359
	2.3.9.4	Ripercussioni sulla società	363
	2.3.9.5	Ripercussioni sull'ambiente	364
2.3.10		Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	364
	2.3.10.1	Costituzionalità dei Protocolli	364
	2.3.10.1.1	Competenza	364
	2.3.10.1.2	Disposizioni costituzionali sull'espulsione penale (art. 121 Cost.)	365
	2.3.10.1.3	Disposizioni costituzionali sulla regolazione dell'immigrazione (art. 121a Cost.)	367
	2.3.10.2	Costituzionalità della legislazione d'attuazione e delle misure d'accompagnamento	370
	2.3.10.2.1	Competenza	370
	2.3.10.2.2	Libertà economica (Art. 27 Cost.)	370
	2.3.10.2.3	Competenza della Confederazione nel settore dell'aiuto sociale	371
	2.3.10.3	Compatibilità con altri obblighi internazionali della Svizzera	372
	2.3.10.3.1	Accordi bilaterali con gli Stati membri dell'UE in settori diversi dalla sicurezza sociale e dai trattati fiscali	372
	2.3.10.3.2	Convenzione istitutiva dell'AELS	372
	2.3.10.3.3	AGCS/OMC	373
	2.3.10.3.4	CEDU e Patto ONU II	373
	2.3.10.3.5	Convenzione n.°98 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)	373
	2.3.10.4	Forma dell'atto	374
	2.3.10.5	Applicazione provvisoria	374
	2.3.10.6	Aspetti giuridici particolari relativi all'atto normativo d'attuazione	374
	2.3.10.6.1	Subordinazione al freno delle spese	374
	2.3.10.6.2	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	374
	2.3.10.6.3	Delega di competenze legislative	375
	2.3.10.7	Protezione dei dati	377
2.4		Ostacoli tecnici al commercio (MRA)	379

2.4.1	Sintesi	379
2.4.2	Situazione iniziale	379
2.4.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	380
2.4.4	Procedura preliminare	380
2.4.5	Punti essenziali dei Protocolli	381
2.4.6	Commento ai singoli articoli dei Protocolli	381
	2.4.6.1 Protocollo istituzionale	381
	2.4.6.2 Protocollo di modifica	383
	2.4.6.3 Adeguamenti tecnici dei capitoli dell'allegato 1	388
2.4.7	Punti essenziali del testo di attuazione	389
2.4.8	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	389
	2.4.8.1 Ripercussioni per la Confederazione	389
	2.4.8.1.1 Ripercussioni finanziarie	389
	2.4.8.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	390
	2.4.8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	391
	2.4.8.3 Ripercussioni sull'economia	392
	2.4.8.4 Ripercussioni sulla società	394
	2.4.8.5 Ripercussioni sull'ambiente	395
2.4.9	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	395
	2.4.9.1 Costituzionalità dei Protocolli	395
	2.4.9.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione	395
	2.4.9.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	395
	2.4.9.4 Forma dell'atto	396
	2.4.9.5 Applicazione provvisoria	396
	2.4.9.6 Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione	396
	2.4.9.7 Protezione dei dati	396
2.5	Trasporti terrestri	397
	2.5.1 Sintesi	397
	2.5.2 Situazione iniziale	398
	2.5.3 Obiettivi e andamento dei negoziati	400
	2.5.4 Procedura preliminare	401
	2.5.5 Punti essenziali del protocollo	402
	2.5.6 Commento ai singoli articoli del protocollo	402
	2.5.6.1 Protocollo istituzionale	402
	2.5.6.2 Protocollo di modifica	404
	2.5.6.3 Dichiarazione comune	417
	2.5.6.4 Protocollo sugli aiuti di Stato	418
	2.5.7 Punti essenziali dell'atto legislativo di attuazione	420
	2.5.7.1 Commento ai singoli articoli dell'atto di attuazione	420
	2.5.7.1.1 Legge sulle ferrovie (Lferr)	420

	2.5.7.1.2	Legge sul trasporto di viaggiatori (LTV)	421
	2.5.7.2	Misure d'accompagnamento senza modifiche legislative	424
	2.5.7.3	Compatibilità tra compiti e finanze	425
	2.5.7.4	Questioni relative all'attuazione	425
2.5.8		Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	425
	2.5.8.1	Ripercussioni per la Confederazione	426
	2.5.8.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	426
	2.5.8.3	Ripercussioni per l'economia	427
	2.5.8.4	Ripercussioni per la società	428
	2.5.8.5	Ripercussioni per l'ambiente	428
	2.5.8.6	Altre ripercussioni	429
2.5.9		Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	429
	2.5.9.1	Costituzionalità dei protocolli	429
	2.5.9.2	Costituzionalità, legislazione di attuazione e delle misure d'accompagnamento	429
	2.5.9.3	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	430
	2.5.9.4	Forma dell'atto	430
	2.5.9.5	Applicazione provvisoria	430
	2.5.9.6	Aspetti giuridici particolari dell'atto di attuazione	431
	2.5.9.7	Protezione dei dati	431
2.6		Trasporto aereo	432
	2.6.1	Sintesi	432
	2.6.2	Situazione iniziale	433
	2.6.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	434
	2.6.4	Procedura preliminare	434
	2.6.5	Punti essenziali dei Protocolli	435
	2.6.6	Commento ai singoli articoli dei Protocolli	435
	2.6.6.1	Protocollo istituzionale	435
	2.6.6.2	Protocollo di modifica	436
	2.6.6.3	Protocollo sugli aiuti di Stato	437
2.6.7		Punti essenziali dell'atto legislativo di attuazione	438
	2.6.7.1	Legislazione di attuazione	438
	2.6.7.2	Misure di accompagnamento con modifiche legislative	439
	2.6.7.3	Misure di accompagnamento senza modifiche legislative	439
	2.6.7.4	Compatibilità tra compiti e finanze	439
	2.6.7.5	Attuazione	439
2.6.8		Commento ai singoli articoli dell'atto legislativo di attuazione	439
2.6.9		Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	439

2.6.9.1	Ripercussioni per la Confederazione	439
2.6.9.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	440
2.6.9.3	Ripercussioni sull'economia	440
2.6.9.3.1	Ripercussioni sulle imprese	440
2.6.9.3.2	Ripercussioni su altri attori	441
2.6.9.3.3	Ripercussioni sull'economia nel suo complesso	441
2.6.9.4	Ripercussioni sulla società	442
2.6.9.5	Ripercussioni sull'ambiente	442
2.6.9.6	Altre ripercussioni	443
2.6.10	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	443
2.6.10.1	Costituzionalità dei Protocolli	443
2.6.10.2	Costituzionalità della legislazione di attuazione e misure di accompagnamento	443
2.6.10.3	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	444
2.6.10.4	Forma dell'atto	445
2.6.10.5	Applicazione provvisoria	445
2.6.10.6	Aspetti giuridici dell'atto legislativo di attuazione	445
2.6.10.7	Protezione dei dati	445
2.7	Agricoltura	446
2.7.1	Sintesi	446
2.7.2	Situazione iniziale	447
2.7.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	447
2.7.4	Procedura preliminare	448
2.7.5	Punti essenziali del Protocollo	448
2.7.6	Commento ai singoli articoli del Protocollo	449
2.7.7	Punti essenziali del testo di attuazione	453
2.7.8	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	453
2.7.9	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	453
2.7.9.1	Costituzionalità del Protocollo	453
2.7.9.2	Costituzionalità della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento	454
2.7.9.3	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	454
2.7.9.4	Forma dell'atto	454
2.7.9.5	Applicazione provvisoria	455
2.7.9.6	Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione	455
2.7.9.7	Protezione dei dati	455
2.8	Programmi	456
2.8.1	Sintesi	456
2.8.2	Situazione iniziale	457

2.8.2.1	Contesto: la politica europea in materia di educazione, ricerca e innovazione	459
2.8.2.1.1	Programmi e iniziative europei per la ricerca e l'innovazione	459
2.8.2.1.2	Programmi europei in materia di formazione	459
2.8.2.2	Componenti dell'attuale generazione di programma: il pacchetto Orizzonte 2021–2027 ed Erasmus+	460
2.8.2.2.1	Componenti del pacchetto Orizzonte 2021–2027	460
2.8.2.2.2	Impostazione e funzionamento del programma Erasmus+	461
2.8.2.3	Retrospectiva sulla partecipazione della Svizzera ai programmi e alle iniziative dell'UE nel settore ERI	463
2.8.2.3.1	Partecipazione della Svizzera ai programmi quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione	463
2.8.2.3.2	Partecipazione indiretta della Svizzera ai programmi europei in materia di formazione dal 2014	464
2.8.2.4	L'importanza dell'associazione della Svizzera ai programmi ERI dell'UE	466
2.8.2.4.1	Urgenza di associarsi al pacchetto Orizzonte 2021–2027	466
2.8.2.4.2	Importanza dell'associazione a Erasmus+	469
2.8.2.5	Conseguenze in caso di mancata associazione	474
2.8.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	475
2.8.3.1	Obiettivi generali per i programmi dell'UE	475
2.8.3.2	Mandato negoziale per il pacchetto Svizzera-UE: parte dedicata ai programmi UE	476
2.8.3.3	Andamento dei negoziati	476
2.8.4	Procedure preliminari	477
2.8.4.1	Procedura preliminare per l'associazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027	477
2.8.4.2	Procedura preliminare per l'associazione a Erasmus+	478
2.8.4.3	Pacchetto Orizzonte 2021–2027 ed Erasmus+: analisi dell'impatto della regolamentazione	478
2.8.5	Punti essenziali dell'Accordo	479
2.8.6	Commento ai singoli articoli dell'Accordo	479
2.8.6.1	Parte orizzontale	479
2.8.6.2	Protocollo I: Orizzonte Europa, Euratom, Europa Digitale ed Erasmus+	482

	2.8.6.3	Protocollo II: ITER	484
2.8.7		Punti essenziali del testo di attuazione	485
	2.8.7.1	Legislazione di attuazione	485
	2.8.7.2	Contenuto del decreto di finanziamento per la partecipazione della Svizzera al programma di formazione dell'UE Erasmus+ nel 2027	485
	2.8.7.3	Misure di accompagnamento senza modifiche legislative	488
	2.8.7.4	Compatibilità tra compiti e finanze	489
	2.8.7.5	Attuazione	491
		2.8.7.5.1 Ordinanza sulla partecipazione della Svizzera ai programmi ERI dell'Unione europea	491
		2.8.7.5.2 Attuazione dei programmi a livello europeo e nazionale	491
		2.8.7.5.3 Rappresentanza degli interessi della Svizzera	492
2.8.8		Commento ai singoli articoli del testo di attuazione	492
2.8.9		Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	492
	2.8.9.1	Ripercussioni per la Confederazione	492
		2.8.9.1.1 Ripercussioni finanziarie	492
		2.8.9.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	497
	2.8.9.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	501
	2.8.9.3	Ripercussioni sull'economia	501
	2.8.9.4	Ripercussioni sulla società	503
	2.8.9.5	Ripercussioni sull'ambiente	504
2.8.10		Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	505
	2.8.10.1	Costituzionalità dell'Accordo	505
	2.8.10.2	Costituzionalità della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento	506
	2.8.10.3	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	506
	2.8.10.4	Forma dell'atto	506
	2.8.10.5	Applicazione provvisoria	507
	2.8.10.6	Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione	508
		2.8.10.6.1 Subordinazione al freno alle spese	508
		2.8.10.6.2 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	508
		2.8.10.6.3 Conformità alla legge sui sussidi	508
2.9		Spazio	510
	2.9.1	Sintesi	510
	2.9.2	Situazione iniziale	511

2.9.2.1	I programmi europei di navigazione satellitare	511
2.9.2.2	Partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare	511
2.9.2.3	L'Agencia dell'Unione europea per il programma spaziale	512
2.9.2.4	Negoziati 2018/2019	513
2.9.2.5	<i>Common Understanding</i>	513
2.9.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	513
2.9.3.1	Obiettivi	513
2.9.3.2	Mandato negoziale	514
2.9.3.3	Andamento dei negoziati	514
2.9.4	Procedura preliminare	515
2.9.5	Punti essenziali dell'accordo	516
2.9.6	Commento ai singoli articoli dell'accordo	516
2.9.7	Punti essenziali del testo di attuazione	518
2.9.7.1	Compatibilità tra compiti e finanze	518
2.9.8	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	519
2.9.8.1	Ripercussioni per la Confederazione	519
2.9.8.1.1	Ripercussioni finanziarie	519
2.9.8.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	519
2.9.8.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	520
2.9.8.3	Ripercussioni sull'economia	520
2.9.9	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	520
2.9.9.1	Costituzionalità dell'accordo	520
2.9.9.2	Costituzionalità della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento	521
2.9.9.3	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	521
2.9.9.4	Forma dell'atto	521
2.9.9.5	Applicazione provvisoria	521
2.9.9.6	Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione	523
2.9.9.7	Protezione dei dati	523
2.10	Contributo svizzero	524
2.10.1	Sintesi	524
2.10.2	Situazione iniziale	525
2.10.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	526
2.10.4	Procedura preliminare	527
2.10.5	Punti essenziali dell'Accordo	528
2.10.5.1	Quadro per il contributo regolare della Svizzera	528
2.10.5.2	Disposizioni di attuazione	529
2.10.5.3	Ammontare del contributo svizzero per i futuri periodi di contribuzione	530
2.10.5.4	Composizione delle controversie	530

2.10.5.5	Primo contributo svizzero ai sensi dell'Accordo sul contributo	531
2.10.5.6	Impegno finanziario supplementare una tantum	531
2.10.6	Commento ai singoli articoli dell'Accordo	533
2.10.7	Punti essenziali del testo di attuazione	546
2.10.7.1	Legislazione di attuazione	546
2.10.7.2	Compatibilità tra compiti e finanze	547
2.10.7.3	Attuazione	547
2.10.8	Commento ai singoli articoli del testo di attuazione	548
2.10.9	Tenore dei tre decreti finanziari	551
2.10.9.1	Credito d'impegno «Coesione»	552
2.10.9.1.1	Orientamento tematico	552
2.10.9.1.2	Strategia e principi di attuazione	555
2.10.9.1.3	Controlling e valutazione	557
2.10.9.1.4	Risorse	558
2.10.9.2	Credito d'impegno «Migrazione»	559
2.10.9.2.1	Descrizione	559
2.10.9.2.2	Contesto	559
2.10.9.2.3	Orientamento tematico	560
2.10.9.2.4	Strategia e principi di attuazione	561
2.10.9.2.5	Controlling e valutazione	564
2.10.9.2.6	Risorse	564
2.10.9.3	Credito d'impegno «Impegno finanziario supplementare una tantum»	565
2.10.10	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	565
2.10.10.1	Ripercussioni per la Confederazione	565
2.10.10.1.1	Ripercussioni finanziarie	566
2.10.10.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	567
2.10.10.1.3	Ripercussioni sulla politica estera	569
2.10.10.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	570
2.10.10.3	Ripercussioni sull'economia	570
2.10.10.4	Ripercussioni sulla società	570
2.10.10.5	Ripercussioni sull'ambiente	571
2.10.11	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	571
2.10.11.1	Costituzionalità dell'Accordo	571
2.10.11.2	Costituzionalità della legislazione di attuazione	571
2.10.11.3	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	572
2.10.11.4	Forma dell'atto	572
2.10.11.5	Applicazione provvisoria	572
2.10.11.6	Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione	572
2.10.11.6.1	Subordinazione al freno alle spese	572
2.10.11.6.2	Conformità alla legge sui sussidi	572

	2.10.11.6.3 Delega di competenze legislative	574
	2.10.11.7 Protezione dei dati	574
2.11	Energia elettrica	575
	2.11.1 Sintesi	575
	2.11.2 Situazione iniziale	576
	2.11.3 Obiettivi e andamento dei negoziati	578
	2.11.3.1 Obiettivi dei negoziati e mandato negoziale	578
	2.11.3.2 Necessità di agire	579
	2.11.3.3 Alternative esaminate e soluzione scelta	579
	2.11.3.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	580
	2.11.3.4.1 Rapporto con il programma di legislatura	580
	2.11.3.4.2 Rapporto con il piano finanziario	580
	2.11.3.4.3 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	580
	2.11.3.5 Interventi parlamentari	581
	2.11.3.6 Svolgimento dei negoziati	581
2.11.4	Procedura preliminare	582
	2.11.4.1 Lavori preliminari	582
	2.11.4.1.1 Negoziati precedenti (2007–2018)	582
	2.11.4.1.2 Ampio approccio a pacchetto e colloqui esplorativi	582
	2.11.4.1.3 Risultato dei colloqui con l'UE nel settore dell'energia elettrica (<i>Common Understanding</i>)	583
	2.11.4.1.4 Conclusione dei colloqui esplorativi e mandato negoziale	583
	2.11.4.2 Coinvolgimento degli attori interessati durante i negoziati sull'energia elettrica	583
	2.11.4.3 Studi e perizie	584
2.11.5	Punti essenziali dell'Accordo	584
	2.11.5.1 Sintesi del risultato dei negoziati	584
	2.11.5.1.1 Atti giuridici dell'UE rilevanti ai fini dell'Accordo sull'energia elettrica	586
2.11.6	Commento ai singoli articoli dell'Accordo	587
	2.11.6.1 Campo di applicazione (art. 2)	588
	2.11.6.2 Non discriminazione (art. 3)	588
	2.11.6.3 Società nazionale di rete (art. 5)	588
	2.11.6.4 Disgiunzione dei gestori delle reti di distribuzione (GRD) (art. 6)	589
	2.11.6.5 Apertura del mercato e servizio universale (art. 7)	589

2.11.6.6	Suppressione delle priorità e compensazione finanziaria (art. 8)	589
2.11.6.7	Sicurezza dell'approvvigionamento e riserve (art. 9)	590
2.11.6.8	Partecipazione alle autorità e agli organismi dell'UE (art. 10)	591
2.11.6.9	Risorse energetiche e forza idrica (art. 11)	592
2.11.6.10	Aiuti di Stato (art. 12–19)	592
2.11.6.11	Diritto ambientale (art. 20)	594
2.11.6.12	Cooperazione nel settore delle energie rinnovabili e dell'infrastruttura energetica (art. 21 e 22)	594
2.11.6.13	Comitato misto (art. 25), affari istituzionali (art. 26 segg.) e scambio di informazioni (art. 40 segg.)	595
2.11.6.14	Contributo finanziario (art. 49)	596
2.11.6.15	Allegato I: Disposizioni del mercato interno dell'energia elettrica dell'UE	596
2.11.6.15.1	Informazioni generali sugli allegati con recepimento del diritto e competenze delle istituzioni dell'UE	596
2.11.6.15.2	Prevenzione dei rischi	598
2.11.6.15.3	Regolamento ACER	598
2.11.6.15.4	Regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica	599
2.11.6.15.5	Codici di rete (network code)	600
2.11.6.15.6	Piattaforma per la trasparenza ENTSO-E	601
2.11.6.15.7	Direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica	601
2.11.6.15.8	Integrità e trasparenza del mercato all'ingrosso (REMIT)	601
2.11.6.16	Allegati III, IV e V	602
2.11.6.17	Energie rinnovabili (allegato VI)	602
2.11.6.17.1	Obiettivo relativo alle energie rinnovabili	602
2.11.6.17.2	Garanzie di origine (GO) e comunità energetiche rinnovabili	603
2.11.6.17.3	Particolarità nel settore del legno	603
2.11.6.17.4	Criteri di sostenibilità e riduzione delle emissioni di gas serra per i biocarburanti e i biocombustibili	603
2.11.6.17.5	Procedura di autorizzazione e pianificazione territoriale per le energie rinnovabili	604
2.11.7	Punti essenziali dell'atto legislativo di attuazione	604

2.11.7.1	Attuazione a tappe	604
2.11.7.1.1	Principio di una procedura a tappe	604
2.11.7.1.2	Panoramica dei temi principali del secondo pacchetto	604
2.11.7.2	Attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica nel diritto nazionale	606
2.11.7.2.1	Regolazione del mercato – mercato all'ingrosso	606
2.11.7.2.2	Regolazione del mercato – disgiunzione e mercato dei consumatori finali	607
2.11.7.2.3	Reti e sicurezza di approvvigionamento	609
2.11.7.2.4	Energie rinnovabili e statistiche	610
2.11.7.2.5	Aiuti di Stato	611
2.11.7.3	Misure di accompagnamento con modifiche legislative	611
2.11.7.4	Misure di accompagnamento senza modifiche legislative	612
2.11.7.5	Compatibilità tra compiti e finanze	612
2.11.7.6	Attuazione	613
2.11.8	Commento ai singoli articoli dell'atto legislativo di attuazione	613
2.11.8.1	Legge sull'energia (LEne)	613
2.11.8.2	Legge sull'approvvigionamento elettrico (LAEL)	615
2.11.8.3	Legge federale sulla vigilanza e la trasparenza nei mercati dell'energia all'ingrosso (LVTE)	638
2.11.9	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	648
2.11.9.1	Ripercussioni per la Confederazione	648
2.11.9.1.1	Ripercussioni finanziarie	648
2.11.9.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	649
2.11.9.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	651
2.11.9.3	Ripercussioni sull'economia	653
2.11.9.3.1	Ripercussioni sul sistema elettrico	653
2.11.9.3.2	Ripercussioni sui prezzi dell'elettricità, sul prodotto interno lordo (PIL) e sul benessere	655
2.11.9.3.3	Ripercussioni sui consumatori finali	655
2.11.9.3.4	Ripercussioni sul settore elettrico	657
2.11.9.4	Ripercussioni sulla società	658
2.11.9.5	Ripercussioni sull'ambiente	659
2.11.9.6	Altre ripercussioni	659
2.11.10	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	659
2.11.10.1	Costituzionalità dell'Accordo	659

2.11.10.2	Costituzionalità della legislazione di attuazione e misure di accompagnamento	660
2.11.10.2.1	Competenza	660
2.11.10.2.2	Compatibilità con i diritti fondamentali	660
2.11.10.3	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	661
2.11.10.4	Forma dell'atto	662
2.11.10.5	Applicazione provvisoria	663
2.11.10.6	Aspetti giuridici del testo di attuazione	663
2.11.10.6.1	Subordinazione al freno alle spese	663
2.11.10.6.2	Conformità alla legge sui sussidi	663
2.11.10.6.3	Delega di competenze legislative	663
2.11.10.7	Protezione dei dati	663
2.12	Sicurezza alimentare	665
2.12.1	Sintesi	665
2.12.2	Situazione iniziale	665
2.12.3	Obiettivi e andamento dei negoziati	666
2.12.3.1	Obiettivi	666
2.12.3.2	Andamento dei negoziati	667
2.12.4	Procedura preliminare	668
2.12.5	Punti essenziali dell'Accordo	669
2.12.6	Commento ai singoli articoli dell'Accordo	670
2.12.7	Principi degli atti di attuazione	682
2.12.8	Attuazione della legislazione sulla protezione degli animali	683
2.12.8.1	Legge federale sulla protezione degli animali e ordinanze	683
2.12.8.2	Compatibilità tra compiti e finanze	685
2.12.8.3	Attuazione	685
2.12.8.4	Commento ai singoli articoli dell'atto legislativo di attuazione	686
2.12.8.5	Ripercussioni dell'atto legislativo di attuazione	688
2.12.8.5.1	Ripercussioni per la Confederazione	688
2.12.8.5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	688
2.12.8.5.3	Ripercussioni sull'economia	689
2.12.8.5.4	Ripercussioni sulla società	690
2.12.8.5.5	Ripercussioni sull'ambiente	690
2.12.8.5.6	Altre ripercussioni	690
2.12.8.6	Aspetti giuridici dell'atto legislativo di attuazione	690
2.12.8.6.1	Costituzionalità	690
2.12.8.6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	690

	2.12.8.6.3	Forma dell'atto	690
	2.12.8.6.4	Applicazione provvisoria	690
	2.12.8.6.5	Aspetti giuridici particolari dell'atto legislativo di attuazione	690
	2.12.8.6.6	Protezione dei dati	691
2.12.9		Attuazione della legislazione sulle derrate alimentari	692
	2.12.9.1	Legge sulle derrate alimentari	692
	2.12.9.2	Norme di esecuzione	693
	2.12.9.2.1	Aspetti generali	693
	2.12.9.2.2	Commento per i singoli ambiti	693
	2.12.9.3	Compatibilità tra compiti e finanze	700
	2.12.9.4	Attuazione	700
	2.12.9.5	Commento ai singoli articoli del testo di attuazione	702
	2.12.9.6	Ripercussioni dell'atto normativo di attuazione	747
	2.12.9.6.1	Ripercussioni per la Confederazione	747
	2.12.9.6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	748
	2.12.9.6.3	Ripercussioni sull'economia	748
	2.12.9.6.4	Ripercussioni sulla società	749
	2.12.9.6.5	Ripercussioni sull'ambiente	749
	2.12.9.6.6	Altre ripercussioni	749
	2.12.9.7	Aspetti giuridici dell'atto normativo di attuazione	749
	2.12.9.7.1	Costituzionalità	749
	2.12.9.7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	750
	2.12.9.7.3	Forma dell'atto	751
	2.12.9.7.4	Applicazione provvisoria	751
	2.12.9.7.5	Aspetti giuridici particolari dell'atto normativo di attuazione	751
	2.12.9.7.6	Protezione dei dati	753
2.12.10		Attuazione nella legislazione sull'agricoltura e sulle foreste	754
	2.12.10.1	Legislazione sull'agricoltura e sulle foreste	754
	2.12.10.1.1	Salute dei vegetali	754
	2.12.10.1.2	Materiale vegetale di moltiplicazione	756
	2.12.10.1.3	Prodotti fitosanitari	759
	2.12.10.1.4	Alimenti per animali	761
	2.12.10.1.5	Allevamento di animali	763
	2.12.10.1.6	Igiene nella produzione primaria (alimenti per animali e derrate alimentari)	763
	2.12.10.2	Compatibilità tra i compiti e le finanze	763

2.12.10.3	Attuazione	763
2.12.10.4	Commento ai singoli articoli dei testi di attuazione	763
2.12.10.4.1	Legge sull'agricoltura (LAgr)	763
2.12.10.4.2	Legge forestale (LFo)	764
2.12.10.5	Ripercussioni di questi testi di attuazione	765
2.12.10.5.1	Ripercussioni per la Confederazione	765
2.12.10.5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per la città, gli agglomerati e le regioni di montagna	767
2.12.10.5.3	Ripercussioni sull'economia	769
2.12.10.5.4	Ripercussioni sulla società	770
2.12.10.5.5	Ripercussioni sull'ambiente	771
2.12.10.5.6	Altre ripercussioni	771
2.12.10.6	Aspetti giuridici dei testi di attuazione	772
2.12.10.6.1	Costituzionalità	772
2.12.10.6.2	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	772
2.12.10.6.3	Forma dell'atto	772
2.12.10.6.4	Applicazione provvisoria	772
2.12.10.6.5	Aspetti giuridici dei testi di attuazione	772
2.12.10.6.6	Protezione dei dati	773
2.12.11	Attuazione nella legislazione sulle epizootie	773
2.12.11.1	Legge sulle epizootie	773
2.12.11.2	Norme di esecuzione	774
2.12.11.3	Compatibilità tra compiti e finanze	776
2.12.11.4	Attuazione	776
2.12.11.5	Commento ai singoli articoli del testo di attuazione	777
2.12.11.6	Ripercussioni dell'atto normativo di attuazione	781
2.12.11.6.1	Ripercussioni per la Confederazione	781
2.12.11.6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	782
2.12.11.6.3	Ripercussioni sull'economia	782
2.12.11.6.4	Ripercussioni sulla società	783
2.12.11.6.5	Ripercussioni sull'ambiente	783
2.12.11.6.6	Altre ripercussioni	783
2.12.11.7	Aspetti giuridici dell'atto normativo di attuazione	783
2.12.11.7.1	Costituzionalità	783
2.12.11.7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	783
2.12.11.7.3	Forma dell'atto	783
2.12.11.7.4	Applicazione provvisoria	783

	2.12.11.7.5 Aspetti giuridici particolari dell'atto normativo di attuazione	783
	2.12.11.7.6 Protezione dei dati	784
2.12.12	Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	785
	2.12.12.1 Ripercussioni per la Confederazione	788
	2.12.12.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	790
	2.12.12.3 Ripercussioni sull'economia	790
	2.12.12.4 Ripercussioni sulla società	790
	2.12.12.5 Ripercussioni sull'ambiente	790
	2.12.12.6 Altre ripercussioni	790
2.12.13	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	790
	2.12.13.1 Costituzionalità del Protocollo	790
	2.12.13.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento	791
	2.12.13.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	791
	2.12.13.4 Forma dell'atto	791
	2.12.13.5 Applicazione provvisoria	792
	2.12.13.6 Aspetti giuridici del testo di attuazione	792
	2.12.13.7 Protezione dei dati	792
2.13	Sanità	793
	2.13.1 Sintesi	793
	2.13.2 Situazione iniziale	795
	2.13.3 Obiettivo e andamento dei negoziati	796
	2.13.4 Procedura preliminare	797
	2.13.5 Punti essenziali dell'Accordo	798
	2.13.5.1 Accordo sulla sanità	798
	2.13.5.2 Protocollo EU4Health	798
	2.13.6 Commento ai singoli articoli dell'Accordo	799
	2.13.6.1 Accordo sulla sanità	799
	2.13.6.1.1 Disposizioni generali	799
	2.13.6.1.2 Disposizioni istituzionali	799
	2.13.6.1.3 Disposizioni finali	801
	2.13.6.1.4 Allegato I	802
	2.13.6.2 Protocollo EU4Health	803
	2.13.7 Punti essenziali dell'attuazione	804
	2.13.7.1 Legislazione di attuazione	804
	2.13.7.1.1 Accordo sulla sanità	804
	2.13.7.1.2 Protocollo EU4Health	806
	2.13.7.2 Attuazione	806
	2.13.7.3 Compatibilità tra compiti e finanze	807
	2.13.8 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	808
	2.13.8.1 Ripercussioni per la Confederazione	808
	2.13.8.1.1 Ripercussioni finanziarie	808

	2.13.8.1.2 Ripercussioni sulle spese proprie e sull'effettivo del personale	808
	2.13.8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	811
	2.13.8.3 Ripercussioni sull'economia	811
	2.13.8.3.1 Ripercussioni sui fornitori di prestazioni	812
	2.13.8.4 Ripercussioni sulla società	812
	2.13.8.5 Ripercussioni sull'ambiente	812
2.13.9	Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	812
	2.13.9.1 Costituzionalità dell'Accordo	812
	2.13.9.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione	813
	2.13.9.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	813
	2.13.9.4 Forma dell'atto	813
	2.13.9.5 Applicazione provvisoria	813
	2.13.9.6 Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione	813
	2.13.9.7 Protezione dei dati	813
2.14	Dialogo ad alto livello	815
	2.14.1 Sintesi	815
	2.14.2 Situazione iniziale	815
	2.14.3 Obiettivi e andamento dei negoziati	817
	2.14.4 Procedura preliminare	818
	2.14.5 Punti essenziali del dialogo ad alto livello	818
	2.14.6 Commento ai singoli paragrafi della Dichiarazione comune	818
	2.14.7 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	819
	2.14.8 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	819
2.15	Cooperazione parlamentare	820
	2.15.1 Sintesi	820
	2.15.2 Situazione iniziale	821
	2.15.3 Obiettivi e andamento dei negoziati	821
	2.15.4 Procedura preliminare	822
	2.15.5 Punti essenziali dell'accordo	822
	2.15.6 Commento ai singoli articoli dell'accordo	822
	2.15.7 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto	823
	2.15.8 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto	823
3	Ripercussioni del pacchetto Svizzera-UE	825
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	825
	3.1.1 Ripercussioni finanziarie	825
	3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	827
	3.1.3 Ripercussioni sulla politica estera	828
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	830

3.2.1	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	830
3.2.1.1	Ripercussioni degli elementi istituzionali	830
3.2.1.2	Altre ripercussioni	831
3.2.1.3	Misure della Confederazione e opportunità per i Cantoni in altri ambiti	834
3.2.2	Ripercussioni per le città	835
3.2.3	Ripercussioni per gli agglomerati	836
3.2.4	Ripercussioni per le regioni di montagna	836
3.3	Ripercussioni sull'economia	836
3.3.1	Importanza economica della garanzia a lungo termine della partecipazione a settori specifici del mercato interno dell'UE	838
3.3.2	Ripercussioni dei singoli elementi della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE	843
3.3.3	Ripercussioni dei tre nuovi accordi	846
3.3.4	Conclusioni	847
3.4	Ripercussioni sulla società	847
3.5	Ripercussioni sull'ambiente	848
4	Aspetti giuridici del pacchetto Svizzera-UE	849
4.1	Decreti di approvazione	849
4.2	Decreto che approva i trattati sulla stabilizzazione delle relazioni bilaterali	849
4.2.1	Referendum	849
4.2.1.1	Referendum facoltativo sui trattati internazionali	849
4.2.1.2	Referendum obbligatorio sui trattati internazionali	850
4.2.1.3	Referendum obbligatorio non previsto dalla Costituzione (sui generis)	851
4.2.1.4	Revisione costituzionale (referendum obbligatorio)	853
4.2.1.5	Proposta del Consiglio federale	854
4.2.2	Atti normativi di attuazione	854
4.3	Decreti che approvano i trattati sullo sviluppo delle relazioni bilaterali	855
4.3.1	Referendum	855
4.3.2	Atti normativi di attuazione	855
4.4	Decreto che approva il protocollo sulla cooperazione parlamentare	855
5	Valutazione del pacchetto Svizzera-UE	856
5.1	Il proseguimento della via bilaterale come opzione comprovata	856
5.2	Fattori di successo: approccio «a pacchetto», ampio sostegno politico interno e trasparenza	857

5.3	Mandato negoziale adempiuto e misure di accompagnamento nazionali concordate	859
5.4	Il pacchetto assicura la partecipazione al mercato interno dell'UE	864
5.5	Raccomandazione	864
	Abbreviazioni	865
	Allegati	887

Rapporto esplicativo per l'indizione della procedura di consultazione

1 Parte generale

1.1 Introduzione e situazione iniziale: la politica europea della Svizzera

La Svizzera e il mondo stanno attraversando un'epoca di crescente incertezza. Questa impressione è confermata dagli sviluppi degli ultimi anni. In campo economico incombe la minaccia di una frammentazione dell'ordine internazionale, un acuirsi delle tensioni a livello di politica commerciale e un ritorno alla politica industriale e al protezionismo, mentre determinati progressi tecnologici, come l'intelligenza artificiale, pur creando nuove opportunità, sono anche fonte di insicurezze. Dal 2020 la pandemia di COVID-19 ha mostrato quanto siamo vulnerabili, anche nel XXI secolo, di fronte alle minacce transnazionali. Nel 2022 l'aggressione della Russia all'Ucraina ha segnato il ritorno della guerra in Europa. Anche in altri luoghi si assiste a un inasprimento dei conflitti. Il mondo è entrato in una nuova era di politica di potenza, nella quale i grandi Stati sono tornati a seguire unicamente la legge del più forte. Il problema dei cambiamenti climatici è tuttora irrisolto, mentre la politica interna di diverse democrazie mature è marcata da una crescente insoddisfazione e da una forte polarizzazione, oltre che dalla pressione di un debito pubblico in aumento che accentua ulteriormente le tensioni.

Per molti aspetti la Svizzera si trova in una posizione migliore rispetto ad altri Paesi, ma questo non le impedisce di percepire come il mondo sia divenuto più insicuro e imprevedibile. Non è sempre pienamente padrona del proprio destino, poiché spesso deve confrontarsi con le tendenze globali, la politica di potenza e i dettami della geografia. In questo contesto deve far leva sui suoi incontestabili punti di forza, imparare a trarre il meglio dalla situazione e tutelarsi negli ambiti in cui è possibile e vale la pena farlo. A cominciare da relazioni stabili con l'Unione europea (UE).

Per la Svizzera, situata nel cuore dell'Europa, l'UE con i suoi 450 milioni di abitanti è di fondamentale importanza; in particolare è essenziale l'accesso al suo mercato interno. L'UE è di gran lunga il principale partner commerciale del nostro Paese, con un volume di interscambio cinque volte superiore a quello con gli Stati Uniti e nove volte quello con la Cina. Il mercato interno offre a singoli e aziende in Europa di beneficiare di libertà e opportunità di guadagni in termini di efficienza altrimenti impossibili in un continente caratterizzato dalla presenza di Stati di piccole e medie dimensioni. Anche in altri ambiti, come quelli della giustizia e degli affari interni, le strutture create nel quadro dell'UE sono cruciali per la Svizzera per quanto riguarda la politica economica, migratoria e di sicurezza. Nonostante tutti i traguardi raggiunti, l'UE non è però priva di difetti. Tra gli aspetti critici spesso menzionati figurano, per esempio, un'integrazione economica non ancora abbastanza avanzata, che impedisce di stare al passo con realtà economiche più dinamiche, un pluridecennale processo di integrazione non sufficientemente democratico ed eccessivamente centralistico o, ancora, una certa tendenza a un eccesso di regolamentazione. Si tratta quindi di una

storia ricca di successi, con qualche aspetto problematico. Finora, tuttavia, l'UE ha sempre superato le crisi, uscendone rafforzata.

In questo contesto complesso, il Consiglio federale desidera stabilizzare e sviluppare le relazioni con l'UE nel segno della continuità. Non vuole andare oltre quanto necessario per difendere gli interessi fondamentali della Svizzera. Secondo il Consiglio federale, né la scelta dell'isolamento né l'adesione all'UE o altre opzioni, come l'integrazione nello Spazio economico europeo (SEE) o un semplice rapporto di libero scambio, possono salvaguardare gli interessi della Svizzera nella stessa misura. Dal punto di vista geografico, culturale, linguistico e ideologico, la Svizzera è un Paese profondamente europeo. Al tempo stesso, le particolarità istituzionali del suo ordinamento statale, come la democrazia diretta o il federalismo, rendono difficilmente immaginabile un suo ingresso nell'Unione. Prendere parte attiva alla cooperazione in Europa senza rinunciare alle proprie peculiarità: è tra questi obiettivi non sempre conciliabili che oscilla da decenni la politica europea della Confederazione. Si tratta di una sorta di filo conduttore nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE¹.

La Svizzera fa un primo tentativo per risolvere il dilemma già pochi anni dopo la fondazione della Comunità economica europea (CEE), l'organizzazione da cui in seguito nascerà l'UE, presentando una domanda di adesione. La domanda del 1961 viene depositata insieme ad altri Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), fondata l'anno precedente, ma non si concretizza. Gli Stati membri dell'AELS, Austria, Islanda, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera, oltre alla Finlandia, Paese che all'epoca collaborava con l'Associazione, avviano allora negoziati per arrivare alla firma di accordi di libero scambio separati con la CEE. L'accordo riguardante la Svizzera² è sottoscritto nel 1972 e lo stesso anno, sottoposto a referendum, viene approvato dal 72,5 per cento dei votanti e da tutti i Cantoni. L'accordo ravviva rapidamente gli scambi tra la Svizzera e la CEE, pur costituendo un quadro normativo meno dettagliato rispetto agli sviluppi interni a quest'ultima. Mentre l'Accordo di libero scambio si limita infatti alla soppressione di dazi e contingenti doganali, nel 1968 la controparte europea istituisce una vera e propria unione doganale (struttura che oltre all'abolizione dei dazi interni prevede anche un dazio esterno comune) e si accinge a creare un mercato comune. Negli anni Ottanta, gli sforzi per pervenire a un mercato interno accelerano con l'introduzione delle quattro libertà di circolazione: delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali. Per non perdere terreno, dal 1984 l'AELS intensifica le sue relazioni con la CEE (processo di Lussemburgo), con la quale nel 1990 avvia negoziati per l'istituzione del SEE. L'obiettivo è permettere agli Stati membri dell'AELS di accedere a buona parte del mercato interno dell'UE allora in fase di costruzione. Il SEE diventa infine realtà il 1° gennaio 1994.

¹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale «Stato delle relazioni Svizzera–UE» del 9 giu. 2023 in adempimento dei postulati Aeschi Thomas 13.3151 del 20 mar. 2013, Gruppo dei Verdi 14.4080 dell'8 dic. 2014, Naef 17.4147 del 14 dic. 2017, Gruppo socialista 21.3618 del 1° giu. 2021, Cottier 21.3654 dell'8 giu. 2021, Gruppo dei Verdi 21.3667 del 9 giu. 2021, Fischer Roland 21.3678 del 10 giu. 2021, Z'graggen 21.4450 del 15 dic. 2021, Maître 22.3172 del 16 mar. 2022 e della mozione Minder 21.4184 del 30 sett. 2021.

² Accordo del 22 lug. 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, RS **0.632.401**.

In Svizzera, l'Accordo SEE³, sottoscritto il 2 maggio 1992, viene respinto in votazione popolare il 6 dicembre dello stesso anno (Popolo: 50,3 % di voti contrari; Cantoni: 16 contrari). I tre altri Stati ancora membri dell'AELS – Islanda, Liechtenstein e Norvegia – aderiscono invece al SEE.

A fronte della mutata situazione e considerato che l'Accordo di libero scambio del 1972 non soddisfa più appieno le esigenze della sua economia, la Svizzera opta per un nuovo approccio. Da quel momento in poi negozia con l'UE in modo bilaterale, ossia non nel quadro dell'AELS, e settoriale, ossia con una partecipazione al mercato interno dell'UE limitata a determinati settori di reciproco interesse. Il 21 giugno 1999, dopo lunghe trattative, viene concluso un pacchetto di sette accordi settoriali, denominati Bilaterali I (libera circolazione delle persone⁴, ostacoli tecnici al commercio⁵, appalti pubblici⁶, agricoltura⁷, ricerca⁸, trasporto aereo⁹, trasporti terrestri¹⁰). Alcuni di questi accordi bilaterali sono accordi relativi al mercato interno, altri sono accordi di cooperazione con l'UE. Il pacchetto è sottoposto a referendum facoltativo e viene approvato dal Popolo svizzero il 21 maggio 2000 con il 67,2 per cento di voti favorevoli. Il 26 ottobre 2004 viene firmato un ulteriore pacchetto composto da nove accordi, i Bilaterali II, (Schengen¹¹/Dublino¹², fiscalità del risparmio [oggi: scambio automatico di informazioni]¹³, lotta contro la frode¹⁴, prodotti agricoli trasformati¹⁵,

³ Accordo sullo Spazio economico europeo, GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3.

⁴ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**.

⁵ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, RS **0.946.526.81**.

⁶ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, RS **0.172.052.68**.

⁷ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli, RS **0.916.026.81**.

⁸ Accordo del 21 giu. 1999 sulla cooperazione scientifica e tecnologica tra la Confederazione Svizzera e le Comunità europee (con all. e atto finale), RS **0.420.513.1** (accordo sulla ricerca originario del pacchetto dei Bilaterali I scaduto il 31 dicembre 2002, poi vari accordi successivi).

⁹ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo, RS **0.748.127.192.68**.

¹⁰ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia, RS **0.740.72**.

¹¹ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, RS **0.362.31**.

¹² Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, RS **0.142.392.68**.

¹³ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale, RS **0.641.926.81**.

¹⁴ Accordo del 26 ott. 2004 di cooperazione fra la Confederazione Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari, RS **0.351.926.81**.

¹⁵ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che modifica l'accordo del 22 lug. 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea per quanto concerne le disposizioni che si applicano ai prodotti agricoli trasformati, RS **0.632.401.23**.

cultura¹⁶, ambiente¹⁷, statistica¹⁸, pensioni¹⁹, istruzione/formazione professionale/gioventù²⁰). Sette di questi accordi sono soggetti a referendum facoltativo, ma l'unico effettivamente sottoposto a votazione popolare è l'Accordo di associazione a Schengen/Dubliino, che viene approvato il 5 giugno 2005 con il 54,6 per cento di voti favorevoli. Ai due pacchetti vanno aggiunti altri accordi di varia importanza, precedenti o successivi, conclusi tra la Svizzera e l'UE. La cosiddetta via bilaterale si fonda oggi su una rete di oltre un centinaio di accordi²¹. Tra la Svizzera e l'UE ha preso così forma, negli anni, un regime di cooperazione unico nel suo genere. Dal punto di vista dell'UE, questo sistema di accordi ha sempre avuto, comunque, un carattere provvisorio. La controparte europea partiva infatti dal presupposto che alla fine la Svizzera avrebbe deciso di aderire all'Unione, non da ultimo perché la Confederazione ha in effetti presentato, in passato, una domanda in questo senso, che è stata infine ritirata dal Consiglio federale il 27 luglio 2016. Il fatto che, malgrado il ritiro della domanda di adesione, l'UE accettasse di portare avanti le relazioni con la Svizzera tramite la via bilaterale era tutt'altro che scontato: si tratta in effetti di un approccio che l'UE non ha adottato con nessun altro Stato terzo.

Dal 2010 la Svizzera e l'UE iniziano a esaminare la possibilità di dare un quadro istituzionale all'intreccio di accordi che le lega e dal maggio del 2014 avviano negoziati in tal senso. Le principali questioni da disciplinare sono il recepimento del diritto dell'UE nei vari accordi, la sua interpretazione, la vigilanza e la composizione delle controversie. Alla fine del 2018 l'UE dichiara conclusi i negoziati. La Svizzera tuttavia ritiene che per alcuni aspetti materiali, concernenti soprattutto la libera circolazione delle persone e gli aiuti di Stato, manchino ancora soluzioni soddisfacenti. Ulteriori negoziati non permettono di raggiungere i risultati sperati e il 26 maggio 2021 il Consiglio federale decide di non firmare il testo dell'accordo istituzionale.

In precedenza l'UE aveva dichiarato che in mancanza di una regolamentazione delle questioni istituzionali e degli aiuti di Stato, e senza una regolarizzazione del contributo svizzero per la coesione, non sarebbero più stati conclusi nuovi accordi e che quelli

- 16 Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera ai programmi comunitari MEDIA Plus e MEDIA Formazione (con all. e atto finale), RS **0.784.405.226.8** (accordo MEDIA originario dei Bilaterali II scaduto il 31 dic. 2006, poi accordo successivo del 2007).
- 17 Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente e alla rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET), RS **0.814.092.681**.
- 18 Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla cooperazione nel settore statistico, RS **0.431.026.81**.
- 19 Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla cooperazione nel settore statistico, RS **0.431.026.81**.
- 20 Dichiarazione d'intenti politica a cui fa seguito: Accordo del 15 feb. 2010 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea, che stabilisce le modalità e le condizioni di partecipazione della Confederazione Svizzera al programma «Gioventù in azione» e al programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (2007–2013) (con all.), RS **0.402.268.1**.
- 21 Consultabile su: www.europa.eda.admin.ch/it > La via bilaterale > Visione d'insieme. Cfr. anche i lavori di valutazione delle differenze normative tra il diritto svizzero e la legislazione dell'UE nell'ambito degli accordi relativi al mercato interno dei Bilaterali I: rapporto finale dell'ex segretario di Stato Mario Gattiker, maggio 2022.

sul mercato interno esistenti sarebbero stati aggiornati solo in presenza di un interesse preponderante dell'UE. Aggiornamenti di questo tipo si rendono necessari ogniqualvolta cambia la legislazione di riferimento in Svizzera o nell'UE. Senza tali aggiornamenti gli accordi rischiano di perdere progressivamente di valore. Il proseguimento della via bilaterale è quindi incerto.

1.2 Alternative esaminate e approccio «a pacchetto»

A seguito della sospensione dei negoziati sull'accordo istituzionale, il Consiglio federale ha valutato le diverse opzioni fondamentali su cui basare le future relazioni con l'UE. Le sue considerazioni sono confluite nel rapporto «Stato delle relazioni Svizzera-UE», che ha approvato definitivamente il 9 giugno 2023 dopo aver consultato le Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Punto di partenza della valutazione sono gli obiettivi dello Stato sanciti dall'articolo 2 della Costituzione federale²², tra cui figurano la salvaguardia dell'indipendenza e della sicurezza del Paese, la prosperità comune, lo sviluppo sostenibile e un ordine internazionale giusto e pacifico. Sulla base di tali obiettivi e degli interessi nazionali che ne derivano, il rapporto definisce quattro criteri per la valutazione delle opzioni in materia di politica europea: il grado di integrazione economica con l'UE, le possibilità di cooperazione (non economica), il margine di manovra politico per la Svizzera e la fattibilità dal punto di vista della politica estera.

Nessuna delle opzioni permette di raggiungere tutti gli obiettivi costituzionali o di soddisfare appieno i quattro i criteri. Emergono invece conflitti tra obiettivi. Presi singolarmente gli obiettivi (o i criteri) spingono la politica europea in direzioni differenti. È quindi necessario riflettere attentamente per scegliere l'approccio in grado di soddisfare in misura ottimale, benché non pienamente, i criteri nel loro insieme. Nel suo rapporto il Consiglio federale prende in considerazione in modo approfondito quattro opzioni fondamentali, che in questa sede vengono completate con una quinta emersa chiaramente in seguito: la rinuncia a qualsiasi intervento attivo.

1. **Non fare nulla.** Questa opzione può, a prima vista, sembrare logica. In definitiva, grazie alle strutture esistenti, i rapporti tra la Svizzera e l'UE sono stati finora buoni. Perché quindi cambiare? Il problema è che l'inazione non permette affatto di conservare lo status quo. Dato che, in linea di principio, l'UE non intende più procedere all'aggiornamento degli accordi relativi al mercato interno, a medio o lungo termine questi sarebbero destinati a perdere gran parte della loro efficacia. C'è un rischio elevato che dell'attuale sistema di accordi bilaterali resterebbero solo l'intelaiatura, incentrata sul vecchio Accordo di libero scambio del 1972, e gli accordi relativi al mercato interno già esistenti e non aggiornati, che non basterebbero a soddisfare le esigenze della Svizzera e della sua economia. Un simile scenario non per-

²² Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101.

metterebbe nemmeno di concludere nuovi accordi con l'UE riguardanti settori nei quali è urgente una collaborazione (p. es. nel mercato dell'energia elettrica).

2. **Libero scambio puro.** Optare per un simile approccio significherebbe ridurre il livello di integrazione economica esistente tra la Svizzera e l'UE, che in quel quadro consisterebbe solo nell'eliminazione degli ostacoli tariffari al commercio (dazi e contingenti). Verrebbero pertanto a cadere tutte le facilitazioni fondate sull'armonizzazione del diritto e l'economia svizzera dovrebbe fare i conti con nuovi ostacoli tecnici (non tariffari) al commercio. Senza la prevista armonizzazione giuridica, il margine di manovra politico della Svizzera sarebbe più ampio solo all'apparenza. In pratica i vantaggi risulterebbero modesti, dato che, considerata l'importanza del mercato interno europeo, la Svizzera sarebbe spesso indotta a recepire unilateralmente il diritto dell'UE (attuazione autonoma). Una relazione di questo tipo potrebbe basarsi sull'Accordo di libero scambio del 1972 oppure su un nuovo e più ampio accordo con l'UE. Lo scenario di libero scambio puro senza armonizzazione giuridica presenterebbe minori possibilità di espansione rispetto alla situazione attuale; vi sarebbero possibilità di ampliamento soprattutto nel settore dell'agricoltura e, in misura minore, in quello dei servizi, ma dovrebbero corrispondere agli interessi di entrambe le parti²³.
3. **Proseguimento della via bilaterale.** Mediante questo approccio, perseguito a partire dagli anni Novanta, la Svizzera e l'UE sono riuscite a creare in determinati settori condizioni analoghe a quelle del mercato interno e a cooperare in ulteriori ambiti, soprattutto grazie all'associazione della Svizzera a Schengen/Dubliino. Malgrado sussistano ancora lacune, le esigenze essenziali della Svizzera e della sua economia sono soddisfatte. La Svizzera ha inoltre potuto conservare il proprio margine di manovra politico, anche se finora le sue possibilità di partecipazione ai processi decisionali pertinenti dell'UE sono state limitate. Tuttavia, a seguito dell'annuncio da parte dell'UE che non sarebbero più stati conclusi accordi di accesso al mercato interno e che quelli esistenti sarebbero stati aggiornati in maniera limitata, il proseguimento della via bilaterale è divenuto incerto e la sua fattibilità dal punto di vista della politica estera è stata rimessa in questione.
4. **Adesione al SEE.** Se dovesse decidere di aderire al SEE, la Svizzera, che in passato aveva già condotto negoziati in tal senso, dovrebbe poterlo fare senza grandi difficoltà. A differenza della via bilaterale, nell'ambito del

²³ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del giugno 2015 in risposta al postulato Keller-Sutter [13.4022] «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali». Per un esempio di ampi accordi di libero scambio senza armonizzazione giuridica cfr. gli accordi dell'UE con il Regno Unito e il Canada: Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, GU L 444 del 31.12.2020, pag. 14; Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, l'Unione europea e i suoi Stati membri, GU L 11 del 14.1.2017, pag. 23.

SEE l'accesso al mercato interno dell'UE non sarebbe più limitato a determinati settori. La maggior parte del diritto applicabile al mercato interno dell'UE varrebbe anche per la Svizzera (incluse le norme concernenti politiche orizzontali, quali gli aiuti di Stato, con scarso margine di manovra per eventuali eccezioni). I pochi ostacoli di accesso al mercato che ancora rimarrebbero per l'economia svizzera si concentrerebbero in particolare nel settore agricolo e sarebbero riconducibili ai confini doganali ancora esistenti. Le forme di cooperazione attivate nel quadro della via bilaterale resterebbero possibili anche in regime SEE. Per contro, gli obblighi in materia di recepimento dinamico del diritto dell'UE sarebbero nettamente più ampi e prevarrebbero sui diritti di partecipazione al processo legislativo.

5. **Adesione all'UE.** In quanto Stato membro, la Svizzera beneficerebbe dell'accesso completo al mercato interno e alle varie possibilità di cooperazione. Un'integrazione di tale portata andrebbe tuttavia oltre le esigenze del Paese e della sua economia. Rispetto all'adesione al SEE, la Svizzera godrebbe appieno dei diritti di partecipazione, che però non compenserebbero il restringimento del suo margine di manovra. Vanno in particolare considerate le ripercussioni sul piano interno. La democrazia diretta e il federalismo ne risulterebbero indeboliti, magari non formalmente ma sicuramente di fatto. Nell'ambito dei negoziati di adesione potrebbe essere ottenuta un'eccezione rispetto a determinati obblighi (p. es. per quanto riguarda l'adozione dell'euro, la valuta comune), ma sicuramente in misura limitata.

Il Consiglio federale ritiene che la via bilaterale resti l'opzione più appropriata per plasmare le relazioni tra la Svizzera e l'UE. Questo approccio presenta il rapporto più equilibrato tra vantaggi concreti, in particolare sul piano economico, e margine di manovra politico. Il libero scambio puro o la semplice passività nuocerebbero agli stretti legami esistenti tra l'economia svizzera e quella dell'UE. D'altro canto, aderire al SEE o all'UE significherebbe ridurre in modo sproporzionato l'autonomia della Svizzera.

Partendo da queste premesse, il 23 febbraio 2022 il Consiglio federale ha deciso di affrontare i punti ancora in sospeso nelle relazioni con l'UE sulla base di un ampio approccio «a pacchetto». Per quanto riguarda le questioni istituzionali ha optato per un approccio verticale con l'obiettivo di inserire i vari elementi nei singoli accordi relativi al mercato interno. Ha ritenuto che l'approccio «a pacchetto» fosse appropriato per arricchire i negoziati con l'UE e arrivare così a un compromesso accettabile per entrambe le parti.

Il pacchetto è composto innanzitutto da una **parte relativa alla stabilizzazione** contenente gli elementi riportati qui di seguito.

- **Elementi istituzionali.** I cinque accordi di accesso al mercato interno esistenti (libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio, trasporti terrestri, trasporto aereo, agricoltura) e quelli futuri sono completati da elementi riguardanti l'interpretazione, la vigilanza, il recepimento dinamico del diritto e la composizione delle controversie. Gli interessi essenziali della Svizzera sono tutelati da principi ed eccezioni.

-
- **Aiuti di Stato.** Disposizioni equivalenti alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato vengono introdotte negli accordi pertinenti, ossia l'Accordo sul trasporto aereo, l'Accordo sui trasporti terrestri e il nuovo Accordo sull'energia elettrica. La Svizzera dispone di proprie strutture di sorveglianza equivalenti.
 - **Accordi di cooperazione.** Gli accordi di cooperazione regolamentano la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE nei settori della ricerca, della formazione, dello spazio extra-atmosferico e della salute.
 - **Contributo.** Un meccanismo giuridicamente vincolante disciplina e rende regolare il contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE.

Il pacchetto contiene poi una **parte relativa allo sviluppo** che estende le relazioni bilaterali a determinati ambiti di interesse comune.

- **Nuovi accordi.** Due nuovi accordi di accesso al mercato interno, riguardanti il settore dell'energia elettrica e quello della sicurezza alimentare, nonché un nuovo accordo di cooperazione nel campo della sanità, allargano la cooperazione tra la Svizzera e l'UE dal punto di vista materiale.

L'Accordo di libero scambio del 1972 e i suoi protocolli non fanno invece parte del pacchetto.

Sono inoltre previsti canali in grado di assicurare contatti ampi e regolari, tra cui un dialogo ad alto livello e una collaborazione parlamentare istituzionalizzata. Il dialogo tra la Svizzera e l'UE sulla regolamentazione dei mercati finanziari è peraltro già ripreso. Infine, una dichiarazione comune fissa alcune disposizioni transitorie per il periodo compreso tra la fine del 2024 e l'entrata in vigore del pacchetto.

1.3 Svolgimento e risultato dei negoziati

1.3.1 Fase esplorativa e mandato negoziale

Il 23 febbraio 2022 il Consiglio federale ha deciso di intavolare colloqui esplorativi con l'UE sull'approccio «a pacchetto».

Dalle prime tornate di colloqui è emerso che l'UE era, in linea di principio, disposta ad aderire a questo approccio. Su diversi punti sono tuttavia state constatate divergenze tra la Svizzera e l'UE, motivo per cui, il 17 giugno 2022, il Consiglio federale ha deciso di intensificare i colloqui esplorativi. Nel luglio dello stesso anno hanno avuto luogo i primi colloqui tecnici tra la Svizzera e l'UE, con il coinvolgimento dei rispettivi uffici specializzati e delle direzioni generali competenti della Commissione europea. Questi colloqui hanno da allora integrato i contatti a livello politico e diplomatico. L'UE ha richiesto che i risultati di tali incontri fossero riassunti per iscritto in un documento comune quale prerequisito per avviare un processo negoziale. Questa procedura era anche in linea con gli auspici del Consiglio federale poiché avrebbe

consentito, una volta conclusi i colloqui esplorativi, di valutare se sarebbe effettivamente stato possibile condurre con successo eventuali negoziati.

Al fine di ottimizzare la gestione dei colloqui con l'UE e gli attori nazionali dal punto di vista politico e dei contenuti, il 31 agosto 2022 l'Esecutivo ha istituito una struttura organizzativa diretta dal capo del DFAE. Questa struttura comprende un gruppo direttivo in cui sono rappresentati tutti i dipartimenti e la Cancelleria federale (CaF), nonché un organo ristretto (gruppo di pilotaggio) di cui fanno parte il DFAE, il DFGP, il DEFR e la CaF. Gli attori politici nazionali sono stati coinvolti sistematicamente già dall'estate del 2021. Con la creazione della struttura organizzativa è quindi stato istituzionalizzato un comitato consultivo (*Sounding Board*) per consentire la partecipazione diretta dei Cantoni, delle parti sociali e dell'economia. Anche questo organo è diretto dal capo del DFAE.

Dopo aver preso atto, il 29 marzo 2023, dello stato dei colloqui esplorativi, il Consiglio federale ha incaricato l'Amministrazione federale di definire gli elementi chiave di un mandato negoziale. Questi ultimi sono stati adottati il 21 giugno 2023 quale base per la successiva elaborazione di un progetto di mandato. L'Esecutivo ha quindi incaricato il DFAE, in collaborazione con il DFGP e il DEFR, di portare avanti i colloqui con l'UE al fine di consolidare la base comune in vista dei possibili negoziati.

Nei mesi successivi le delegazioni della Svizzera e dell'UE hanno finalizzato un documento comune (*Common Understanding*²⁴) che ha sancito i principali risultati dei colloqui esplorativi. Nello specifico si tratta di un documento tecnico-diplomatico di capidelegazione di entrambe le Parti che, in quanto tale, non è giuridicamente vincolante, e che delinea possibili punti di convergenza in tutti i settori dell'approccio «a pacchetto». La Svizzera e l'UE si sono inoltre accordate in merito a diverse misure transitorie, per esempio l'accesso provvisorio della Svizzera a determinati programmi di ricerca sin dall'inizio dei negoziati. I colloqui esplorativi si sono conclusi alla fine di ottobre del 2023.

Oltre ai contatti politici regolari, durante la fase esplorativa con l'UE si sono svolte in totale 11 tornate di colloqui esplorativi a livello diplomatico e 46 incontri a livello tecnico, nonché – nel quadro della struttura organizzativa nazionale – 33 riunioni del gruppo di pilotaggio e 12 del *Sounding Board*. Il Consiglio federale ha inoltre aggiornato regolarmente le Commissioni della politica estera delle Camere federali riguardo agli sviluppi di politica interna ed estera. Anche sul piano tecnico, gli interlocutori nazionali hanno preso parte a gruppi di lavoro tematici.

Una volta terminati i colloqui esplorativi, l'Esecutivo ne ha verificato in modo approfondito i risultati durante la sua seduta dell'8 novembre 2023, giungendo alla conclusione che sussisteva una base sufficiente per intavolare i negoziati. Nel quadro dei colloqui esplorativi è in particolare stato possibile trovare soluzioni per rimuovere i nodi presenti nell'accordo istituzionale.

²⁴ www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

Di conseguenza, il 15 dicembre 2023 il Consiglio federale ha adottato un progetto di mandato negoziale²⁵ in riferimento al quale si sono tenute consultazioni con le Commissioni della politica estera, altre commissioni parlamentari interessate e i Cantoni. Le parti sociali ed economiche sono state invitate a prendere posizione in merito. Il Consiglio federale ha così constatato che la grande maggioranza degli attori interpellati era a favore dell'avvio dei negoziati con l'UE sulla base dell'approccio «a pacchetto»²⁶. Basandosi sull'esito delle consultazioni, ha ritoccato il progetto di mandato negoziale e lo ha adottato definitivamente l'8 marzo²⁷. Poco dopo, il 12 marzo 2024, anche l'UE ha adottato il proprio mandato negoziale²⁸.

1.3.2 Fase negoziale

Il 18 marzo 2024 la presidente della Confederazione Viola Amherd e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen hanno ufficialmente aperto i negoziati tra la Svizzera e l'UE in presenza dei rispettivi capi negoziatori, ossia il segretario di Stato supplente Patric Franzen per la Svizzera e il direttore Richard Szostak per l'UE.

Durante i negoziati hanno avuto luogo diversi contatti a livello politico tra la presidente della Confederazione Viola Amherd e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, nonché tra il consigliere federale Ignazio Cassis e il vicepresidente della Commissione europea responsabile delle relazioni con la Svizzera, Maroš Šefčovič. Si sono inoltre tenuti scambi sul piano diplomatico tra il segretario di Stato del DFAE e il capo di gabinetto del vicepresidente della Commissione europea Maroš Šefčovič. Questi contatti in ambito politico e diplomatico hanno dato impulsi al processo. I negoziati sono stati condotti dai capi negoziatori, che si sono incontrati a tale scopo circa tre volte al mese, con contatti mirati più frequenti. In questo ruolo si sono occupati di gestire il processo negoziale nel suo insieme e di risolvere questioni che non potevano essere trattate a livello dei vari gruppi negoziali, collaborando con i negoziatori corresponsabili di questi ultimi quando venivano affrontati temi di loro competenza. I gruppi negoziali, in tutto 14, hanno coperto gli ambiti tematici seguenti: **(i)** elementi istituzionali, **(ii)** aiuti di Stato, **(iii)** libera circolazione delle persone (immigrazione), **(iv)** libera circolazione delle persone (protezione dei salari), **(v)** trasporti terrestri, **(vi)** reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, **(vii)** trasporto aereo, **(viii)** sicurezza alimentare e agricoltura, **(ix)** energia elettrica, **(x)** sanità, **(xi)** programmi, **(xii)** spazio, **(xiii)** contributo svizzero e **(xiv)** elementi trasversali. Le delegazioni svizzere in questi gruppi negoziali, guidate da due negoziatori corresponsabili del dipartimento competente in materia e della Divisione Europa della Segreteria di Stato del DFAE, erano composte da rappresentanti dei dipartimenti federali interessati, dei Cantoni (nei casi in cui le competenze di questi ultimi erano

²⁵ www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

²⁶ Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabile su: www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

²⁷ www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

²⁸ Consultabile su: www.consilium.europa.eu > Notizie e media > Comunicati stampa > 12 mar. 2024 (15.05).

toccate) e della Missione della Svizzera presso l'UE. Le delegazioni dell'UE in seno ai gruppi negoziali sono invece state guidate da negoziatori corresponsabili delle direzioni generali competenti e del Segretariato generale della Commissione europea. La maggior parte degli incontri dei capi negoziatori e dei gruppi negoziali si sono svolti online, ma alcuni di essi si sono tenuti in presenza a Berna o a Bruxelles.

Durante la sua seduta del 26 giugno 2024, il Consiglio federale ha fatto il punto della situazione riguardo ai negoziati con l'UE, constatando progressi concreti in vari settori. In altri ambiti, tra cui in particolare l'immigrazione e la protezione dei salari, le posizioni delle delegazioni dovevano ancora convergere. Il Consiglio federale ha incaricato i dipartimenti di continuare a lavorare sia a livello di politica estera che di politica interna.

Il 4 luglio 2024 il consigliere federale Ignazio Cassis e il vicepresidente esecutivo della Commissione europea Maroš Šefčovič hanno avuto un colloquio telefonico incentrato soprattutto sulla partecipazione della Svizzera ai programmi europei nel settore della ricerca. Lo stesso giorno, infatti, l'UE ha deciso di autorizzare i ricercatori attivi in Svizzera a rispondere ai primi tre inviti a presentare progetti pubblicati dal Consiglio europeo della ricerca per il 2025, conformemente all'accordo transitorio previsto nella fase esplorativa. Il Consigliere federale Ignazio Cassis e il vicepresidente esecutivo Maroš Šefčovič si sono nuovamente parlati il 20 settembre 2024 con l'obiettivo di fare il punto sui progressi dei negoziati e di discutere in merito alle fasi successive. Questo colloquio telefonico è stato seguito da incontri a Bruxelles tra i capi negoziatori, nonché tra il segretario di Stato del DFAE e i capi di gabinetto (uscenti e neo nominato) del vicepresidente esecutivo Maroš Šefčovič.

Nella sua seduta del 6 novembre 2024, il Consiglio federale ha di nuovo discusso approfonditamente dello stato dei negoziati con l'UE e dei lavori di attuazione interna del pacchetto Svizzera-UE. A questo proposito ha constatato che erano stati fatti notevoli passi avanti nella maggior parte dei settori, in particolare sulle questioni istituzionali e sugli aiuti di Stato. In altri ambiti, soprattutto in quelli della libera circolazione delle persone, dell'energia elettrica e del contributo svizzero alla coesione, le due Parti hanno invece dovuto continuare a negoziare per giungere a posizioni convergenti. Il Consiglio federale ha incaricato il DFAE e gli altri cinque dipartimenti interessati (DFGP, DEFR, DATEC, DFI e DFF) di portare avanti i negoziati con l'UE.

Il 28 novembre 2024 il consigliere federale Ignazio Cassis – accompagnato dal capo negoziatore e dai segretari di Stato del DFAE, della SECO e della SEM – ha incontrato di nuovo il vicepresidente esecutivo della Commissione europea Maroš Šefčovič a Berna. Dopo aver stilato un bilancio politico dei negoziati, ritenuti ormai a buon punto nella maggior parte dei settori del pacchetto, hanno affrontato le questioni ancora in sospeso. Le Parti hanno inoltre riaffermato il loro impegno a condurre in porto i negoziati con l'obiettivo di concluderli materialmente entro la fine dell'anno, posto che la qualità dei contenuti fosse soddisfacente.

Nella sua seduta del 20 dicembre 2024 il Consiglio federale ha preso atto con soddisfazione della conclusione materiale dei negoziati tra la Svizzera e l'UE, che hanno avuto esito positivo. Ha constatato che la delegazione svizzera aveva raggiunto gli

obiettivi fissati in tutti gli ambiti del mandato negoziale e ha incaricato i dipartimenti interessati di preparare le tappe successive in vista della conclusione formale delle trattative. Lo stesso giorno, la presidente della Confederazione Viola Amherd e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen si sono incontrate a Berna per l'occasione e si sono dichiarate soddisfatte dell'esito dei lavori. Tra l'adozione del mandato negoziale da parte del Consiglio federale e la conclusione materiale dei negoziati hanno avuto luogo 197 riunioni.

Successivamente, le delegazioni hanno avviato le procedure di finalizzazione dei documenti per quel che concerne la formulazione giuridica e la traduzione in vista della conclusione formale dei negoziati.

1.3.3 Coinvolgimento del Parlamento, dei Cantoni e di altri gruppi d'interesse

Nell'arco di tutto il processo, i continui scambi con le commissioni parlamentari competenti delle Camere federali, i Cantoni, le parti sociali e il mondo dell'economia hanno consentito ai principali attori in Svizzera di essere sempre informati sugli sviluppi dei lavori e di esporre il proprio punto di vista.

In questo modo, il Parlamento è stato ampiamente coinvolto nelle diverse fasi. Tale partecipazione è avvenuta in primo luogo nell'ambito del formato istituzionalizzato del dialogo sulla politica europea, costituito dai «fatti di attualità in materia di politica estera» trattati durante ogni seduta delle Commissioni della politica estera (CPE) delle due Camere. Nella fase dei colloqui esplorativi con l'UE, tra il marzo del 2022 e l'ottobre del 2023, hanno avuto luogo 26 tornate di questo dialogo in presenza di una delegazione del Consiglio federale o del DFAE. Su richiesta, altre commissioni tematiche sono state tenute al corrente riguardo all'avanzamento dei lavori. Nell'aprile del 2022 le CPE sono state informate in merito agli elementi generali di un pacchetto negoziale adottati dal Consiglio federale il 23 febbraio 2022 e ai primi sviluppi dei colloqui esplorativi²⁹. Inoltre, al fine di rispondere al bisogno di informazione in merito all'orientamento del pacchetto Svizzera-UE, l'Esecutivo ha proposto loro di organizzare una seduta informativa straordinaria sull'argomento. In aggiunta alla continua trasmissione di informazioni sullo svolgimento della fase esplorativa, all'inizio del 2023 le CPE sono state consultate in relazione al rapporto del Consiglio federale «Stato delle relazioni Svizzera-UE»³⁰, che fa anche riferimento ai colloqui esplorativi sul pacchetto Svizzera-UE.

Una volta conclusi i colloqui con l'UE, le commissioni parlamentari sono state consultate a proposito del progetto di mandato negoziale³¹. All'inizio del 2024 il mandato

²⁹ Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) (15 dic. 2023): Rapporto sui colloqui esplorativi tra la Svizzera e l'Unione europea concernenti la stabilizzazione e l'ampliamento delle loro relazioni.

³⁰ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale > 9 giu. 2023 > Il Consiglio federale adotta il rapporto sullo stato delle relazioni tra la Svizzera e l'Unione europea.

³¹ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale > 8 mar. 2024 > Relazioni Svizzera-UE: il Consiglio federale approva il mandato negoziale definitivo.

è stato esaminato nel quadro di 20 sedute di otto commissioni parlamentari diverse, ossia, oltre alle CPE: le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT), le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità (CSSS), le Commissioni delle istituzioni politiche (CIP), le Commissioni dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE), le Commissioni dell'economia e dei tributi (CET), le Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) e le Commissioni delle finanze (CdF). Le CPE e altre due commissioni tematiche (CET, CTT) hanno trasmesso una presa di posizione al Consiglio federale a sostegno del progetto di mandato. Le commissioni hanno inoltre presentato una serie di richieste di precisazione, di cui l'Esecutivo ha in larga parte tenuto conto in occasione dell'adozione del mandato negoziale definitivo l'8 marzo 2024.

Il Parlamento è in seguito stato coinvolto nella conduzione dei negoziati mediante la trasmissione regolare di informazioni dettagliate nel quadro dello scambio in materia di politica europea in seno alle CPE. Durante i negoziati, ben 13 sedute delle CPE sono state dedicate all'informazione sui negoziati da parte di rappresentanti del Consiglio federale. Anche la Delegazione AELS/UE del Parlamento è stata coinvolta, più precisamente nel quadro di uno scambio sulla cooperazione parlamentare Svizzera-UE (v. n. 2.15). Dal momento che questo tema interessa direttamente le Camere federali, le CPE sono state consultate alla fine del 2024 in merito al progetto di protocollo con l'UE. Le due commissioni hanno appoggiato l'approccio del Consiglio federale. Su richiesta, anche altre commissioni tematiche sono state tenute al corrente dello stato di avanzamento dei negoziati sulle questioni di loro competenza. Le CSEC sono per esempio state informate a più riprese sulle discussioni concernenti il programma Orizzonte Europa. Infine, al di là dei processi istituzionalizzati per la partecipazione del Parlamento alla politica estera ai sensi dell'articolo 152 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento³², hanno avuto luogo scambi più informali a vari livelli al fine di discutere del pacchetto Svizzera-UE e della sua attuazione sul piano nazionale: per esempio con i presidenti delle CPE e della sottocommissione permanente per le questioni europee della CPE del Consiglio nazionale, ma anche con i gruppi parlamentari o con i rispettivi presidenti.

Anche il coinvolgimento dei Cantoni è stato assicurato grazie allo scambio continuo, a livello politico e tecnico, in ogni fase del processo relativo al pacchetto Svizzera-UE. L'Esecutivo e l'Amministrazione federale hanno informato regolarmente i Cantoni in merito ai colloqui esplorativi già durante lo svolgimento degli stessi. Anche sul piano tecnico, i Cantoni hanno preso parte a gruppi di lavoro tematici. Nel dicembre del 2023 i Cantoni sono poi stati consultati sul progetto di mandato negoziale del Consiglio federale, conformemente all'articolo 55 Cost. e alla legge federale del 22 dicembre 1999³³ concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC), che concretizza tale articolo costituzionale. La Conferenza dei governi cantonali (CdC) ha preso posizione al riguardo il 2 febbraio 2024, dichiarandosi a favore delle linee guida negoziali del Consiglio federale e dell'avvio

³² RS 171.10

³³ Legge federale del 22 dic. 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC, RS 138.1); Convenzione del 7 ott. 1994 tra il Consiglio federale e la CdC.

dei negoziati con l'UE. Il parere è stato adottato da una maggioranza di 24 dei 26 Cantoni.

A livello politico è stato garantito che i rappresentanti politici cantonali fossero regolarmente informati prima, durante e dopo i negoziati e avessero la possibilità di esprimersi in proposito: **(i)** da un lato i Cantoni erano rappresentati in due canali istituzionalizzati, ovvero il dialogo sulla politica europea fra la Confederazione e i Cantoni e il *Sounding Board* della struttura organizzativa; **(ii)** dall'altro è stato organizzato uno scambio regolare con il capo negoziatore svizzero e altri rappresentanti dell'Amministrazione federale nella Commissione Europa della CdC. Fino all'apertura della procedura di consultazione hanno avuto luogo in totale 22 dialoghi in materia di politica europea e 25 riunioni del *Sounding Board*. Diversi membri di alto livello dell'Amministrazione federale, tra cui due segretari di Stato e il capo negoziatore, hanno inoltre partecipato a una decina di riunioni della Commissione Europa della CdC.

In qualità di partner centrali della Confederazione, i Cantoni sono anche stati coinvolti in maniera significativa nell'organizzazione dei negoziati. Erano per esempio rappresentati in otto gruppi negoziali (su un totale di 14) che hanno trattato questioni di rilevanza cantonale, grazie alla presenza di rappresentanti tecnici della CdC e delle pertinenti conferenze dei direttori (CD) nelle delegazioni negoziali svizzere (v. n. 2.1, 2.2., 2.3, 2.5, 2.8, 2.11, 2.13): i rappresentanti cantonali erano presenti nei gruppi negoziali sui moduli istituzionali, gli aiuti di Stato, la libera circolazione delle persone e l'immigrazione, la libera circolazione delle persone e la protezione dei salari, i trasporti terrestri, l'energia elettrica, la sanità e i programmi. Le conferenze dei direttori coinvolte erano la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP), la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (CdEN), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità (CDS) e la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). Nei gruppi di lavoro Confederazione-Cantoni, hanno avuto ulteriori occasioni di fornire un contributo sul piano tecnico. A livello di politica interna, i Cantoni sono stati ampiamente coinvolti dagli uffici competenti nell'elaborazione delle rispettive legislazioni di attuazione nazionali. I risultati di questo scambio di natura tecnica sono in seguito stati discussi negli organi politici menzionati (dialogo sulla politica europea, *Sounding Board*). Dopo le consultazioni, lo scambio è proseguito nei canali istituzionalizzati del dialogo sulla politica europea e del *Sounding Board*.

Ulteriori partner istituzionali della Confederazione, come città e Comuni, oppure l'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), sono stati informati in varie occasioni dal capo o dal segretario di Stato del DFAE riguardo all'avanzamento dei negoziati, e hanno avuto la possibilità di esprimersi al riguardo.

Le parti sociali e il settore dell'economia hanno avuto modo di partecipare sia ai colloqui esplorativi sia ai negoziati. Oltre ad aver preso parte a circa 110 riunioni degli organi di politica interna specializzati in materia di protezione dei salari, immigrazione, energia elettrica e trasporti terrestri (maggiori dettagli al n. 2), l'Unione sindacale svizzera (USS), Travail.Suisse, l'Unione svizzera degli imprenditori (USI), l'Unione svizzera delle arti e dei mestieri (USAM) ed economiesuisse hanno fatto

parte anche del *Sounding Board*. Questo organo si riunisce a cadenza mensile sotto la direzione del capo del DFAE. Fino all'apertura della procedura di consultazione si sono tenute complessivamente 25 riunioni. Nell'ambito del *Sounding Board* le parti sociali ed economie svizzere sono state continuamente informate sui progressi dei colloqui esplorativi, dei negoziati e dell'attuazione a livello nazionale e hanno potuto esprimere il proprio parere. In aggiunta, si sono tenuti altri incontri regolari tra i rappresentanti dei dipartimenti a livello di Consiglio federale e direzioni, il capo negoziatore, le parti sociali ed economie svizzere.

I vertici dei maggiori partiti politici e i rappresentanti di altri sindacati, associazioni degli impiegati, associazioni economiche e settoriali, camere di commercio nonché delle Ferrovie federali svizzere (FFS) e di Swissgrid hanno partecipato attivamente allo scambio di informazioni. I dipartimenti competenti e il DFAE li hanno informati, a livello tecnico e politico, sullo stato dei colloqui esplorativi, dei negoziati e dell'attuazione sul piano nazionale. Anche le organizzazioni della società civile sono state a più riprese aggiornate in proposito e hanno avuto modo di prendere posizione. Tutti gli attori interessati hanno infine potuto esprimersi riguardo al mandato negoziale e, nel limite del possibile, le loro richieste sono state prese in considerazione nel quadro dei negoziati.

1.3.4 Risultato dei negoziati

I negoziati sono sfociati in un pacchetto conforme all'approccio deciso dal Consiglio federale il 23 febbraio 2022 che si articola in due parti, una relativa alla stabilizzazione e una relativa allo sviluppo delle relazioni Svizzera-UE. La parte relativa alla stabilizzazione comprende **(i)** l'inserimento a livello settoriale degli elementi istituzionali negli accordi relativi al mercato interno esistenti libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio [MRA], trasporti terrestri, trasporto aereo nel rispetto di eccezioni, garanzie e principi, **(ii)** l'inclusione di disposizioni sugli aiuti di Stato negli accordi esistenti sui trasporti terrestri e sul trasporto aereo, **(iii)** altre modifiche agli accordi esistenti (libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio [MRA], trasporti terrestri, trasporto aereo, agricoltura) **(iv)** accordi di cooperazione nei settori della ricerca, della formazione e dello spazio, **(v)** la regolarizzazione del contributo svizzero. Gli elementi della parte relativa alla stabilizzazione possono unicamente entrare in vigore tutti insieme. La parte relativa allo sviluppo comprende **(i)** nuovi accordi relativi al mercato interno nei settori dell'energia elettrica (inclusi elementi istituzionali e aiuti di Stato) e della sicurezza alimentare (inclusi elementi istituzionali), **(ii)** un nuovo accordo di cooperazione nel settore della sanità. Ognuno degli elementi della parte relativa allo sviluppo può entrare in vigore indipendentemente dagli altri, a condizione che gli strumenti della parte relativa alla stabilizzazione entrino in vigore (v. cap. 2 per i risultati specifici dei negoziati e n. 2.1.5.6 per le disposizioni di entrata in vigore). La Svizzera e l'UE intendono inoltre portare avanti un regolare scambio politico in vari ambiti e hanno deciso di conseguenza di avviare **(i)** un dialogo ad alto livello e **(ii)** una cooperazione parlamentare istituzionalizzata.

In aggiunta a tali elementi, in una dichiarazione comune, la Svizzera e l'UE hanno anche definito il livello di partenariato e cooperazione nel periodo tra la fine del 2024 e l'entrata in vigore del pacchetto, accordandosi in particolare sui punti seguenti:

-
- Il campo d'applicazione della cooperazione nella loro relazione bilaterale dovrebbe estendersi.
 - A partire dal 1° gennaio 2025, il regime transitorio nel settore della ricerca e dell'innovazione è valido a tutti gli effetti. Ciò permette alle entità svizzere di partecipare a quasi tutti i bandi di concorso dei programmi Orizzonte Europa, Euratom ed Europa digitale.
 - La Svizzera e l'UE intendono collaborare per preservare la sicurezza e il funzionamento ottimale delle reti elettriche nonché per proteggere la popolazione in caso di gravi minacce sanitarie transfrontaliere, in particolare mediante la partecipazione tecnica agli strumenti di sicurezza sanitaria dell'UE. Prolungano inoltre le misure transitorie che consentono alla Svizzera di partecipare all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie dopo il 2025.
 - Il dialogo sulla regolamentazione dei mercati finanziari, che è ripreso il 4 luglio 2024, viene portato avanti.
 - La Svizzera e l'UE cooperano strettamente e in buona fede per garantire il corretto funzionamento degli accordi relativi al mercato interno esistenti. In particolar modo discutono dell'attuazione dell'MRA.
 - Consapevoli della delicatezza che riveste il processo di ratifica per la Svizzera e l'UE, le due Parti dovrebbero adoperarsi per la sua finalizzazione, rafforzando al contempo le loro relazioni bilaterali.

La dichiarazione comune è giuridicamente non vincolante. La sua conclusione è di competenza del Consiglio federale conformemente all'articolo 184 capoverso 1 Cost.³⁴.

Per quanto riguarda l'approvazione interna, il Consiglio federale può presentare insieme diversi accordi raggruppati in un decreto federale («raggruppamento orizzontale»). Gli accordi in questione devono essere connessi tra loro sotto il profilo materiale («unità della materia»). È necessario garantire un adeguato equilibrio tra il diritto dei votanti alla libera formazione della volontà e all'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.) e l'interesse pubblico al raggruppamento degli accordi. A questo proposito le autorità dispongono di un notevole margine di apprezzamento.

Il Consiglio federale propone di dividere il pacchetto Svizzera-UE in una parte relativa alla stabilizzazione e una parte relativa allo sviluppo. Gli elementi della parte relativa alla stabilizzazione, legati dal fatto che servono a *stabilizzare* la via bilaterale, saranno presentati in un unico decreto federale. I tre accordi della parte relativa allo sviluppo mirano allo *sviluppo* della via bilaterale. Ciascuno di essi sarà presentato dal Consiglio federale in un decreto federale distinto.

³⁴ RS 101

Gli accordi richiedono l'attuazione in diverse leggi federali. Queste possono essere incluse nel decreto federale relativo all'approvazione del o degli accordi se quest'ultimo è sottoposto al referendum facoltativo, che prevede la maggioranza del Popolo («raggruppamento verticale»; cfr. art. 141a cpv. 2 Cost.). Secondo la prassi vigente, ciò vale anche per le misure di accompagnamento o di compensazione che hanno la forma di una legge federale.

Il Consiglio federale sottopone quindi al Parlamento in totale quattro decreti federali soggetti a referendum facoltativo: un decreto concernente la parte relativa alla stabilizzazione, e un decreto per ciascuno dei tre nuovi accordi della parte relativa allo sviluppo (v. n. 4).

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il Consiglio federale vuole stabilizzare e sviluppare le relazioni con l'UE, che per la Svizzera sono regolamentate tramite la cosiddetta via bilaterale. L'Esecutivo ha ribadito questa intenzione nel messaggio sul programma di legislatura 2023–2027, nella Strategia di politica estera (SPE) 2024–2027 e nella Strategia di politica economica esterna adottata nel 2021³⁵, oltre che in altri documenti, e intende concretizzarla tramite l'aggiornamento degli attuali accordi relativi al mercato interno, la conclusione di nuovi accordi nei settori dell'energia elettrica, della sanità e della sicurezza alimentare, la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE – in particolare nel campo dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione – la soluzione delle questioni istituzionali e la regolamentazione degli aiuti di Stato negli accordi di accesso al mercato interessati. Il Consiglio federale è anche disposto a garantire la regolarizzazione del contributo svizzero per un'Europa sicura, stabile e prospera.

1.4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Gli accordi e i messaggi elencati singolarmente nel messaggio sul programma di legislatura 2023–2027 del 24 gennaio 2024 all'obiettivo 2 come «affari guida» e nell'articolo 3 del decreto federale del 6 giugno 2024³⁶ sul programma di legislatura 2023–2027 sono riuniti nel presente testo sottoposto a consultazione e adottati come messaggio unico.

1.4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Considerata la situazione politica ed economica mondiale, un'Europa stabile e prospera rimane importante per la sicurezza, il benessere e l'indipendenza della Svizzera. Le relazioni con l'UE e con tutti gli Stati europei sono perciò la priorità geografica fondamentale dell'attuale SPE. Il presente pacchetto raccoglie tutti gli elementi citati

³⁵ Consiglio federale svizzero, messaggio sul programma di legislatura 2023–2027 del 24 gen. 2024; Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), Strategia di politica estera 2024–2027, Berna, 31 gen. 2024; Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), Strategia di politica economica esterna, Berna, 24 nov. 2021.

³⁶ FF 2024 1440

nella strategia in relazione alla stabilizzazione e allo sviluppo della via bilaterale. Nella SPE viene anche sottolineato il fatto che la regolamentazione delle relazioni con l'UE ha un'influenza su numerosi aspetti della vita quotidiana in Svizzera e che i Cantoni, il Parlamento e altri gruppi di interesse devono dunque essere ampiamente coinvolti nella loro definizione. Nel pacchetto si tiene conto di questo aspetto. Il Parlamento e i Cantoni sono stati implicati in tutto il processo e la loro partecipazione viene esplicitamente ribadita.

La strategia di politica del Consiglio federale economica esterna adottata nel 2021 prevede che la Svizzera continui a perseguire una convergenza normativa con il suo più importante partner commerciale, ossia l'UE. A tal fine la stabilizzazione e lo sviluppo della collaudata via bilaterale rimangono obiettivi prioritari.

Alcuni elementi del pacchetto rispondono inoltre a diversi obiettivi sovraordinati di altri documenti strategici, per esempio nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI). Conformemente alla strategia internazionale ERI della Svizzera, la Confederazione crea le condizioni quadro ottimali per le attività internazionali degli attori svizzeri in questo campo³⁷. La partecipazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte 2021–2027 e a Erasmus+ negoziata nel quadro del pacchetto Svizzera-UE consente di raggiungere questo obiettivo.

Con la Strategia energetica 2050, il Consiglio federale intende garantire a lungo termine un approvvigionamento energetico sicuro e ridurre l'impatto ambientale legato all'energia³⁸. Nel maggio del 2017 il Popolo svizzero ha approvato la nuova legge federale sull'energia³⁹ e nel giugno del 2024 ha confermato l'orientamento della Strategia energetica 2050 approvando la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili⁴⁰. La Strategia energetica 2050 prevede una maggiore elettrificazione del sistema energetico. Il pacchetto Svizzera-UE, incluso l'Accordo sull'energia elettrica, ne semplifica l'attuazione garantendo l'integrazione della Svizzera nel sistema elettrico europeo e quindi lo scambio e il commercio di elettricità sotto il profilo del diritto internazionale.

Uno degli obiettivi della Svizzera nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030 è lavorare insieme ad altri Stati europei per migliorare la coesione economica, sociale, culturale e territoriale e in questo modo ridurre le disparità tra le diverse regioni del Continente⁴¹. Con la regolarizzazione del contributo svizzero, che è parte integrante del pacchetto, questo obiettivo viene raggiunto.

³⁷ Consiglio federale svizzero, Strategia internazionale della Svizzera nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione, Berna, lug. 2018.

³⁸ Consultabile su: www.ufe.admin.ch > Politica > Strategia energetica 2050.

³⁹ FF **2016** 7683

⁴⁰ RU **2024** 679

⁴¹ Consiglio federale svizzero, Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, Berna, 23 giu. 2021.

1.5 Interventi parlamentari

La trasmissione del messaggio permetterà di togliere dal ruolo gli interventi parlamentari elencati di seguito.

La mozione 14.3120 del Gruppo socialista «Garantire la cooperazione con l'Europa» incarica il Consiglio federale di garantire la qualità delle nostre relazioni con l'UE proponendo le basi giuridiche necessarie al loro mantenimento, al loro sviluppo e al loro consolidamento. Il pacchetto proposto nel presente messaggio mira proprio a stabilizzare e sviluppare le relazioni con l'UE (v. cap. 1 e 5).

La mozione 10.3005 della CPE-S «Misure che permettono di informare rapidamente il Parlamento sui progetti di atti legislativi europei importanti» punta sostanzialmente a rafforzare l'informazione alle Camere federali in merito a progetti di atti giuridici dell'UE importanti per la Svizzera. Il postulato 11.3916 Nordmann «Politica dell'informazione sull'attuazione autonoma del diritto europeo» chiede una migliore informazione rispetto all'«attuazione autonoma» del diritto dell'UE in Svizzera. I postulati 14.3557 Schilliger e 14.3577 Fournier «Recepimento del diritto dell'UE. Evitare eccesso di zelo e servilismo» si rivolgono al Consiglio federale affinché spieghi come è possibile garantire, nel recepire il diritto dell'UE, che la Svizzera non introduca requisiti più severi («Swiss Finish») e che il recepimento avvenga il più tardi possibile. Il postulato 18.3059 Nussbaumer «Futura partecipazione del Parlamento alla conduzione degli affari concernenti la Svizzera e l'UE» chiede di mostrare come il Parlamento possa essere maggiormente coinvolto nella conduzione degli affari di politica europea. La mozione 19.3170 Lombardi [Rieder] «Base giuridica per tutelare il diritto di partecipazione e di decisione del Parlamento, del Popolo e dei Cantoni per quanto concerne l'attuazione dell'accordo quadro» vuole che venga definito il processo applicabile nell'ambito del recepimento dinamico del diritto europeo e sia garantita la partecipazione del Parlamento, del Popolo e dei Cantoni. L'obiettivo di questi interventi è restato pertinente, nonostante la fine dei negoziati su un progetto di accordo istituzionale con l'UE. Il presente messaggio illustra gli elementi istituzionali negoziati all'interno del pacchetto (v. n. 2.1), tra cui le disposizioni concernenti il recepimento dinamico del diritto e i relativi processi, ed elenca le proposte avanzate per rafforzare l'informazione e la partecipazione del Parlamento, in particolare nell'ottica di una futura partecipazione della Svizzera all'elaborazione del diritto dell'UE (*decision shaping*; v. n. 2.1.7.7).

Le mozioni 21.3691 Munz «Stop alle frodi alimentari», 21.3903 Egger «Inasprire la lotta alle frodi alimentari per proteggere la produzione alimentare interna e i consumatori» e 21.3936 Michaud Gigon «Migliorare la lotta alle frodi alimentari» incaricano il Consiglio federale di rafforzare la lotta contro le frodi alimentari. Disposizioni che vanno in questa direzione sono integrate nella legge di attuazione interna dell'Accordo sulla sicurezza alimentare (v. n. 2.12.10.4, legge sulle derrate alimentari).

La mozione 17.3630 della CSEC-S «Associazione completa a Erasmus plus dal 2021», il postulato 20.3928 della CSEC-N «Piano operativo per la cooperazione internazionale e la mobilità dopo Erasmus più» e il postulato 24.4345 Christ «Analisi

costi-benefici dell'associazione della Svizzera a Erasmus+ rispetto al programma nazionale Movetia» hanno come obiettivo l'associazione della Svizzera a Erasmus+ e la mobilità internazionale in generale. Questi temi sono trattati al numero 2.8 del presente messaggio, con l'Accordo sui programmi UE che apre la strada all'associazione a Erasmus+.

Il postulato 21.3498 del Gruppo del Centro «Misure per la futura cooperazione economica con l'UE» chiede di presentare misure per sostenere lo sviluppo economico della Svizzera e preservare la sua competitività nello spazio europeo in mancanza di un accordo istituzionale. Il postulato 22.3296 Michaud Gigon «Dossier europeo. Effetti sull'economia svizzera e soluzioni del Consiglio federale» vuole un'analisi degli effetti a medio e lungo termine sull'economia della Svizzera dell'abbandono del progetto di accordo istituzionale con l'UE qualora non si raggiunga un'intesa per la prosecuzione e il consolidamento della via bilaterale. Il postulato 24.3528 del Gruppo liberarle radicale «Importanza degli Accordi bilaterali per la Svizzera» incarica l'Esecutivo di esaminare le conseguenze a medio e lungo termine del graduale abbandono degli accordi bilaterali vigenti. Il presente messaggio ha come oggetto la stabilizzazione e lo sviluppo delle relazioni con l'UE; l'accesso senza ostacoli al mercato interno dell'UE è l'aspetto più importante del pacchetto. Il messaggio contiene anche un esame delle alternative prese in considerazione e le conseguenze economiche del pacchetto (v. n. 1.2, 1.6 e 3.3).

La mozione 18.4105 della CTT-S «Modello cooperativo invece dell'apertura del trasporto internazionale di viaggiatori» incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento la questione di un'eventuale apertura del mercato del trasporto internazionale di viaggiatori. Tale questione è rinviata alle Camere federali nel contesto dell'Accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia con l'UE, che prevede un'apertura del trasporto ferroviario internazionale di viaggiatori (v. n. 2.5).

Infine, la mozione 21.3500 del Gruppo del Centro «Garantire la certezza del diritto per la collaborazione tra la Svizzera e l'UE nel sistema elettrico europeo!» chiede di avviare negoziati in tal senso con l'UE. La mozione 21.4500 dello stesso gruppo «Negoziare accordi intergovernativi di natura tecnica nel settore elettrico» auspica la conclusione di accordi tecnici con l'UE o con i suoi Stati membri. Queste richieste sono trattate in relazione all'Accordo sull'energia elettrica (v. n. 2.11.3.5).

1.6 Valutazione degli accordi

1.6.1 Valutazione politica

La conclusione degli accordi garantisce il proseguimento delle comprovate relazioni tra la Svizzera e l'UE e il funzionamento degli accordi bilaterali esistenti anche in futuro. Il pacchetto Svizzera-UE è pertanto espressione di continuità. La strada scelta permette lo sviluppo della via bilaterale in settori importanti dal punto di vista della Svizzera. Questa stabilizzazione e questo sviluppo sono inoltre, sullo sfondo dell'attuale situazione geopolitica, una necessità strategica per il nostro Paese. I cambiamenti che si registrano a livello globale, come la concorrenza tra le grandi potenze, il peso

crescente di nuovi gruppi informali (p. es. BRICS), l'erosione del diritto internazionale (con la forza che prevale sul diritto), i cambiamenti climatici, una pressione migratoria ancora in aumento, le novità nel campo delle tecnologie dell'informazione e nel settore energetico, ma anche la crescita dei debiti pubblici, la frammentazione dell'ordine economico internazionale, l'intensificarsi di tensioni a livello di politica commerciale oltre a società sempre più divise e polarizzate, mettono a dura prova i singoli Stati. Il mondo diventa sempre più instabile, insicuro e imprevedibile. Una vera e propria «cintura di fuoco» creata dalla guerra in Ucraina, dai disordini nei Balcani e nel Caucaso, dai conflitti in Medio Oriente, dall'instabilità in Nord Africa e dal sovvertimento di sistemi di potere nell'Africa subsahariana, rende fragile la situazione mondiale. La Svizzera può far fronte a queste criticità globali se i rapporti con gli Stati confinanti e con i partner che condividono i suoi valori sono stabili e prevedibili. Di conseguenza, le relazioni con l'UE sono fondamentali per la tutela degli interessi svizzeri nel campo della politica estera, di sicurezza e economica. Non sono solo imprescindibili dal punto di vista strategico per la sicurezza, la prosperità e l'indipendenza del Paese, ma fanno sì che la popolazione svizzera – e in particolare le prossime generazioni – possa godere anche in futuro di un'ampia gamma di possibilità.

Dopo alcuni anni di stagnazione nei rapporti con l'UE e di incertezza del diritto, durante i quali la stabilizzazione e lo sviluppo delle relazioni sono stati bloccati da questioni istituzionali irrisolte, con il presente pacchetto il Consiglio federale getta solide basi per relazioni regolamentate con il partner più importante della Svizzera. Gli adeguamenti apportati agli accordi esistenti si limitano all'essenziale, ossia ad assicurarne il funzionamento. Questo garantisce la certezza del diritto. Il percorso che ha portato a scegliere la soluzione proposta ha richiesto sia alla Svizzera che all'UE una certa flessibilità, oltre che tenacia e perseveranza, affinché potessero essere tutelati gli interessi di entrambe le Parti. Nel corso dell'intero processo, l'Esecutivo ha esaminato e confermato più volte la necessità di definire gli elementi istituzionali. Con elementi istituzionali si intendono sostanzialmente le regole comuni da applicare per l'interpretazione e l'evoluzione del diritto, nonché in caso della composizione di eventuali controversie. Il Consiglio federale è arrivato alla conclusione che fosse possibile stabilizzare le relazioni bilaterali soltanto inserendo questi elementi istituzionali nei singoli accordi relativi al mercato interno. È inoltre convinto che gli elementi istituzionali concordati rappresentino un risultato negoziale equilibrato, che rende prevedibile e vincolante anche lo sviluppo successivo di tali accordi. La parte relativa allo sviluppo delle relazioni, rappresentata da una serie di nuovi accordi, si fonda su questa parte relativa alla stabilizzazione. La disponibilità dell'UE a venire incontro alle richieste della Svizzera è un successo negoziale, la cui pietra angolare è stata posata già durante i colloqui esplorativi.

I presenti accordi rispettano le competenze dei Cantoni, del Parlamento, del Consiglio federale, degli organi giurisdizionali e del Popolo sancite dalla Costituzione federale.

Nello specifico vanno esaminati i punti elencati di seguito.

- *Elementi istituzionali*: gli elementi istituzionali (v. n. 2.1) aumentano la certezza del diritto e tutelano contro misure arbitrarie o inadeguate. Riguardano solo gli accordi relativi al mercato interno e, nella misura in cui è necessario per il suo funzionamento,

l'Accordo sulla sanità. Conformemente all'approccio settoriale, sono disciplinati in maniera specifica in ogni singolo accordo al fine di tenere conto delle importanti caratteristiche di ognuno di essi. Gli elementi istituzionali, inoltre, valgono solo entro il campo di applicazione e gli obiettivi definiti per ogni accordo, e ciò fissa chiari limiti agli effetti del recepimento dinamico (v. n. 2.1.5.1.2 e 2.1.5.2.2). Grazie al *decision shaping*, la Svizzera potrà prendere parte al processo legislativo dell'UE nei settori oggetti degli accordi. Anche nell'ambito del recepimento dinamico, la Svizzera continuerà a decidere autonomamente in merito a ogni adeguamento. Le procedure e le competenze interne esistenti della Svizzera resteranno immutate. Il Parlamento e il popolo continueranno ad avere l'ultima parola sul recepimento (o il non recepimento) di atti giuridici dell'UE negli accordi. Gli interessi fondamentali della Svizzera sono stati garantiti tramite una serie di eccezioni. Per la parte relativa all'agricoltura dell'Accordo sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo) è stato possibile trovare una soluzione specifica: in questo settore non è previsto alcun recepimento dinamico. Il meccanismo di composizione delle controversie si limita a un tribunale arbitrale senza alcun ruolo per la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), e le misure di compensazione potranno essere prese solo nel campo di applicazione dell'Accordo agricolo (sia nella parte agricola che in quella sulla sicurezza alimentare).

- *Aiuti di Stato*: la regolamentazione riguardante gli aiuti di Stato è applicabile solo nel campo di applicazione di tre accordi: l'Accordo sull'energia elettrica, l'Accordo sui trasporti terrestri e l'Accordo sul trasporto aereo. Il rispetto della legislazione sugli aiuti di Stato sarà controllato, in Svizzera, da autorità svizzere. Il servizio pubblico (p. es. trasporti pubblici ed elettricità) non è a rischio. L'ordinamento economico svizzero si basa sulla libertà economica e sulla concorrenza; la vigilanza sul rispetto della legislazione nel settore degli aiuti di Stato contribuisce a prevenire distorsioni di quest'ultima.

- *Libera circolazione delle persone*: la politica svizzera in materia di migrazione si basa da un lato sull'Accordo sulla libera circolazione delle persone con gli Stati UE/AELS, e dall'altro sulla definizione di tetti massimi e contingenti per l'ammissione sussidiaria al mercato del lavoro di cittadini di Stati terzi. L'immigrazione di cittadini dell'UE/AELS in Svizzera avviene principalmente nel mercato del lavoro. Questa immigrazione è sempre orientata alla domanda ed è quindi possibile solo se ci sono posti vacanti o se le persone interessate svolgono un'attività indipendente che assicura loro un reddito sufficiente. La legislazione attuale prevede inoltre diverse misure volte a garantire la protezione salariale e a evitare un peggioramento delle condizioni di lavoro. Questo approccio sarà portato avanti. Per questo motivo, le soluzioni negoziate con l'UE nell'ambito della libera circolazione delle persone prevedono, sia per quanto riguarda l'immigrazione che per la tutela dei salari, un approccio completo che garantisca protezione e proseguimento delle soluzioni collaudate.

Nel campo dell'*immigrazione* il pacchetto prevede un dispositivo di protezione globale che consiste nella definizione di principi, di eccezioni e di una clausola di salvaguardia, a cui sarà possibile ricorrere in caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale. Vengono salvaguardati i seguenti principi. (i) L'immigrazione dall'UE resterà orientata al mercato del lavoro. Solo chi disporrà di un posto di lavoro o di mezzi

finanziari sufficienti per mantenersi potrà trasferirsi in Svizzera. **(ii)** In caso di perdita del posto di lavoro la persona interessata dovrà fare ogni sforzo per trovare un nuovo posto e collaborare con le autorità competenti. Il diritto di soggiorno dell'UE potrà altrimenti essere revocato. **(iii)** Le persone singole che soggiorneranno in Svizzera per svolgere un'attività lavorativa indipendente di breve durata (fino a tre mesi) dovranno rispettare anche in futuro un obbligo di notifica. In questo modo viene garantito il rispetto delle condizioni di lavoro. Questo dispositivo di protezione è integrato da due eccezioni: **(i)** l'espulsione continuerà a essere possibile secondo le regole attuali, ossia i cittadini dell'UE che commettono un reato potranno essere espulsi dal Paese conformemente all'articolo 121 della Costituzione federale; **(ii)** il diritto di soggiorno permanente previsto dalla direttiva 2004/38/CE, concesso dopo cinque anni, spetterà solo a chi svolge un'attività lucrativa. A pensionati, studenti e persone che dipendono per lungo tempo dall'aiuto sociale non sarà concesso il diritto di soggiorno permanente. **(iii)** Dopo l'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC, la Svizzera avrà un anno di tempo per l'introduzione della carta d'identità biometrica. Inoltre, tutte le carte d'identità svizzere senza supporto di memorizzazione rilasciate prima di tale data saranno valide nell'UE fino alla loro data di scadenza (al massimo 10 anni). Un ulteriore elemento di questo sistema di tutela è la cosiddetta clausola di salvaguardia. La Svizzera potrà attivare autonomamente la relativa procedura in caso di gravi problemi economici e sociali. Independentemente dal fatto che si trovi un accordo in seno al comitato misto, e quindi dal consenso dell'UE, la Svizzera potrà ricorrere al tribunale arbitrale se riterrà che la situazione richieda misure di protezione. Il tribunale arbitrale esaminerà la situazione, ma anche a fronte di una sua decisione negativa la Svizzera potrà adottare misure di protezione se lo riterrà necessario. In un caso simile, se l'UE dovesse ritenere che queste misure violino l'ALC, potrebbe a sua volta avviare una procedura di composizione delle controversie. La Svizzera potrà decidere autonomamente in merito al tipo e alla durata delle misure di protezione.

Nel settore della *protezione dei salari* è stato negoziato un meccanismo di salvaguardia a tre livelli che include gli elementi elencati di seguito. **(i)** Principi: «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo», le aziende dell'UE che effettuano un lavoro in Svizzera dovranno quindi continuare a pagare gli stessi salari e a garantire le stesse condizioni lavorative di un'azienda svizzera. «Sistema di esecuzione duale» - i controlli sui salari continueranno a essere svolti da commissioni paritetiche (formate da rappresentanti dei sindacati e dei datori di lavoro) e dai Cantoni (secondo il cosiddetto sistema di esecuzione duale). **(ii)** Eccezioni: Con le eccezioni riguardanti il termine di notifica preliminare, la determinazione autonoma del numero dei controlli, l'obbligo di cauzione in caso di recidiva e l'obbligo di presentare la necessaria documentazione per i fornitori di servizi indipendenti, sono state tutelate specificità svizzere. Nei settori ad alto rischio, la prestazione transfrontaliera di servizi distacchi dovrà continuare a essere notificata in anticipo (quattro giorni lavorativi) affinché sia possibile pianificare i controlli in questi ambiti sensibili. Sarà la Svizzera a stabilire cosa si intende per settore a rischio e definire la frequenza dei controlli. Inoltre, la Svizzera può richiedere una cauzione all'impresa straniera che distacca i lavoratori se quest'ultima non ha adempiuto a un obbligo finanziario nei confronti di una commissione paritetica nell'ambito di un precedente distacco. In caso di mancato versamento della cauzione, la Svizzera può infliggere una sanzione che può arrivare fino alla sospensione dei servizi. Infine, i fornitori di servizi indipendenti dovranno continuare a

dimostrare, mediante documenti, di essere realmente tali. In questo modo si evita il problema dei falsi indipendenti. **(iii)** Clausola di non regressione: essa garantisce che la Svizzera non debba adottare in futuro sviluppi del diritto dell'UE che indeboliscano il livello di protezione dei salari. Di fatto la Svizzera ha così ottenuto un diritto di «opting out» rispetto a determinati sviluppi giuridici dell'Unione.

- *Ostacoli tecnici al commercio (MRA)*: il regolare aggiornamento del MRA permetterà alle aziende esportatrici svizzere che commercializzano i loro prodotti nell'UE di risparmiare tempo e denaro. Il MRA facilita il processo di certificazione dei prodotti (non è richiesta una doppia certificazione), semplifica il lavoro per gli operatori economici, riduce la burocrazia e quindi i prezzi dei prodotti e rafforza la sicurezza dell'approvvigionamento per la Svizzera e la competitività all'estero. In questo modo contribuisce anche a sostenere l'occupazione nel nostro Paese.

- *Agricoltura / sicurezza alimentare*: la prevista nuova estensione dell'Accordo agricolo al settore della sicurezza alimentare rafforza la protezione dei consumatori offrendo loro una tutela maggiore contro le frodi alimentari e gli alimenti pericolosi per la salute e favorisce la partecipazione al mercato interno abolendo tutti gli ostacoli non tariffari al commercio. La Svizzera manterrà la piena sovranità sulla sua politica agricola. Nella parte relativa all'agricoltura dell'Accordo agricolo è escluso il recepimento dinamico del diritto e la CGUE non svolgerà alcun ruolo nella nuova procedura di composizione delle controversie. In questo settore, inoltre, non sarà possibile prendere alcuna misura di compensazione connessa a violazioni di altri accordi relativi al mercato interno. La protezione doganale (dazi e contingenti) dei prodotti agricoli sarà mantenuta e sono previste eccezioni negli ambiti della protezione degli animali e degli organismi geneticamente modificati. Ciò permetterà di preservare gli standard vigenti in Svizzera.

- *Sanità*: il nuovo Accordo sulla sanità garantisce il pieno accesso ai meccanismi di sicurezza sanitaria dell'UE e al Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC). Questa collaborazione rafforzerà le capacità di allerta rapida e di risposta della Svizzera in caso di rischi sanitari e permetterà di proteggere in modo più efficace la salute della sua popolazione. La Svizzera continuerà comunque a decidere autonomamente in merito dall'introduzione di misure nazionali volte a prevenire e gestire le minacce in questo ambito. L'Accordo si concentra sulla sicurezza sanitaria. Non rientrano nel suo campo di applicazione altri settori della politica sanitaria, come il tabacco o i diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera. Un protocollo dell'Accordo sui programmi permetterà inoltre alla Svizzera di partecipare ai lavori nell'ambito di «preparazione alle crisi» del programma pluriennale dell'UE per la salute (attualmente «EU4Health»).

- *Programmi*: con l'Accordo sulla partecipazione della Confederazione Svizzera ai programmi dell'Unione (Accordo sui programmi UE) la Svizzera potrà partecipare in modo sistematico ai programmi dell'UE, in particolare nei settori dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione. L'associazione al pacchetto Orizzonte (programmi Orizzonte Europa, Euratom, Europa digitale e infrastruttura di ricerca ITER) è prevista con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 2025 (ad eccezione di ITER a partire dal 1° gen. 2026), e al programma Erasmus+ a partire dal 1° gen. 2027. Le istituzioni,

le aziende, i ricercatori, i responsabili del settore dell'istruzione e le persone in formazione hanno la possibilità di partecipare ampiamente alle attività previste e la Svizzera ottiene l'accesso a importanti risorse, competenze e reti a livello europeo. Ciò ne rafforzerà la competitività e la capacità innovativa. Un polo forte nel campo della formazione, della ricerca e dell'innovazione promuove con le sue attività la crescita economica del Paese a lungo termine.

- *Spazio*: l'Accordo sui termini e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera all'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale (EUSPA) consentirà alla Svizzera di partecipare operativamente alle attività di quest'ultima in relazione alle componenti Galileo ed EGNOS (*European Geostationary Navigation Overlay Service*) del programma dell'Unione, presumibilmente dal 1° gennaio 2026. In futuro, la Svizzera potrà anche partecipare alle attività dell'EUSPA relative ad altre componenti del programma spaziale, purché ciò sia previsto dall'Accordo sui programmi UE. L'Accordo rafforza la collaborazione tra la Svizzera e l'UE nel settore strategico dello spazio.

- *Energia elettrica*: l'Accordo sull'energia elettrica sancisce sul piano del diritto internazionale l'integrazione della Svizzera nel sistema elettrico europeo, e in particolare garantisce la disponibilità di capacità di frontiera per l'importazione di elettricità. In futuro, gli operatori svizzeri potranno partecipare al mercato dell'energia elettrica dell'UE in maniera paritaria e senza ostacoli. Le autorità e le istituzioni svizzere potranno collaborare con le loro controparti europee e contribuire allo sviluppo del mercato interno europeo dell'elettricità. L'Accordo sull'energia elettrica rafforza quindi la sicurezza dell'approvvigionamento e la stabilità della rete, semplifica lo scambio e il commercio di energia elettrica, consente l'utilizzo ottimale dell'energia idroelettrica flessibile svizzera sui mercati europei, favorisce la riduzione dei prezzi dell'energia elettrica e dei costi di approvvigionamento, permette di ottenere vantaggi in termini di benessere e semplifica la transizione verso un sistema energetico neutrale dal punto di vista climatico. Nell'Accordo sull'energia elettrica sono state negoziate eccezioni specifiche e introdotti chiarimenti e precisazioni, se necessari sotto il profilo della politica interna e nell'interesse della Svizzera. La Svizzera potrà affiancare all'apertura del mercato elettrico un approvvigionamento di base (servizio universale) e tariffe elettriche regolamentate. Le economie domestiche, così come le PMI il cui consumo annuo non supera i 50 MWh per centro di consumo, potranno scegliere liberamente il proprio fornitore di energia elettrica oppure rimanere nel servizio universale o farvi ritorno. L'Accordo sull'energia elettrica non contiene disposizioni sulla proprietà degli impianti di produzione, trasmissione e distribuzione dell'elettricità. I gestori della rete di distribuzione possono rimanere organizzati decondo il diritto pubblico. Il servizio pubblico in Svizzera resta garantito anche con l'Accordo sull'energia elettrica. La Svizzera mantiene il diritto di creare le riserve necessarie e può tenere conto di riserve di particolarità specifiche nell'analisi del fabbisogno. Questa flessibilità è esplicitamente garantita come eccezione al recepimento dinamico del diritto. La Svizzera conserverà inoltre il diritto di decidere autonomamente in merito alle condizioni di utilizzo delle proprie risorse energetiche, inclusa la forza idrica, e al proprio mix energetico. L'Accordo sull'energia elettrica non contiene disposizioni sulle modalità di rilascio delle concessioni e sul canone per i diritti d'acqua.

- *Trasporti terrestri*: con l'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, le compagnie ferroviarie straniere potranno offrire collegamenti ferroviari transfrontalieri fuori dell'orario cadenzato in Svizzera solo se rispetteranno le condizioni salariali svizzere per la tratta svizzera e possono essere obbligate a partecipare nel sistema del trasporto diretto (p. es. riconoscendo l'abbonamento generale e il metà prezzo sulle tratte svizzere). La cooperazione tra un'impresa ferroviaria dell'UE e un'impresa ferroviaria svizzera continuerà a essere possibile. L'Accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri) garantisce che l'assegnazione delle tracce resti di competenza della Svizzera. L'UE non sta portando avanti alcun tipo di progetto di centralizzazione. Per quanto concerne il trasporto stradale, sulle strade svizzere il peso massimo autorizzato dei veicoli continuerà a essere di 40 tonnellate, saranno mantenuti la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e il divieto di circolare la notte e di domenica per i veicoli pesanti e non ci sarà alcun aumento della capacità stradale attraverso le Alpi (Iniziativa delle Alpi tutelata dal diritto internazionale). In questo modo sarà assicurata la continuità nel campo della politica svizzera di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia. Il trasporto nazionale su lunghe distanze e quello regionale e locale resteranno di esclusiva competenza della Svizzera (servizio pubblico) e non sono interessati dalle norme dell'Accordo. Il proseguimento della cooperazione con l'Agenzia ferroviaria europea (ERA) semplifica la certificazione del materiale rotabile svizzero e sostiene l'industria svizzera del settore.

- *Trasporto aereo*: l'Accordo sul trasporto aereo garantisce un più elevato livello di sicurezza nel traffico aereo e collegamenti migliori e più sicuri con l'estero, oltre a concedere diritti di cabotaggio alle compagnie aeree svizzere all'interno dell'UE e ad assicurare condizioni di parità per gli operatori svizzeri e quelli europei nel mercato interno dell'Unione (p. es. libera scelta delle destinazioni e del numero di queste ultime o libera determinazione dei prezzi). Ciò permetterà un collegamento più efficace alla rete di trasporto continentale. L'Accordo garantirà la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), assicurando un elevato livello di sicurezza. I consumatori dispongono degli stessi diritti dei passeggeri dell'UE, tra i quali quello a essere riscarciti in caso di cancellazioni e ritardi. I diritti di partecipazione («decision shaping») della Svizzera all'evoluzione del diritto nel campo del trasporto aereo sono salvaguardati. L'industria svizzera potrà partecipare al programma di ricerca sul sistema di gestione del traffico aereo per il cielo unico europeo (Single European Sky Air Traffic Management Research, SESAR 3).

- *Contributo svizzero*: con il contributo svizzero, dal 2007 la Svizzera investe nella stabilità e nella coesione in Europa. Anche gli Stati SEE/AELS (Norvegia, Liechtenstein e Islanda), che come il nostro Paese non sono membri dell'Unione, lo fanno, ma poiché sono maggiormente integrati nel mercato unico il loro contributo è più alto di quello svizzero – che per il periodo 2030–2036 sarà pari a 350 milioni di franchi all'anno – nonostante la loro minore forza economica. La Norvegia, per esempio, versa già l'equivalente di 430 milioni di franchi annui, sebbene il suo PIL sia quasi il doppio di quello svizzero. Con il suo contributo, la Svizzera continuerà a partecipare alla riduzione delle disparità economiche e sociali all'interno dell'UE e ad affrontare importanti sfide comuni, per esempio nel campo della migrazione, oltre a rafforzare

direttamente le proprie relazioni bilaterali con gli Stati partner. Questo va a vantaggio della Svizzera e della sua economia.

L'interesse dell'UE ad avere relazioni prevedibili e stabili con la Svizzera, anche in vista della necessità di affrontare le sfide presenti e future, è stato un fattore decisivo che l'ha spinto ad accogliere le richieste svizzere in questo ambito. Anche la componente temporale ha avuto un ruolo nella fase finale dei negoziati: la Commissione europea, sotto la guida della presidente Ursula von der Leyen, ha cercato di concludere i negoziati prima della fine della legislatura (ossia prima della fine del 2024). Grazie proprio alla conclusione parallela dei lavori in tutti i settori, è stato possibile raggiungere quell'equilibrio di interessi con l'UE richiesto dal mandato negoziale. Misure di accompagnamento interne in ambiti specifici completano il risultato complessivo.

Gli accordi del pacchetto rispettano le competenze costituzionali dei Cantoni, del Parlamento, del Consiglio federale, degli organi giurisdizionali e del Popolo. Anche i diritti di iniziativa e di referendum (art. 136 cpv. 2 Cost.) restano pienamente garantiti. Né i singoli accordi né gli elementi istituzionali in essi contenuti impediscono il lancio di un'iniziativa popolare contro il recepimento, in uno degli accordi, di uno sviluppo pertinente del diritto dell'UE, purché rispetti i requisiti di validità fissati dalla Costituzione. Resterà inoltre sempre possibile indire un referendum contro l'adozione di una nuova legge o di una modifica di legge richiesta in questo contesto.

La Svizzera è quindi riuscita a raggiungere il suo obiettivo principale per quanto riguarda le relazioni con l'UE, ossia la migliore partecipazione possibile a settori chiaramente definiti del mercato interno e la cooperazione in specifici ambiti di interesse, mantenendo il più ampio margine di manovra politico possibile.

Come nel caso della conclusione di precedenti accordi con l'UE, ulteriori iniziative nel campo della politica europea non sono in alcun modo pregiudicate da questi accordi.

1.6.2 Valutazione economica

Per il buon andamento di un'economia aperta come quella svizzera, con risorse naturali limitate e un mercato interno di ridotte dimensioni, l'accesso ai mercati esterni svolge una funzione essenziale. Rispetto ad altre economie di dimensioni analoghe, la Svizzera dispone di una rete di partner commerciali piuttosto diversificata; tuttavia, l'UE è di gran lunga il principale partner, con una quota di scambi di merci pari a circa il 59 per cento. La cooperazione si riflette in relazioni economiche e scientifiche intense. Il volume degli scambi di merci della Svizzera con l'UE (ca. fr. 300 mia. nel 2023) è cinque volte superiore a quello con gli Stati Uniti (fr. 63 mia.) e nove volte superiore a quello con la Repubblica popolare Cinese (fr. 33 mia.)⁴². Il commercio

⁴² Consultabile su www.eda.admin.ch/europa > Pubblicazioni > La Svizzera e l'UE in cifre (sulla base del totale 1, senza oro, 2023).

con le regioni di confine supera da solo quello con gli Stati Uniti⁴³. Sussistono inoltre interdipendenze altrettanto significative nei mercati del lavoro e in quelli dei capitali (v. n. 3.3).

Date queste premesse, il pacchetto Svizzera-UE mira a stabilizzare e sviluppare le relazioni economiche con uno dei più grandi mercati interni al mondo, facendo sì che il nostro Paese possa partecipare ai settori specifici del mercato interno dell'UE coperti dai Bilaterali I ed estendendo tale partecipazione al settore dell'elettricità e all'intero settore delle derrate alimentari. Gli elementi istituzionali consentono alla Svizzera di aumentare la certezza del diritto e le assicurano la partecipazione futura al mercato interno dell'UE in questi settori. Grazie alle eccezioni ottenute nei negoziati e alle misure d'accompagnamento nazionali, l'immigrazione rimane orientata al mercato del lavoro, e la protezione dei salari e il servizio pubblico in Svizzera vengono salvaguardati. Le imprese svizzere possono quindi contare su un'elevata certezza del diritto, la quale garantisce che merci, servizi e capitali continuino a circolare il più liberamente possibile tra la Svizzera e il suo più importante partner commerciale e che in caso di necessità la manodopera potrà ancora essere assunta oltre confine. In un contesto di tensioni geopolitiche e di frammentazione dell'ordine mondiale, questo è un fattore di localizzazione decisivo per un'economia aperta come quella svizzera.

⁴³ Dati secondo le informazioni fornite dalle ambasciate Svizzere, sulla base delle seguenti fonti. Regioni francesi (www.lekiosque.finances.gouv.fr); Istituto Nazionale di Statistica Istat (www.coeweb.istat.it/); regioni austriache (www.wko.at); regioni tedesche (www.statistik-bw.de e www.export-app.de). Per la conversione in franchi è stato utilizzato il tasso di cambio medio per il 2023 (1 EUR = 0,97 CHF; fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni, AFC).

2 I singoli accordi

2.1 Elementi istituzionali

2.1.1 Sintesi

Tra gli accordi bilaterali esistenti tra la Svizzera e l'UE, cinque, attualmente, permettono alla Svizzera di partecipare al mercato interno dell'UE. Si tratta dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)⁴⁴, dell'Accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri)⁴⁵, dell'Accordo sul trasporto aereo⁴⁶, dell'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio, MRA)⁴⁷ e dell'Accordo sul commercio dei prodotti agricoli (Accordo agricolo)⁴⁸. Questi cinque accordi relativi al mercato interno contengono disposizioni istituzionali riguardanti il loro aggiornamento in base allo sviluppo del diritto delle Parti contraenti, l'interpretazione delle loro disposizioni, la loro applicazione, la vigilanza e la composizione delle controversie. Oggi questi accordi funzionano tuttavia in maniera statica, ossia il loro aggiornamento dipende dalla volontà delle Parti e la composizione delle controversie è limitata al livello diplomatico-politico. Ciò comporta il rischio che la situazione giuridica in Svizzera e quella nell'UE comincino a divergere, provocando incertezza del diritto. Inoltre, poiché la composizione delle controversie è limitata al livello diplomatico-politico, le differenze tra le Parti rischiano inoltre di rimanere irrisolte.

A seguito di alcuni colloqui risalenti al 2006, nel 2014 la Svizzera e l'UE hanno avviato negoziati su un accordo quadro istituzionale (v. n. 2.1.2.2). Il 26 maggio 2021, prendendo atto del perdurare di divergenze sostanziali su determinati punti chiave connessi alla libera circolazione delle persone, alla protezione dei salari e agli aiuti di Stato, il Consiglio federale ha deciso di non firmare il progetto di accordo quadro istituzionale. Da parte sua l'UE, in conformità con la posizione espressa durante i negoziati sul progetto di accordo quadro istituzionale, lega l'aggiornamento degli accordi relativi al mercato interno esistenti, la conclusione di nuovi accordi e la cooperazione con la Svizzera in vari ambiti, tra cui quello della ricerca, alla risoluzione delle questioni istituzionali e concernenti gli aiuti di Stato.

Per individuare soluzioni che permettessero di stabilizzare e di sviluppare la via bilaterale con l'UE il Consiglio federale ha proceduto allora a una valutazione della propria politica europea. L'obiettivo era assicurare alla Svizzera una partecipazione senza ostacoli al mercato interno dell'UE nei settori oggetto degli accordi esistenti e la possibilità di concludere nuovi accordi, continuando a garantire il buon funzionamento delle istituzioni svizzere, in particolare i principi derivanti dalla democrazia diretta, dal federalismo e dall'indipendenza del Paese. Il Consiglio federale ha deciso pertanto di includere gli elementi istituzionali in un approccio «a pacchetto» che ha adottato il 23 febbraio 2022 e che ha costituito il punto di partenza per i colloqui esplorativi e poi per i negoziati con l'UE. Inoltre, contrariamente a quanto previsto dal progetto di

⁴⁴ RS 0.142.112.681

⁴⁵ RS 0.740.72

⁴⁶ RS 0.748.127.192.68

⁴⁷ RS 0.946.526.81

⁴⁸ RS 0.916.026.81

accordo quadro istituzionale, il Consiglio federale ha scelto di puntare a includere gli elementi istituzionali nei diversi accordi di accesso al mercato interno tramite un approccio settoriale.

I punti centrali degli elementi istituzionali negoziati sono elencati di seguito.

- Come stabilito dall’approccio settoriale, gli elementi istituzionali sono stati inclusi negli accordi di accesso al mercato interno esistenti e nuovi, oltre che, per analogia e nella misura in cui è necessario per il suo funzionamento, nell’Accordo sulla sanità. Non è più previsto alcun accordo quadro orizzontale simile a quello che è stato oggetto dei negoziati fino al 2021. Ciò permette di adeguare meglio gli elementi istituzionali alle specificità dei singoli accordi, di tenere conto degli interessi della Svizzera e di evitare qualsiasi nuova connessione, per quanto riguarda la denuncia, tra gli accordi relativi al mercato interno esistenti e quelli nuovi (ad eccezione della sicurezza alimentare che fa parte dell’Accordo agricolo). Non c’è dunque alcuna clausola «super ghigliottina».
- Il recepimento dinamico si limita al campo di applicazione e agli obiettivi definiti negli accordi e assicura l’aggiornamento regolare degli accordi relativi al mercato interno garantendo così la partecipazione della Svizzera a quest’ultimo. Ogni aggiornamento continua a richiedere il consenso della Svizzera e dell’UE (non è previsto alcun automatismo). Le procedure costituzionali svizzere sono rispettate, soprattutto attraverso tempi di recepimento sufficientemente lunghi. In ogni accordo relativo al mercato interno gli interessi vitali della Svizzera (p. es. politica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia nel Paese, protezione dei salari nel campo della libera circolazione delle persone, centrali di riserva nel settore dell’energia elettrica) sono garantiti attraverso apposite eccezioni. Il valore giuridico di queste ultime è chiaramente definito, come anche quello dei meccanismi di salvaguardia e dei principi nell’ambito della libera circolazione delle persone e della protezione dei salari (v. n. 2.3.6.1).
- Il meccanismo di composizione delle controversie definisce un quadro giuridico che permette alla Svizzera di far valere i propri diritti in maniera efficace. Se non è possibile trovare una soluzione in ambito diplomatico-politico in seno al comitato misto, un tribunale arbitrale la cui composizione è paritaria viene incaricato di risolvere la controversia. Il tribunale arbitrale sottopone una questione alla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE) solo quando tale questione riguarda l’interpretazione di una nozione del diritto dell’UE e solo se ciò è pertinente e necessario per la composizione della controversia. La decisione di rivolgersi alla CGUE è presa dal tribunale arbitrale e la CGUE non può intervenire di propria iniziativa in una procedura arbitrale. Inoltre, la decisione finale rispetto alla controversia spetta in ogni caso sempre al tribunale arbitrale.
- Nell’ipotesi in cui una delle Parti contraenti non rispettasse una decisione del tribunale arbitrale, le misure di compensazione prese dall’altra Parte do-

vranno essere proporzionate e limitate agli accordi relativi al mercato interno. È dunque possibile che le misure di compensazione siano prese nel quadro di un altro accordo relativo al mercato interno, diverso da quello interessato dalla controversia (resta escluso l'ambito relativo all'agricoltura dell'Accordo agricolo [v. ultimo punto di seguito]). Queste misure non potranno tuttavia coinvolgere altri campi, come la cooperazione nell'ambito dei programmi. Le Parti potranno rivolgersi al tribunale arbitrale per chiedere una valutazione della loro proporzionalità. In questo quadro, potranno far intervenire il tribunale prima dell'effettiva entrata in vigore delle misure di compensazione per prolungare l'effetto sospensivo automatico di tre mesi fino alla decisione finale relativa alla proporzionalità.

- L'interpretazione uniforme e l'applicazione armonizzata degli accordi nonché la vigilanza di questi ultimi sono garantite dalla Svizzera e dall'UE sul proprio rispettivo territorio (modello a due pilastri). Le competenze del Tribunale federale e degli altri organi giurisdizionali svizzeri nonché quelle della CGUE e degli organi giurisdizionali degli Stati membri per quanto riguarda l'interpretazione degli accordi in casi specifici è salvaguardata. Ogni Parte mantiene anche l'autonomia dei propri tribunali nell'interpretazione del proprio diritto. Le competenze dei tribunali svizzeri e del Tribunale federale non vengono dunque modificate dall'esito dei negoziati.
- La responsabilità principale della gestione degli accordi resta, come è stato finora, dei comitati misti, nei quali la Svizzera e l'UE sono rappresentate in maniera paritaria e prendono le decisioni all'unanimità.
- La Svizzera può esercitare la propria influenza sui processi legislativi partecipando all'iter legislativo dell'UE (*decision shaping*) nel caso di tutti gli atti giuridici che rientrano nel campo di applicazione degli accordi.
- La Svizzera può poi influenzare le procedure giurisdizionali dell'UE depositando memorie o osservazioni davanti alla CGUE nel caso in cui venga sollevata una questione di interpretazione che abbia un impatto sulla Svizzera.
- Un regime specifico è previsto nella parte relativa all'agricoltura dell'Accordo agricolo: come risultato dei negoziati, quest'ultimo si compone di due parti distinte, la parte agricola e quella sulla sicurezza alimentare. Gli aspetti riguardanti il mercato interno sono contenuti unicamente nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. La parte agricola non prevede dunque alcun recepimento dinamico e il meccanismo di composizione delle controversie in questa parte si limita a un tribunale arbitrale che non prevede alcun ruolo per la CGUE. Le misure di compensazione connesse a una violazione di questa parte potranno essere prese solo nel quadro dell'Accordo agricolo e nessuna misura di compensazione potrà essere adottata nella parte relativa all'agricoltura dell'Accordo in questione in caso di controversia riguardante altri accordi relativi al mercato interno.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione dei protocolli istituzionali dell'ALCP, dell'Accordo sui trasporti terrestri, dell'Accordo sul trasporto aereo e del MRA nell'ambito della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE. Per quanto riguarda l'approvazione dell'Accordo sull'energia, il Protocollo sulla sicurezza alimentare e dell'Accordo sulla sanità, si vedano rispettivamente i numeri 2.11.1, 2.12.1 e 2.13.1.

2.1.2 Situazione iniziale

2.1.2.1 Elementi istituzionali attuali negli accordi relativi al mercato interno esistenti

Nel contesto degli accordi relativi al mercato interno sono considerati «elementi istituzionali» soprattutto le disposizioni che riguardano l'aggiornamento degli accordi in base all'evoluzione del diritto delle Parti contraenti, l'interpretazione, l'applicazione e la vigilanza degli accordi, oltre alla composizione delle controversie che potrebbero derivarne.

Le disposizioni istituzionali attuali dei cinque accordi relativi al mercato interno esistenti sono simili, ma alcune differenze risultano dalla natura particolare dei singoli accordi⁴⁹. Di seguito sono descritte in maniera sintetica e generale.

- Equivalenza o integrazione delle legislazioni: l'Accordo sui trasporti terrestri, l'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio e l'Accordo agricolo si fondano attualmente sul principio di equivalenza della legislazione svizzera e di quella dell'UE. In concreto questi accordi vengono di solito aggiornati progressivamente, seguendo l'evoluzione del diritto dell'UE, mentre la Svizzera adegua la propria legislazione affinché raggiunga l'obiettivo d'equivalenza con quella europea. L'Accordo sul trasporto aereo si basa invece sul principio di integrazione e trasforma gli atti giuridici dell'UE applicabili in questo campo in regole comuni alle Parti. L'ALC si fonda teoricamente sul principio di equivalenza, ma, nei fatti, gli adeguamenti apportati finora hanno seguito il principio di integrazione.
- Interpretazione: gli accordi prevedono che, nella misura in cui la loro applicazione implica nozioni di diritto dell'UE o nella misura in cui le disposizioni dell'accordo e degli atti giuridici dell'UE che sono contenuti nell'accordo sono identiche nella sostanza alle regole dell'UE, si deve tenere conto della giurisprudenza pertinente della CGUE anteriore alla data della firma. Per quanto riguarda la giurisprudenza posteriore sono definite procedure di scambio di informazioni e di consultazione.
- Applicazione e vigilanza: le Parti sono tenute a prendere tutte le misure necessarie per garantire il rispetto degli obblighi derivanti dagli accordi. Ogni Parte è responsabile della corretta applicazione degli accordi sul proprio territorio (modello a due pilastri). L'Accordo sul trasporto aereo prevede regole specifiche in merito all'applicazione e alla vigilanza, e in particolare assegna determinate competenze alle istituzioni dell'UE.

⁴⁹ FF 1999 5118 segg.

-
- Gestione: il ruolo centrale nella gestione degli accordi è attribuito ai comitati misti. Esiste un comitato misto per ogni accordo, tranne nel caso dell'Accordo agricolo che ne prevede due (Comitato misto agricoltura e Comitato misto veterinaria). In seno ai comitati misti le Parti prendono le decisioni di comune accordo, ossia all'unanimità. I comitati misti possono formulare raccomandazioni e dispongono di un potere decisionale limitato ai casi previsti dai singoli accordi. Le Parti danno seguito alle decisioni secondo le proprie regole interne. I comitati misti vigilano sul buon funzionamento degli accordi, aggiornano la maggior parte degli allegati a seconda degli sviluppi del diritto dell'UE e favoriscono lo scambio di informazioni e le consultazioni tra le Parti, soprattutto in merito ai cambiamenti sul piano legislativo e della giurisprudenza. Si riuniscono in base alla necessità, ma almeno una volta all'anno, e possono costituire gruppi di lavoro che li assistono nell'adempimento dei loro compiti.

 - Composizione delle controversie: i comitati misti sono inoltre incaricati di risolvere le controversie che vengono loro sottoposte dalle Parti. Se non è possibile arrivare alla composizione di una controversia in seno al comitato misto, essa resta senza soluzione. Nel caso dell'Accordo sul trasporto aereo, le decisioni prese dalle istituzioni dell'UE conformemente alle disposizioni dell'accordo possono essere contestate solo davanti alla CGUE e non davanti al comitato misto. Pertanto, da oltre 25 anni l'Accordo sul trasporto aereo prevede competenze per la CGUE nei confronti, in particolare, dei singoli e degli operatori economici svizzeri in settori strettamente limitati. Ciò va oltre il livello di integrazione dei nuovi elementi istituzionali, che in linea di principio prevedono solo un ruolo limitato della CGUE nell'interpretazione dei concetti di diritto dell'UE (ove pertinente e necessario) nella composizione delle controversie interstatali. Inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea svolge già un ruolo importante nel contesto dell'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino, con conseguenze potenzialmente incisive in caso di disaccordo al riguardo. Se la Svizzera si discosta sostanzialmente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di acquis di Schengen e Dublino (ciò che finora non è mai avvenuto), le due parti devono trovare una soluzione. Ciò implica che la Svizzera riprenda la giurisprudenza della CGUE oppure che l'UE accetti tale divergenza (cosa poco probabile). In caso contrario, l'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino cessa automaticamente entro un determinato termine. L'esistenza di divergenze da parte della Svizzera rispetto alla giurisprudenza della CGUE può però anche essere tematizzata anche nell'ambito delle valutazioni Schengen. In tale contesto, la Commissione europea può formulare raccomandazioni alla Svizzera, che è tenuta a renderne conto.

 - Misure di riequilibrio, misure di salvaguardia temporanee e sospensione: l'Accordo sui trasporti terrestri e l'Accordo sul trasporto aereo prevedono la possibilità di misure di riequilibrio o misure di salvaguardia temporanee. Se una Parte contraente constata che l'altra Parte non rispetta gli obblighi presi in base a questi accordi o che non dà attuazione a una decisione del

comitato misto, la Parte lesa può, previa consultazione in seno a quest'ultimo, prendere le misure appropriate per ripristinare l'equilibrio. L'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio prevede che, se una Parte constata che l'altra non rispetta le condizioni dell'accordo può, previa consultazione del comitato misto, sospendere parzialmente o totalmente l'applicazione del suo allegato 1.

2.1.2.2 Negoziati su un accordo quadro istituzionale

I negoziati su un accordo quadro istituzionale sono oggetto di un rapporto dettagliato del Consiglio federale che è stato pubblicato il 26 maggio 2021⁵⁰, e le cui tappe essenziali sono riassunte di seguito.

Nel 2006, desideroso di consolidare la via bilaterale con l'UE, il Consiglio federale ha menzionato ufficialmente per la prima volta l'opzione di un «accordo quadro». Nel 2007 ha deciso di valutare se un tale accordo fosse opportuno, rispondendo così al Parlamento che a più riprese, dal 2002, chiedeva di analizzarne l'opportunità e la fattibilità. Anche l'UE ha manifestato il proprio interesse per un «accordo quadro», come confermano le conclusioni dell'8 dicembre 2008 del Consiglio che fissano come obiettivo la messa a punto di un meccanismo istituzionale per gli accordi bilaterali. Tuttavia, è soltanto dal 2010 che la Svizzera e l'UE hanno cominciato a esplorare sotto il profilo tecnico questa possibilità istituendo a tal fine un gruppo di lavoro comune. I risultati del gruppo di lavoro, giudicati incoraggianti malgrado l'esistenza di notevoli divergenze, hanno permesso alla Svizzera di fissare la sua strategia e i suoi principi relativi a una soluzione istituzionale. Di fronte a una crescente pressione da parte della Commissione europea, che voleva vedere risolte le questioni istituzionali prima di avanzare su qualsiasi altro dossier in sospeso, nel 2012 la Svizzera ha elaborato alcune proposte concrete e le ha presentate all'UE. Questi scambi hanno rilanciato i dibattiti a livello tecnico consentendo alla Svizzera e all'UE di definire, nel 2013, un *non-paper* comune contenente tre possibili opzioni negoziali. La Svizzera e l'UE hanno scelto la terza opzione, imperniata su un modello a due pilastri nel quale le questioni interpretative e di vigilanza sarebbero state di competenza della Svizzera e dell'UE, ognuna sul proprio territorio; per la CGUE era previsto un ruolo nella composizione delle controversie.

È su questa base che nel 2014 erano stati avviati i negoziati. Tra il 2014 e il 2018 le delegazioni della Svizzera e dell'UE si sono incontrate regolarmente nel quadro di tornate negoziali formali. Pur riuscendo ad abbozzare diversi compromessi riguardanti in particolare i meccanismi istituzionali, si è rivelato però impossibile trovare una soluzione su alcune questioni materiali legate all'ALC, ovvero alla direttiva 2004/38/CE e alle misure di accompagnamento svizzere nel campo della protezione dei salari.

Il 23 novembre 2018 l'UE ha comunicato alla Svizzera di ritenere conclusi i negoziati sull'accordo quadro istituzionale e ha cominciato a esercitare una pressione crescente affinché si giungesse a una rapida conclusione del progetto di accordo quadro istitu-

⁵⁰ www.dfae.admin.ch/europa > La via bilaterale > Visione d'insieme sulla via bilaterale > Accordo istituzionale (fino al 2021) > Informazioni e documenti sull'accordo istituzionale.

zionale, rifiutandosi di aggiornare gli accordi bilaterali esistenti a meno che tale aggiornamento non rispondesse, in casi particolari, a un precipuo interesse dell'Unione. Dati i punti ancora in sospeso, il Consiglio federale ha deciso di non parafare il progetto di accordo quadro istituzionale e di sottoporlo invece a un'ampia consultazione nazionale. La consultazione ha permesso di identificare tre aspetti che ancora richiedevano chiarimenti: la direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE, le misure di accompagnamento nel campo della protezione dei salari e gli aiuti di Stato. Il Consiglio federale ha comunicato questi punti alla Commissione europea con lettera del 7 giugno 2019⁵¹. Le soluzioni istituzionali individuate nell'accordo quadro istituzionale non sono state considerate tra i punti da chiarire e non sono dunque menzionate nella lettera del Consiglio federale.

Con il coinvolgimento dei Cantoni e delle parti sociali, l'11 novembre 2020 il Consiglio federale ha definito la propria posizione riguardo ai tre punti del progetto di accordo quadro istituzionale ancora in sospeso. I nuovi negoziati condotti dal gennaio del 2021 sui chiarimenti richiesti dalla Svizzera hanno portato a una migliore comprensione reciproca, ma hanno soprattutto confermato le fondamentali divergenze nel settore della libera circolazione delle persone, della protezione dei salari e degli aiuti di Stato.

Il 26 maggio 2021⁵² il Consiglio federale ha proceduto a una valutazione generale del risultato dei negoziati ed è giunto alla conclusione che tra la Svizzera e l'UE permanevano divergenze sostanziali concernenti ambiti fondamentali del progetto di accordo-quadro istituzionale, ritenendo pertanto che le condizioni per la sua conclusione non fossero soddisfatte. Per questo motivo ha deciso di non firmarlo mettendo fine ai relativi negoziati. Il Consiglio federale ha comunque continuato a ritenere che fosse nell'interesse sia della Svizzera che dell'UE portare avanti la loro cooperazione bilaterale, che si è dimostrata valida, e mantenere gli accordi esistenti. Da parte sua, l'UE ha continuato a collegare l'aggiornamento degli accordi relativi al mercato interno, la conclusione di nuovi accordi e la cooperazione in altri settori alla soluzione delle questioni istituzionali e sugli aiuti di Stato e il 12 giugno 2021 ha relegato la Svizzera allo statuto di Stato terzo non associato ai programmi di Orizzonte Europa.

2.1.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

2.1.3.1 Interessi in gioco

Dopo aver interrotto i negoziati sul progetto di accordo quadro istituzionale, il Consiglio federale ha analizzato la propria politica europea. Tra le quattro opzioni esaminate – libero scambio puro, proseguimento della via bilaterale, adesione allo Spazio economico europeo (SEE), adesione all'UE (v. n. 1.2) – è giunto alla conclusione che fosse nell'interesse della Svizzera trovare soluzioni in grado di stabilizzare e di sviluppare la via bilaterale con l'Unione, sua partner economico e politico principale. In particolare: il Consiglio federale ha ribadito di voler assicurare alla Svizzera una partecipazione senza ostacoli al mercato interno dell'UE nei campi di applicazione degli

⁵¹ www.dfae.admin.ch/europa > La via bilaterale > Visione d'insieme sulla via bilaterale > Accordo istituzionale (fino al 2021) > Consultazioni 2019.

⁵² www.dfae.admin.ch/europa > La via bilaterale > Visione d'insieme sulla via bilaterale > Accordo istituzionale (fino al 2021) > Informazioni e documenti sull'accordo istituzionale.

accordi esistenti e la possibilità di concludere nuovi accordi continuando a garantire il buon funzionamento delle istituzioni svizzere, in particolare i principi derivanti dalla democrazia diretta, dal federalismo e dall'indipendenza del Paese. È infatti nell'interesse della Svizzera aumentare la certezza del diritto nel quadro della sua partecipazione al mercato interno dell'UE pur tutelando i propri interessi fondamentali soprattutto attraverso il riconoscimento di alcune eccezioni. Contrariamente a quanto previsto nel progetto di accordo quadro istituzionale, il Consiglio federale mira ora a far sì che le questioni istituzionali siano disciplinate in maniera settoriale, nei singoli accordi, per tenere meglio conto delle peculiarità di ognuno di essi. L'obiettivo è assicurare l'aggiornamento regolare degli accordi per evitare che emergano divergenze sul piano giuridico e ostacoli alla partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'UE. Si tratta anche di mettere in atto un meccanismo di composizione delle controversie che definisca un quadro giuridico all'interno del quale la Svizzera possa far valere i propri diritti in maniera efficace. Il Consiglio federale vuole infine anche poter influenzare i processi legislativi e giurisdizionali dell'UE riguardanti i campi di applicazione degli accordi relativi al mercato interno e dunque con un impatto sulla Svizzera.

Da parte sua l'UE ribadisce che la partecipazione della Svizzera al suo mercato interno nei termini attuali e un eventuale ampliamento di tale partecipazione presuppongono che le regole applicabili alle relazioni con la Svizzera negli ambiti regolati dagli accordi relativi al mercato interno siano le stesse che vigono in quest'ultimo (*level playing field*, anche nel settore degli aiuti di Stato). Di conseguenza chiede che gli accordi bilaterali siano completati da meccanismi istituzionali che prevedano in particolar modo il recepimento dinamico del diritto dell'UE e un sistema di composizione delle controversie in cui abbia un ruolo la CGUE.

2.1.3.2 Approccio «a pacchetto» e colloqui esplorativi

Alla luce di questa analisi degli interessi in gioco, il 23 febbraio 2022 il Consiglio federale ha deciso di chiarire i punti in sospeso nel contesto generale delle relazioni con l'UE adottando un approccio «a pacchetto» (v. n. 1.2), comprendente in primo luogo gli elementi istituzionali. L'obiettivo era includere questi elementi nei diversi accordi di accesso al mercato interno attraverso un approccio settoriale.

Su questa base hanno avuto luogo alcuni colloqui esplorativi tra la Svizzera e l'UE. Gli elementi istituzionali hanno fatto parte dei temi trattati in questi incontri, come si evince dal *Common Understanding* (v. n. 1.3.1).

2.1.3.3 Mandato negoziale

In occasione della seduta dell'8 novembre 2023 il Consiglio federale ha verificato i risultati dei colloqui esplorativi con l'UE e dei lavori effettuati sul piano interno giungendo alla conclusione che i colloqui potessero considerarsi terminati e decidendo pertanto di elaborare un mandato negoziale. Il 15 dicembre 2023 ha approvato il progetto di mandato negoziale con l'UE contenente le linee guida per i negoziati⁵³. Il documento è stato sottoposto a consultazione tra il 15 dicembre 2023 e il 15 febbraio 2024. Dalla consultazione sono emerse alcune richieste di adeguamento riguardanti

⁵³ www.dfae.admin.ch/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

gli elementi istituzionali (cfr. il rapporto sui risultati della consultazione relativa al progetto di mandato negoziale tra la Svizzera e l'Unione europea concernente la stabilizzazione e lo sviluppo delle loro relazioni)⁵⁴.

Il Consiglio federale ha tenuto conto di queste richieste di adeguamento. Il progetto di mandato è stato di conseguenza modificato affinché le eventuali misure di compensazione che una Parte può adottare se l'altra Parte non rispetta una decisione presa dal tribunale arbitrale in una procedura di composizione delle controversie non possano entrare in vigore prima che il tribunale arbitrale abbia preso una decisione in merito alla loro proporzionalità («effetto sospensivo»). L'obiettivo era soprattutto evitare eventuali danni provocati da misure di compensazione in seguito dichiarate sproporzionate. Il mandato è stato adeguato anche per includere un altro aspetto: la volontà della Svizzera di instaurare una cooperazione parlamentare tra l'Assemblea federale e il Parlamento europeo (v. n. 2.15).

Il mandato negoziale definitivo è stato adottato l'8 marzo 2024⁵⁵. Per quanto riguarda gli elementi istituzionali conteneva le seguenti linee guida.

- La Svizzera mira a integrare gli elementi istituzionali in ogni accordo, esistente o nuovo, relativo al mercato interno. L'obiettivo sarà garantire così l'uniformità del diritto nel mercato interno eliminando gli ostacoli all'accesso al mercato nei settori oggetto degli accordi. Gli elementi istituzionali non intaccheranno il buon funzionamento delle istituzioni svizzere, in particolare i principi derivanti dalla democrazia diretta, dal federalismo e dall'indipendenza del Paese.
- La Svizzera intende mantenere le eccezioni esistenti negli accordi.
- Interpretazione e applicazione: l'interpretazione e l'applicazione uniformi secondo i principi del diritto internazionale pubblico saranno garantite dalle autorità delle Parti nei rispettivi territori (approccio a due pilastri). La competenza del Tribunale federale per l'interpretazione del diritto svizzero e la competenza della CGUE per l'interpretazione del diritto dell'UE, comprese le disposizioni degli accordi che implicano nozioni di diritto dell'UE, sono rispettate.
- Vigilanza: gli accordi saranno sorvegliati dalle autorità competenti delle Parti, in modo autonomo e nei rispettivi territori, conformemente ai principi del diritto internazionale pubblico (approccio a due pilastri).
- Recepimento dinamico: il regolare aggiornamento degli accordi sul mercato interno esistenti e nuovi sarà assicurato mediante il recepimento dinamico, a condizione che **(i)** la Svizzera possa partecipare agli sviluppi del diritto

⁵⁴ www.dfae.admin.ch/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

⁵⁵ www.dfae.admin.ch/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

dell'UE che la riguardano (*decision shaping*), **(ii)** le sue procedure costituzionali siano rispettate e **(iii)** non vengano recepiti sviluppi del diritto dell'UE che rientrano nel campo di applicazione di un'eccezione.

- **Composizione delle controversie:** in caso di controversie, le Parti cercheranno una soluzione politica nel comitato misto. Qualora quest'ultimo non giunga a una soluzione, l'una o l'altra Parte potrà sottoporre la controversia a un tribunale arbitrale paritario. Se la controversia solleva una questione concernente un'eccezione all'obbligo di recepimento dinamico e non implica l'interpretazione o l'applicazione di nozioni di diritto dell'UE, il tribunale arbitrale risolverà la controversia senza un rinvio alla CGUE. Se invece la controversia solleva una questione concernente l'interpretazione o l'applicazione di una disposizione di un accordo o del diritto dell'UE la cui applicazione implica nozioni di diritto dell'UE, e se l'interpretazione di tale disposizione è rilevante per la composizione della controversia e necessaria per consentire al tribunale arbitrale di prendere una decisione, quest'ultimo dovrà rivolgersi alla CGUE per un'interpretazione che sarà vincolante. In ogni caso spetterà al tribunale arbitrale decidere se ci sono le condizioni per un coinvolgimento della CGUE. La CGUE non potrà intervenire di propria iniziativa in una procedura arbitrale. La decisione in merito alla controversia sarà sempre presa dal tribunale arbitrale.
- **Misure di compensazione:** in caso di violazioni constatate dal tribunale arbitrale, misure di compensazione proporzionate potranno essere adottate nell'accordo interessato dalla violazione o in un altro accordo relativo al mercato interno. La Svizzera mira a garantire che le misure di compensazione non possano entrare in vigore fino a quando il tribunale arbitrale non si sia pronunciato sulla loro proporzionalità. L'obiettivo è soprattutto evitare eventuali danni provocati da misure di compensazione in seguito dichiarate sproporzionate.
- **Cooperazione parlamentare:** la Svizzera mira a stabilire una cooperazione parlamentare tra l'Assemblea federale e il Parlamento europeo.

2.1.3.4 Processo negoziale

Per quanto riguarda l'UE, il Consiglio ha adottato il mandato negoziale il 12 marzo 2024⁵⁶. I negoziati sono stati avviati ufficialmente il 18 marzo 2024 (v. n. 1.3.21).

Nell'ambito dei negoziati, gli elementi istituzionali sono stati trattati dal gruppo negoziale «Disposizioni istituzionali e altre questioni», guidato dai capi negoziatori delle due delegazioni. La guida della delegazione svizzera è stata assicurata congiuntamente dalla Divisione Europa della Segreteria di Stato (Dipartimento federale degli affari esteri [DFAE]), attraverso il capo negoziatore, e dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) (Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP]). La delegazione era

⁵⁶ www.consilium.europa.eu > Notizie e media > Comunicati stampa > 12 mar. 2024 (15.05).

composta anche da rappresentanti della Conferenza dei Governi cantonali, della Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE) e della Missione della Svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles. Erano inclusi inoltre rappresentanti di altre unità dell'Amministrazione federale, per esempio dell'Amministrazione federale delle finanze (Dipartimento federale delle finanze), quando erano interessati campi di loro competenza. Oltre a occuparsi dei negoziati sulle disposizioni istituzionali, questo gruppo è stato incaricato di affrontare determinati aspetti di natura trasversale soprattutto connessi all'attuazione degli elementi istituzionali nei diversi accordi.

La prima tornata negoziale sugli elementi istituzionali si è tenuta il giorno successivo all'avvio formale dei negoziati, il 19 marzo 2024. Considerando prioritari questi aspetti per le loro implicazioni nei negoziati relativi a numerosi altri dossier, le due delegazioni hanno deciso di riunirsi con una frequenza maggiore rispetto a quanto previsto per i gruppi responsabili dei negoziati settoriali. I colloqui sono stati caratterizzati da posizioni dure per quanto riguarda gli aspetti fondamentali ma anche dalla volontà di trovare soluzioni. I negoziati sulle principali disposizioni istituzionali si sono conclusi materialmente l'11 luglio 2024. Alla ripresa dopo la pausa estiva le discussioni hanno riguardato in primo luogo l'attuazione degli elementi istituzionali nei diversi settori interessati e altri aspetti trasversali. In totale si sono tenute 25 tornate negoziali, l'ultima il 3 dicembre 2024. Gli incontri sono stati integrati da scambi di opinioni informali e da dialoghi a livello tecnico.

2.1.4 Punti essenziali degli elementi istituzionali

In un primo tempo gli elementi istituzionali sono stati negoziati in maniera trasversale nel gruppo negoziale «Disposizioni istituzionali e altre questioni» per tutti gli accordi relativi al mercato interno. In seguito sono stati affrontati all'interno dei gruppi negoziali settoriali, che si sono accordati sugli adeguamenti necessari per tenere conto delle peculiarità dei singoli accordi e garantire gli interessi specifici della Svizzera. Gli elementi istituzionali sono stati inclusi anche nell'Accordo sulla sanità nella misura in cui sono stati ritenuti necessari per il suo funzionamento.

Gli elementi istituzionali saranno illustrati di seguito così come sono stati negoziati, in maniera trasversale, per essere integrati in ogni accordo relativo al mercato interno. Per facilitare la comprensione, e salvo indicazione contraria, si farà riferimento alla numerazione del Protocollo istituzionale dell'Accordo sul trasporto aereo (di seguito «PI-ATA») e al relativo Protocollo di modifica (di seguito «PM-ATA»). Gli adeguamenti settoriali per gli altri accordi relativi al mercato interno e le specificità degli elementi istituzionali integrati nell'Accordo sulla sanità saranno illustrati nelle parti del rapporto esplicativo che li riguardano (v. n. 2.3–2.6 e 2.11–2.13).

Gli elementi istituzionali sono stati integrati direttamente nei nuovi accordi mentre per quelli esistenti si è fatto ricorso a protocolli. Possono essere raggruppati in sette ambiti tematici distinti.

- Il preambolo e le disposizioni generali, che concernono principalmente gli obiettivi, la relazione tra le disposizioni istituzionali e l'accordo interessato (nel caso dei protocolli) e la definizione di accordi bilaterali relativi al mercato interno (v. n. 2.1.5.1).

-
- Il recepimento dinamico, che comprende la partecipazione della Svizzera all’elaborazione degli atti giuridici pertinenti dell’UE (*decision shaping*) e la loro integrazione nell’accordo (v. n. 2.1.5.2).
 - L’interpretazione, l’applicazione e la vigilanza degli accordi, comprendenti il principio dell’interpretazione uniforme e il principio dell’applicazione effettiva e armonizzata (v. n. 2.1.5.3).
 - La composizione delle controversie, che include il principio di esclusività, la procedura di composizione delle controversie e le misure di compensazione, la cooperazione tra giurisdizioni e il deposito di memorie o di osservazioni davanti alla CGUE (v. n. 2.1.5.4).
 - Le disposizioni sul contributo finanziario e quelle volte a facilitare la lettura degli atti giuridici dell’UE integrati negli accordi (v. n. 2.1.5.5).
 - Le disposizioni finali (v. n. 2.1.5.6).
 - Le disposizioni riguardanti altre questioni la cui formulazione è stata uniformata e il contenuto aggiornato, in particolare quelle concernenti i comitati misti, il campo di applicazione territoriale degli accordi, i diritti e i doveri degli Stati membri e il regime dei privilegi e delle immunità (v. n. 2.1.5.7).

2.1.5 Commento alle singole disposizioni istituzionali

2.1.5.1 Preambolo e disposizioni generali

2.1.5.1.1 Preambolo

Il preambolo illustra le ragioni che hanno portato all’inclusione delle disposizioni istituzionali nell’accordo interessato. Costituisce così il contesto pertinente per queste disposizioni e può facilitare la loro interpretazione.

Esso fa innanzitutto riferimento ai numerosi accordi che legano la Svizzera e l’UE e che puntano ad aumentare la competitività dell’Europa e a rafforzare i legami economici tra la Svizzera e l’UE sulla base dell’uguaglianza, della reciprocità e di un equilibrio generale di vantaggi, diritti e obblighi. L’obiettivo di rafforzare e approfondire la partecipazione della Svizzera al mercato interno dell’UE sulla base dell’uniformità e delle stesse regole che si applicano al mercato interno è accompagnata da quello di preservare la rispettiva indipendenza della Svizzera e dell’UE, quella delle loro istituzioni e, per quanto riguarda la Svizzera, il rispetto dei principi derivanti dalla democrazia diretta, dal federalismo e dalla natura settoriale della sua partecipazione al mercato interno dell’UE.

Il preambolo ribadisce inoltre che la competenza del Tribunale federale e degli altri tribunali svizzeri nonché quella degli organi giurisdizionali degli Stati membri e della CGUE per quanto riguarda l’interpretazione degli accordi in casi specifici è salvaguardata. Ogni Parte mantiene anche l’autonomia dei propri tribunali nell’interpretazione del proprio diritto. Le competenze dei tribunali svizzeri e del Tribunale federale

non sono dunque influenzate dall'esito dei negoziati. La salvaguardia delle competenze è sancita dalle disposizioni istituzionali.

2.1.5.1.2 Obiettivi

L'obiettivo delle disposizioni istituzionali è garantire una maggiore certezza del diritto, pari trattamento e condizioni eque alle Parti, agli operatori economici e ai singoli (art. 1 par. 1 PI-ATA). Questo obiettivo vale unicamente per le parti degli accordi che riguardano la partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'UE, non per quelle che concernono altre questioni (p. es. quella del permesso di domicilio in uno dei protocolli dell'ALC), ed è diverso dall'obiettivo perseguito dal SEE che punta alla creazione di uno spazio economico unico in Europa.

Le «nuove soluzioni istituzionali» comprendono *(i)* la procedura di recepimento dinamico negli accordi degli atti giuridici dell'Unione pertinenti, *(ii)* l'interpretazione e l'applicazione uniformi degli accordi e degli atti giuridici dell'UE ivi citati, *(iii)* la vigilanza e l'applicazione e *(iv)* la composizione delle controversie tra le Parti contraenti nel quadro di ogni singolo accordo. Questi elementi facilitano il rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni economiche tra le Parti (art. 1 par. 2 lett. a–d PI-ATA). Il paragrafo ricorda che gli accordi tra la Svizzera e l'UE sono strumenti del diritto internazionale pubblico e che i principi derivanti da quest'ultimo devono essere presi in considerazione; sottolinea inoltre che gli elementi istituzionali sono comuni a tutti gli accordi relativi al mercato interno esistenti e a quelli nuovi. Gli elementi istituzionali dovranno dunque essere parte integrante degli accordi relativi al mercato interno che saranno negoziati in futuro, e solo in tali accordi; non invece di altri tipi di accordi, come gli accordi di cooperazione. Per quanto riguarda il recepimento dinamico, occorre distinguere quest'ultimo da un'estensione dell'acquis dell'UE alla Svizzera, come sarebbe il caso per esempio se diventasse uno Stato membro dell'Unione. Questo significa soprattutto che la Svizzera non è legata ai principi generali del mercato interno, come le libertà fondamentali o il principio di non discriminazione, a meno che ciò non sia concordato espressamente dalle Parti in relazione ad alcuni elementi specifici.

La disposizione sugli obiettivi precisa infine che gli elementi istituzionali non modificano il campo di applicazione e gli obiettivi così come sono definiti in maniera specifica in ogni singolo accordo relativo al mercato interno (art. 1 par. 2 PI-ATA). In altri termini, l'applicazione di questi elementi deve aver luogo nel quadro definito dal campo di applicazione e dagli obiettivi dell'accordo interessato. Si tratta di un principio generale, valido per tutti gli elementi istituzionali e precisato anche nelle altre disposizioni istituzionali, che costituisce una garanzia particolarmente importante in quanto limita la portata del recepimento dinamico: il recepimento dinamico non può intervenire né sul campo di applicazione né sugli obiettivi degli accordi. La limitazione del recepimento dinamico al campo di applicazione definito in ogni singolo accordo evita per esempio che la Svizzera, nel quadro della libera circolazione delle persone, debba riprendere la regolamentazione dell'UE riguardante il diritto del lavoro. Il diritto del lavoro non rientra nel campo di applicazione dell'ALC. Il campo di applicazione e gli obiettivi dell'accordo possono essere modificati solo consensualmente dalle due Parti contraenti per mezzo di una procedura ordinaria di revisione.

2.1.5.1.3 Relazione con l'accordo

Questa disposizione è prevista solo quando le disposizioni istituzionali sono inserite negli accordi relativi al mercato interno esistenti per mezzo di un protocollo. Essa intende infatti disciplinare il rapporto tra le disposizioni istituzionali esistenti e le nuove disposizioni istituzionali concordate nel protocollo. Non è dunque necessaria nei nuovi accordi perché in quei casi le disposizioni istituzionali sono incluse direttamente nel corpo dell'accordo.

Per regolamentare il rapporto tra il protocollo istituzionale e il corpo dell'accordo è stato scelto un approccio basato sull'abrogazione. Le disposizioni istituzionali presenti nell'accordo e rese obsolete dalle nuove disposizioni contenute nel protocollo vengono elencate (art. 2 par. 2 PI-ATA). L'elenco è esaustivo. Le disposizioni istituzionali esistenti non elencate – o non modificate tramite il protocollo di modifica – restano in vigore. L'obiettivo è garantire la certezza del diritto.

La disposizione precisa inoltre che il protocollo istituzionale, il suo allegato e la sua appendice sono parte integrante dell'accordo e che i riferimenti alla «Comunità europea» o alla «Comunità» devono essere intesi come riferimenti all'UE (art. 2 par. 1 e 3 PI-ATA).

2.1.5.1.4 Accordi bilaterali nei settori relativi al mercato interno a cui la Svizzera partecipa

Gli accordi nei settori relativi al mercato interno vigenti e nuovi tra la Svizzera e l'UE sono considerati come un «insieme coerente» che garantisce un equilibrio di diritti e obblighi tra le Parti (art. 3 par. 1 PI-ATA). Questa disposizione riflette il tenore di una disposizione a carattere politico che figura nel paragrafo 12 del *Common Understanding* e non ha una portata giuridica concreta. In particolare non crea legami aggiuntivi tra gli accordi relativi al mercato interno attualmente esistenti e quelli nuovi in merito alla denuncia, contrariamente a quanto era previsto nel progetto di accordo quadro istituzionale (art. 22 del progetto di accordo quadro istituzionale, «super ghigliottina»).

L'articolo specifica che l'accordo in questione è un accordo in un settore relativo al mercato interno (art. 3 par. 2 PI-ATA). La precisazione è necessaria per limitare l'ambito delle misure di compensazione, che possono essere prese unicamente nel quadro di questo tipo di accordi (v. n. 2.1.5.4.3).

Il termine «accordo(i) relativo(i) al mercato interno», utilizzato nel presente rapporto esplicativo per motivi di semplificazione del testo, ha lo stesso significato del termine «accordo(i) nel(i) settore(i) relativo(i) al mercato interno a cui la Svizzera partecipa» utilizzato nei protocolli e negli accordi.

2.1.5.2 Recepimento dinamico

Per garantire a lungo termine la partecipazione della Svizzera al mercato interno nei settori interessati, gli accordi devono essere regolarmente aggiornati in base agli sviluppi del diritto dell'UE. Senza un simile aggiornamento emergerebbero divergenze sul piano giuridico e ciò potrebbe costituire un ostacolo sempre più grande alla loro attuazione. Questi ostacoli comprometterebbero la certezza del diritto che si mira a preservare e, più in generale, la partecipazione della Svizzera al mercato interno

dell'UE prevista dagli accordi, danneggiando soprattutto gli operatori economici svizzeri. L'obbligo di aggiornare gli accordi incombe in maniera congiunta alla Svizzera e all'UE. Per esempio, in futuro, in caso di ritardo dell'UE nell'aggiornamento di un accordo (come accaduto dal 2021 per l'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio), la Svizzera potrà far valere i propri diritti attraverso il meccanismo di composizione delle controversie (v. n. 2.1.5.4). La Svizzera avrà inoltre il diritto di partecipare all'elaborazione degli atti giuridici dell'UE che la riguardano (v. n. 2.1.5.2.1).

Da notare che, indipendentemente dal pacchetto Svizzera-UE, i lavori in corso nei comitati misti relativi all'aggiornamento degli accordi esistenti sul mercato interno proseguono secondo la prassi vigente.

2.1.5.2.1 Partecipazione all'elaborazione di atti giuridici dell'UE («*decision shaping*»)

In seno all'UE le proposte di nuovi atti giuridici vengono elaborate dalla Commissione europea. L'UE garantisce alla Svizzera un diritto di partecipazione il più ampio possibile all'elaborazione di questi atti tramite la Commissione europea (*decision shaping*). Questo tipo di partecipazione equivale a quella prevista per gli Stati del SEE.

Le modalità di *decision shaping* cambiano a seconda che si tratti di atti giuridici (art. 4 par. 1 PI-ATA), di atti delegati (art. 4 par. 2 PI-ATA) o di atti esecutivi (art. 4 par. 3 PI-ATA). Le diverse modalità di partecipazione sono dovute alle differenze nel processo di elaborazione di questi tre tipi di atti in seno all'UE. Nei tre casi, la Commissione europea consulta esperti svizzeri così come chiede il parere di esperti di Stati membri dell'UE quando elabora un progetto iniziale. Nel caso degli atti giuridici possono inoltre avere luogo scambi di opinioni preliminari all'interno del comitato misto e le Parti contraenti sono tenute a consultarsi, se una delle due lo richiede, nei momenti importanti della fase che precede l'adozione. Per quanto riguarda gli atti delegati e gli atti esecutivi, che sono di esclusiva competenza della Commissione, la Svizzera viene coinvolta il più ampiamente possibile nell'elaborazione dei progetti. Nel caso degli atti esecutivi la Svizzera può così partecipare ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio delle sue competenze esecutive (procedura detta comitatologia). Oltre a questa forma di partecipazione all'elaborazione degli atti giuridici dell'UE, gli esperti svizzeri possono essere coinvolti nei lavori dei comitati quando ciò è necessario per assicurare il buon funzionamento dell'accordo interessato (art. 4 par. 4 PI-ATA). Il comitato misto redige e tiene aggiornato un elenco di questi comitati.

Al di là del *decision shaping*, tramite rapporti diretti con gli Stati membri dell'UE e con il Parlamento europeo, la Svizzera ha anche la possibilità di incidere sui dibattiti interni all'Unione.

L'articolo non si applica alle disposizioni o agli atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo di applicazione di un'eccezione (art. 4 par. 5 PI-ATA) nella misura in cui questi atti esulano dall'obbligo di integrazione (v. n. 2.1.5.2.2; art. 5 par. 7 PI-ATA). In caso di disaccordo sulla partecipazione della Svizzera all'elaborazione di un atto giuridico dell'UE, le Parti possono far appello al meccanismo di composizione delle controversie (v. n. 2.1.5.4).

Occorre distinguere queste modalità di *decision shaping* da quelle in vigore nel contesto dell'associazione a Schengen, dove la Svizzera dispone di maggiori diritti. In quest'ultimo caso, infatti, può anche partecipare, per ragioni storiche e di ripartizione delle competenze in seno all'Unione, ai lavori del Consiglio dell'UE. Neppure gli Stati del SEE hanno la possibilità di venir coinvolti nei lavori di quest'ultimo nel quadro della loro partecipazione al mercato interno.

2.1.5.2.2 Integrazione degli atti giuridici dell'UE negli accordi

Obblighi generali delle Parti contraenti

La Svizzera e l'UE sono tenute ad assicurare che gli atti giuridici dell'UE adottati nell'ambito oggetto dell'accordo interessato siano integrati nel testo di quest'ultimo nel più breve tempo possibile dalla loro adozione (art. 5 par. 1 PI-ATA). L'obiettivo di questo obbligo è garantire la certezza del diritto nel settore del mercato interno dell'UE a cui la Svizzera partecipa attraverso tale accordo, nell'interesse degli operatori economici e dei singoli. Come menzionato sopra, si tratta di un obbligo comune alle due Parti, non di un obbligo che incombe unicamente alla Svizzera. Inoltre, esso si limita agli atti giuridici dell'UE adottati nell'ambito oggetto dell'accordo, o, in altre parole, che ricadono nel suo campo di applicazione e che fanno parte dei suoi obiettivi (v. n. 2.1.5.1.2).

Il recepimento non è automatico. Nel caso di un recepimento automatico gli atti giuridici dell'UE sarebbero integrati direttamente nell'accordo al momento della loro adozione senza bisogno di alcun intervento da parte della Svizzera e dell'UE. Al contrario, ogni integrazione di un nuovo atto giuridico in un accordo richiede una decisione specifica di entrambe le Parti (v. «Procedura di integrazione»).

Le Parti contraenti non hanno fissato scadenze precise per l'adempimento di questo obbligo: si prevede soltanto che esso debba essere adempiuto «nel più breve tempo possibile» (v. «Procedura di integrazione»). Ciò lascia un certo margine di manovra alle Parti. Le tempistiche possono variare a seconda dell'atto giuridico e dipendono da diversi fattori, per esempio dalla complessità dell'atto, dal carattere generale o puramente tecnico di quest'ultimo oppure dal tempo necessario affinché la Svizzera e l'UE si mettano d'accordo sulle modalità del recepimento.

Gli obblighi specifici per la Svizzera derivanti dall'integrazione degli atti giuridici dell'UE sono descritti di seguito e cambiano a seconda del tipo di recepimento dinamico: con il metodo dell'integrazione (p. es. art. 5 par. 2 PI-ATA) o con il metodo dell'equivalenza (p. es. art. 5 par. 2 Protocollo istituzionale MRA).

- Nel caso dell'integrazione, in conformità con il sistema monistico vigente in Svizzera, gli atti giuridici dell'UE integrati nel testo di un accordo fanno parte, in virtù della loro stessa integrazione, dell'ordinamento giuridico svizzero, fatti salvi gli adeguamenti eventualmente decisi dal comitato misto. Questi atti vengono in linea di principio applicati direttamente dalla Svizzera, senza che sia necessario trasporli nel diritto interno, anche se teoricamente sarebbe possibile farlo. La Svizzera è comunque tenuta ad adattare la propria legislazione se essa è in contraddizione con le disposizioni degli atti giuridici integrati o se è necessario precisare le disposizioni dell'UE.

-
- Nel caso dell'equivalenza, la Svizzera è tenuta ad adottare o mantenere nel proprio ordinamento giuridico determinate disposizioni al fine di raggiungere gli obiettivi previsti negli atti giuridici dell'UE integrati negli accordi, fatti salvi gli adeguamenti eventualmente decisi a livello di comitato misto. Questi atti non sono, in linea di principio, direttamente applicabili in Svizzera, ma la Svizzera deve fare in modo che la sua legislazione permetta di ottenere gli stessi risultati a cui mirano gli atti giuridici dell'UE in questione, senza per questo essere identica a tali atti. Con questo metodo il margine di manovra della Svizzera è più ampio. Concretamente, al momento dell'integrazione di un nuovo atto giuridico dell'UE occorre verificare se il diritto svizzero corrispondente raggiunge gli stessi obiettivi del diritto dell'UE. In caso contrario dovrà essere adeguato.

Gli obblighi specifici summenzionati valgono per qualsiasi tipo di atto giuridico dell'UE (regolamento, direttiva ecc.). Le caratteristiche specifiche dei diversi tipi di atti giuridici dell'Unione non si applicano alla Svizzera, dato che quest'ultima non è uno Stato membro.

Il metodo dell'equivalenza è utilizzato e viene mantenuto nell'Accordo sui trasporti terrestri e nell'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio. Il metodo dell'integrazione è previsto nell'Accordo sul trasporto aereo, che lo contempla anche nella sua versione attuale, e nell'ALC, i cui adeguamenti sono stati fatti finora seguendo questo metodo. L'Accordo sull'energia, il Protocollo sulla sicurezza alimentare e l'Accordo sulla sanità prevedono in linea di principio il metodo dell'integrazione, con alcune peculiarità a seconda delle caratteristiche di ogni singolo accordo. Il recepimento dinamico non è previsto per l'ambito specificamente agricolo del relativo accordo (v. n. 2.1.1). Per il recepimento di atti giuridici dell'UE negli allegati sugli aiuti di Stato degli accordi interessati valgono disposizioni particolari (v. n. 2.2.5.8).

Per quanto riguarda in particolare i riferimenti ad altri atti giuridici dell'UE, non integrati negli accordi stessi, contenuti in atti giuridici che sono invece integrati in questi ultimi, si noti che tali riferimenti non si applicano alla Svizzera, a meno che non sia stato concordato diversamente negli adeguamenti tecnici. Laddove ciò fosse importante per garantire la massima chiarezza, gli adeguamenti tecnici potrebbero anche specificare che cosa si applica alla Svizzera anziché inserire un riferimento di questo tipo.

L'obbligo di integrazione sopra descritto è in linea con l'obiettivo espresso nei postulati 14.3557 Schilliger e 14.3577 Fournier che chiedono di garantire che il diritto dell'UE integrato negli accordi «non venga ulteriormente inasprito e non venga appesantito da disposizioni non pertinenti (evitando, in altre parole, «l'eccesso di zelo dello *"swiss finish"*)»). I metodi dell'integrazione e dell'equivalenza non obbligano in alcun modo la Svizzera ad andare oltre quanto previsto negli atti giuridici dell'UE. Secondo il metodo dell'integrazione, in virtù del loro recepimento nell'accordo questi ultimi fanno parte dell'ordinamento giuridico svizzero e la Svizzera deve adattare la propria legislazione solo se contiene disposizioni contraddittorie o se l'atto dell'UE in questione non è sufficientemente chiaro per essere applicato direttamente («*self-executing*»). Secondo il metodo dell'equivalenza, la Svizzera è tenuta unicamente a ottenere, nel diritto interno, gli stessi risultati a cui mirano gli atti giuridici dell'UE. Il suo

marginale di manovra è quindi ancora più ampio rispetto al metodo dell'integrazione, in quanto è obbligata solo a raggiungere gli obiettivi e può scegliere liberamente i mezzi con cui intende farlo. Le eccezioni, i meccanismi di salvaguardia in materia di libera circolazione delle persone e i principi in materia di protezione dei salari consentono inoltre di tenere conto delle caratteristiche specifiche della Svizzera nel contesto del recepimento dinamico. In sintesi, il recepimento dinamico di atti giuridici dell'UE nel quadro degli accordi relativi al mercato interno non obbliga in alcun modo la Svizzera ad andare oltre il diritto dell'UE in questione. Allo stesso tempo, le lascia ampie possibilità di tenere conto delle proprie peculiarità.

La Svizzera rimane infine completamente libera di agire nel quadro dell'«attuazione autonoma» del diritto interno al diritto dell'UE; in questo contesto non vi è alcun obbligo di diritto internazionale di adottare il diritto dell'UE, la Svizzera quindi può decidere in merito sulla base dei propri interessi.

Procedura di integrazione

La procedura di integrazione di un atto giuridico dell'UE si avvia quando l'UE informa la Svizzera, in seno al comitato misto, che l'atto in questione è stato adottato. La Svizzera deve essere informata nel più breve tempo possibile (art. 5 par. 3 PI-ATA).

Su richiesta di una Parte contraente può aver luogo uno scambio di pareri, sempre in seno al comitato misto (art. 5 par. 3 PI-ATA). Questa fase di discussione è una tappa importante del processo. È a questo stadio che le Parti devono decidere se sono necessari adeguamenti dell'atto prima della sua integrazione, per esempio a causa delle eccezioni. In questa fase di discussione possono anche essere definite modalità di recepimento specifiche, come quelle che prevedono periodi transitori. Le parti potrebbero inoltre concordare nuove eccezioni. La durata della fase di discussione dipende dal tipo di atto in questione (v. «Obblighi generali delle Parti»).

Una volta conclusa la fase di discussione, il comitato misto – ossia la Svizzera e l'UE in maniera congiunta – deve dare seguito all'obbligo di integrazione adottando una decisione il più rapidamente possibile allo scopo di aggiornare gli allegati dell'accordo e procedere agli adeguamenti dell'atto da recepire eventualmente ritenuti necessari (art. 5 par. 4 PI-ATA). Anche in questo caso, le Parti hanno deciso di non prevedere termini precisi ma di lasciare un certo margine di manovra ai comitati misti.

La competenza del comitato misto in questo ambito (obbligo di integrazione) è limitata alla modifica degli allegati. Il comitato misto non può modificare il corpo di un accordo. Questa restrizione deriva dal fatto che l'acquis dell'UE che potrebbe essere oggetto di un aggiornamento si trova negli allegati. In linea di massima dunque il recepimento dinamico non dovrebbe avere ripercussioni sul testo degli accordi, composto in particolare da disposizioni che descrivono il campo di applicazione e gli obiettivi, non modificabili tramite il recepimento dinamico. Nel caso in cui dovesse tuttavia essere necessario modificare il corpo di un accordo per ragioni di coerenza tra l'accordo stesso e gli allegati modificati, il comitato misto può proporre alle Parti di procedere alla revisione dell'accordo interessato secondo le loro rispettive procedure interne. Le Parti devono in ogni caso concordare sulla revisione (art. 5 par. 5 PI-ATA).

In questa disposizione si precisa inoltre che i riferimenti presenti nel corpo dell'accordo ad atti giuridici dell'UE non più in vigore si intendono riferiti, salvo indicazione

contraria, all'atto abrogativo come incorporato nell'allegato (art. 5 par. 6 PI-ATA). L'obiettivo di questa precisazione, che non ha alcuna portata materiale, è evitare una revisione dell'accordo unicamente per modificare il riferimento a un atto. Si deve osservare inoltre che, quando gli accordi esistenti contengono riferimenti non aggiornati ad atti giuridici dell'UE, anche se gli atti in questione sono stati modificati, tali riferimenti devono essere letti come riferimenti agli atti modificati così come sono stati integrati nell'allegato.

Le decisioni del comitato misto che integrano gli atti giuridici pertinenti dell'UE nell'allegato di un accordo entrano in vigore con effetto immediato, ma in ogni caso non prima che l'atto integrato sia applicabile all'interno dell'UE (art. 5, par. 8, PI-ATA). Non avrebbe infatti alcun senso che un atto giuridico dell'UE dispiegasse i suoi effetti nei rapporti bilaterali tra la Svizzera e l'Unione prima ancora che fosse in grado di farlo nell'ordinamento giuridico di quest'ultima. La regola dell'entrata in vigore immediata non vale inoltre nei casi in cui la Svizzera debba adempiere obblighi costituzionali affinché le decisioni del comitato misto possano entrare in vigore, ossia quando una decisione del comitato misto in merito all'integrazione di un nuovo atto giuridico dell'UE in un accordo debba essere approvata dal Parlamento ed eventualmente dal Popolo. Quando il Parlamento o addirittura il Popolo deve approvare la decisione del comitato misto prima che entri in vigore, la procedura interna applicata è quella consueta prevista per l'approvazione dei trattati internazionali.

In un caso simile è previsto un periodo di tempo sufficiente affinché la Svizzera possa rispettare le proprie procedure interne per l'integrazione dell'atto in questione. Durante lo scambio di pareri in seno al comitato misto che precede l'adozione delle decisioni di integrazione, la Svizzera deve informare l'UE se simili obblighi costituzionali devono essere adempiuti prima che una decisione possa diventare vincolante (art. 6 par. 1 PI-ATA). Non è previsto un termine specifico per la trasmissione di questa comunicazione e ciò concede alla Svizzera un certo margine di manovra. La Svizzera dispone in seguito di due anni per adempiere i propri obblighi costituzionali, ossia l'approvazione da parte dell'Assemblea federale della decisione del comitato misto che integra l'atto in questione (art. 6 par. 2 PI-ATA). Se viene avviata una procedura referendaria la scadenza è prorogata di un anno (art. 6 par. 2 PI-ATA). Una volta adempiuti i suoi obblighi costituzionali, la Svizzera lo notifica all'UE (art. 6 par. 4 PI-ATA). La decisione del comitato misto entra dunque in vigore il giorno del ricevimento di questa notifica, ma in ogni caso non prima che l'atto integrato sia applicabile all'interno dell'UE (art. 6 par. 5 PI-ATA).

Una decisione del comitato misto deve in linea di principio essere applicata a titolo provvisorio dal momento della sua adozione, a meno che la Svizzera non informi l'UE che un'applicazione provvisoria non è possibile specificandone le ragioni (art. 6 par. 3 PI-ATA). È questo il caso quando le condizioni previste dalla legislazione svizzera per un'applicazione provvisoria non sono soddisfatte⁵⁷. Tali condizioni non sono toccate dal presente pacchetto Svizzera-UE. Poiché si tratta di condizioni piuttosto restrittive, un'applicazione provvisoria dovrebbe aver luogo solo molto raramente,

⁵⁷ Art. 7b legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) e 152 cpv. 3bis lett. a Lparl.

come è stato dimostrato nella pratica nel quadro dell'associazione a Schengen e a Dublino. In ogni caso l'applicazione provvisoria non può avvenire prima che il corrispondente atto giuridico sia applicabile all'interno dell'UE.

In generale, le Parti contraenti si impegnano a cooperare in buona fede nel quadro della procedura di recepimento dinamico per agevolare l'iter decisionale (art. 5 par. 9 PI-ATA).

La procedura di integrazione descritta permette di raggiungere l'obiettivo dei postulati 14.3557 Schilliger e 14.3577 Fournier, ossia far sì che «la trasposizione, ovvero l'attuazione nel diritto svizzero, venga per quanto possibile ritardata, a meno che interessi economici richiedano un'applicazione rapida (in altre parole evitare di assecondare affrettatamente i desideri dell'UE)». I termini previsti per il recepimento sono in effetti abbastanza lunghi da permettere alla Svizzera di rispettare le sue procedure abituali di approvazione degli accordi internazionali. Inoltre, si prevede che le decisioni del comitato misto che integrano i nuovi atti giuridici dell'UE negli accordi interessati non possano in alcun caso entrare in vigore o essere applicate provvisoriamente prima che tali atti giuridici siano applicabili all'interno dell'UE.

Eccezioni

L'obbligo di integrazione non si applica alle disposizioni o agli atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo di applicazione di un'eccezione (art. 5 par. 7 PI-ATA). Le eccezioni sono elencate (p. es. art. 5 par. 7 Protocollo istituzionale ALC). Nel caso in cui l'accordo non contenga eccezioni, questo fatto viene menzionato (art. 5 par. 7 seconda frase PI-ATA).

Se una delle Parti ritiene che un atto giuridico dell'UE, o una parte di un atto giuridico rientri nel campo di applicazione di un'eccezione può farlo valere nel quadro dello scambio di pareri successivo alla notifica da parte dell'UE dell'adozione di tale atto (v. «Procedura di integrazione»). Se l'intero atto è interessato da un'eccezione, non deve essere integrato nell'accordo. Se l'eccezione concerne solo alcune parti dell'atto, esso può essere integrato, ma deve essere adeguato nella decisione del comitato misto affinché siano esclusi gli elementi che rientrano nel campo di applicazione dell'eccezione.

È possibile che in futuro le Parti contraenti concordino altre eccezioni. In tal caso la disposizione che elenca le eccezioni dovrà essere modificata e la nuova eccezione dovrà esservi aggiunta. Le Parti, e non il comitato misto, sono competenti per questa modifica.

Controversie connesse al recepimento dinamico

Le disposizioni istituzionali non prevedono procedure particolari in caso di controversia tra le Parti relativa all'integrazione, o non integrazione, di un atto giuridico dell'UE in un accordo, al non rispetto dei termini pertinenti o all'incapacità o non volontà di una Parte di adempiere al proprio obbligo di integrazione di un atto giuridico dell'UE. Quest'ultimo caso potrebbe prodursi quando una decisione di approvazione concernente la modifica di un accordo venisse respinta in Svizzera da un referendum e si rinunciasse in maniera definitiva a elaborare un nuovo progetto.

Le situazioni menzionate sopra potrebbero dar luogo a una controversia, che dovrebbe essere risolta ricorrendo al meccanismo previsto a tale scopo (v. n. 2.1.5.4). Se le Parti

non riuscissero a trovare un accordo in seno al comitato misto e se il tribunale arbitrale giungesse alla conclusione che una Parte ha violato i propri obblighi rifiutando di integrare in un accordo un atto giuridico dell'UE che avrebbe dovuto esservi integrato, l'altra Parte potrebbe prendere misure di compensazione proporzionate qualora la Parte riconosciuta in difetto rifiutasse di dare seguito alla decisione del tribunale arbitrale. La Parte che si fosse rifiutata di integrare l'atto non potrebbe tuttavia essere costretta a farlo, anche se vi sarebbe tenuta dal punto di vista giuridico.

A titolo comparativo, va inoltre sottolineato che le conseguenze in caso di controversia relativa alla ripresa dinamica secondo i nuovi elementi istituzionali sono meno incisive rispetto al contesto dell'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino. Infatti, in caso di mancata ripresa da parte della Svizzera di uno sviluppo pertinente dell'acquis di Schengen e di Dublino, l'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino cesserebbe automaticamente dopo un certo periodo (salvo diversa decisione delle parti).

Portata dell'obbligo di recepimento dinamico

Le considerazioni precedenti descrivono le condizioni che devono essere soddisfatte cumulativamente affinché un atto giuridico dell'UE possa essere oggetto di un obbligo di integrazione (v. n. 2.3.6.1 per le peculiarità nell'ambito della libera circolazione delle persone). L'atto giuridico:

- deve riguardare uno dei settori del mercato interno dell'UE ai quali la Svizzera partecipa sulla base degli accordi;
- deve rientrare nel campo di applicazione di questi accordi e rispondere agli obiettivi definiti nel testo di questi ultimi;
- non deve rientrare nel campo di applicazione di un'eccezione.

Questi criteri permettono di delimitare chiaramente quali atti giuridici dell'UE dovranno in futuro essere oggetto di un recepimento dinamico.

2.1.5.2.3 Attuazione dei processi legati al recepimento dinamico

I processi legati al recepimento dinamico descritti sopra saranno attuati in seno all'Amministrazione federale conformemente all'attribuzione delle competenze in vigore. La composizione dei comitati misti esistenti resterà invariata. I dipartimenti interessati, a seconda dell'accordo in questione, e il DFAE saranno responsabili della definizione della posizione della Svizzera e rappresenteranno quest'ultima nell'esercizio del suo *decision shaping*. Il DFGP garantirà l'accompagnamento e il sostegno giuridico ai dipartimenti competenti anche nel quadro del *decision shaping*, in particolare verificando l'adeguamento e la conformità delle norme del diritto federale con il diritto nazionale e internazionale. La Segreteria di Stato dell'economia (SEC) (Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca [DEFR]) sarà responsabile delle questioni riguardanti gli aiuti di Stato e i processi di partecipazione connessi con il coinvolgimento degli uffici competenti per gli accordi interessati. Nel contesto del *decision shaping* i Cantoni verranno regolarmente informati e ampiamente coinvolti quando i loro ambiti di competenza saranno interessati (v. n. 2.1.7.2).

2.1.5.3 Interpretazione, applicazione e vigilanza

2.1.5.3.1 Principio dell'interpretazione uniforme

L'obiettivo degli elementi istituzionali è garantire una maggiore certezza del diritto, pari trattamento e condizioni omogenee alle Parti, agli operatori economici e ai singoli nei settori relativi al mercato interno dell'UE che rientrano nel campo di applicazione di ogni singolo accordo. Per raggiungere questo obiettivo è necessario assicurare un'interpretazione e un'applicazione uniformi delle regole del mercato interno sulla base degli accordi.

Il principio dell'interpretazione uniforme si rivolge in primo luogo alle autorità e ai tribunali. La Svizzera e l'UE sono tenute – ciascuna sul proprio territorio – a interpretare e applicare gli accordi nei settori relativi al mercato interno e gli atti giuridici dell'UE a cui gli accordi fanno riferimento in maniera uniforme e nel rispetto dei principi del diritto internazionale pubblico (art. 7 par. 1 PI-ATA). Quest'ultimo elemento include in particolare le regole della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁵⁸. Il principio dell'interpretazione uniforme vale unicamente per i settori del mercato interno dell'UE a cui la Svizzera partecipa sulla base degli accordi e non per altri aspetti di questi ultimi che non riguardano la partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'UE.

In particolare, gli atti giuridici dell'UE ai quali si fa riferimento, e, nella misura in cui la loro applicazione implichi nozioni di diritto dell'Unione, le disposizioni del singolo accordo, sono interpretati e applicati conformemente alla giurisprudenza della CGUE anteriore e posteriore alla firma dell'accordo stesso (art. 7 par. 2 PI-ATA). Non si tratta di un principio nuovo. Gli accordi relativi al mercato interno esistenti prevedono già l'obbligo di tenere conto della giurisprudenza della CGUE (v. n. 2.1.2.1). Questo obbligo si limita in generale alla giurisprudenza anteriore alla firma dell'accordo interessato, ma, secondo una logica che si fonda sul senso e lo scopo degli accordi (la creazione di una situazione giuridica parallela), il Tribunale federale in linea di principio prende già in considerazione anche la giurisprudenza pertinente della CGUE posteriore, a meno che validi motivi non giustifichino la scelta di discostarsene⁵⁹. Questo è soprattutto il caso nell'ambito della libera circolazione delle persone. La nuova disposizione istituzionale estende pertanto l'obbligo di tenere conto della giurisprudenza anche a quella posteriore alla firma dell'accordo.

L'obbligo dell'interpretazione uniforme è stato relativizzato dalla sentenza «Polydor» della CGUE. Secondo questa giurisprudenza (sviluppata originariamente dalla CGUE⁶⁰ nel contesto degli accordi di libero scambio e poi estesa all'ALC dal 2009⁶¹ e all'Accordo sul trasporto aereo dal 2013⁶²) le norme giuridiche dell'UE riprese negli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione devono essere interpretate alla luce dell'oggetto e dello scopo specifici di ogni singolo accordo. Di conseguenza, la giurisprudenza della CGUE relativa al diritto dell'UE non può essere applicata puramente

⁵⁸ RS 0.111

⁵⁹ P. es. recentemente, TF 2C 484/2022, sentenza del 15 mag. 2023, consid. 3.4.2.

⁶⁰ CGUE, sentenza del 9 feb. 1982 «Polydor», C-270/80, EU:C:1982:43.

⁶¹ P. es.: CGUE, sentenza del 15 mar. 2018 «Picart», C-355/16, EU:C:2018:184, n. 29.

⁶² CGUE, sentenza del 7 mar. 2013 «Confederazione Svizzera vs. Commissione europea», C-547/10 P, EU:C:2013:139, n. 80.

e semplicemente agli accordi bilaterali perché questi accordi non prevedono la piena integrazione nel mercato interno dell'UE. I loro obiettivi sono più limitati e i loro campi di applicazione più ristretti. Anche il Tribunale federale segue una giurisprudenza analoga. Dato che le disposizioni istituzionali non modificano queste caratteristiche degli accordi relativi al mercato interno (v. n. 2.1.5.1.2), tale prassi dovrebbe rimanere invariata anche in futuro.

A titolo comparativo, va inoltre ricordato che la giurisprudenza della CGUE svolge già un ruolo importante nel contesto dell'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino, con conseguenze potenzialmente incisive in caso di disaccordo al riguardo. Se la Svizzera si discosta in modo sostanziale dalla giurisprudenza della CGUE in materia di acquis di Schengen e Dublino (ciò che finora non è mai avvenuto), le due parti dovrebbero trovare una soluzione. Ciò implica che la Svizzera riprenda la giurisprudenza della CGUE oppure che l'UE accetti tale divergenza (cosa poco probabile). In caso contrario, l'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino cessa automaticamente entro un determinato termine. L'esistenza di divergenze da parte della Svizzera rispetto alla giurisprudenza della CGUE può però anche essere tematizzata anche nell'ambito delle valutazioni Schengen. In tale contesto, la Commissione europea può formulare raccomandazioni alla Svizzera, che è tenuta a renderne conto.

2.1.5.3.2 Principio dell'applicazione effettiva e armonizzata

Le disposizioni istituzionali non creano un organo di vigilanza sovranazionale, contrariamente a quanto previsto per il SEE. La Svizzera e l'UE sono entrambe responsabili dell'applicazione corretta degli accordi sul loro rispettivo territorio secondo il modello a due pilastri (art. 8 par. 2 PI-ATA). Possono scambiarsi informazioni e consultarsi su questioni legate alle attività di vigilanza, cooperare e assistersi reciprocamente (art. 8 par. 1 PI-ATA). Se, eccezionalmente, per assicurare l'applicazione effettiva e armonizzata di un accordo, è necessaria una delega di competenze di vigilanza a istituzioni dell'UE, come è per esempio già il caso attualmente per l'Accordo sul trasporto aereo, l'accordo interessato deve prevederlo esplicitamente (art. 8 par. 4 PI-ATA). In caso di divergenze in merito all'applicazione o alla vigilanza degli accordi si applica il meccanismo di composizione delle controversie (art. 8 par. 4 PI-ATA; v. n. 2.1.6.4). Questo principio non viene rimesso in discussione dalla disposizione sui diritti e gli obblighi (v. n. 2.1.5.7).

2.1.5.4 Composizione delle controversie, cooperazione tra le giurisdizioni e deposito di memorie o di osservazioni

Il meccanismo di composizione delle controversie mira a eliminare potenziali divergenze che potrebbero emergere tra le Parti nel quadro dell'applicazione degli accordi. Si tratta dunque di un meccanismo di carattere strettamente «interstatale». Né le persone fisiche né quelle giuridiche possono rivolgersi al tribunale arbitrale per far valere i propri interessi legali. Gli organi giurisdizionali svizzeri mantengono le loro competenze quando si tratta di risolvere, in Svizzera, controversie riguardanti gli accordi che vedono contrapposte una persona o un'impresa a un'altra persona o a un'altra impresa, oppure allo Stato.

2.1.5.4.1 Principio dell'esclusività

Il meccanismo di composizione delle controversie è esclusivo (art. 9 PI-ATA). Ciò significa che la Svizzera e l'UE si impegnano a sottoporvi qualsiasi controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo o degli atti giuridici dell'UE ai quali lo stesso fa riferimento così come, qualora una tale competenza sia prevista dall'accordo, relativa alla conformità di una decisione della Commissione europea con l'accordo interessato. Questa limitazione a decisioni della Commissione europea (rispetto, p. es., alle agenzie) è dovuta al fatto che solo la Commissione è abilitata – a titolo eccezionale – a prendere decisioni nei confronti della Svizzera in quanto Stato.

Si tratta di un obbligo usuale che punta a evitare la pratica del *forum shopping* (la scelta del tribunale più conveniente) ed è importante per la Svizzera perché esclude la possibilità, per gli Stati membri dell'UE, di rivolgersi alla Commissione europea o direttamente alla CGUE per risolvere controversie con la Svizzera.

2.1.5.4.2 Procedura di composizione delle controversie

La prima tappa della procedura di composizione delle controversie è di tipo politico-diplomatico, come avviene già oggi (art. 10 par. 1 PI-ATA). In caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione di un accordo (compreso l'eventuale protocollo istituzionale) o di un atto giuridico dell'UE a cui l'accordo interessato fa riferimento, le Parti cercano innanzitutto di trovare una soluzione concordata all'interno del comitato misto (art. 10 par. 1 PI-ATA).

Se entro tre mesi dalla data in cui la difficoltà gli è stata sottoposta il comitato misto non riesce a trovare alcuna soluzione, la Svizzera o l'UE possono chiedere che la controversia sia decisa da un tribunale arbitrale (art. 10 par. 2 PI-ATA). Si tratta di una procedura arbitrale classica, prevista da numerosi trattati internazionali.

La sua particolarità risiede tuttavia nel fatto che, date determinate condizioni, il tribunale arbitrale è tenuto a rivolgersi alla CGUE per interpretare il diritto dell'UE (art. 10 par. 3 PI-ATA). Questo perché la CGUE è l'unico organo competente in questo campo. Le tre condizioni che impongono di rivolgersi alla CGUE sono descritte con precisione (art. 10 par. 3 cpv. 1 PI-ATA). La CGUE deve essere consultata: se **(i)** la controversia solleva una questione concernente l'interpretazione o l'applicazione di un atto giuridico dell'UE o di una disposizione dell'accordo interessato la cui applicazione implica nozioni di diritto dell'UE, e se **(ii)** l'interpretazione di tale disposizione è pertinente per la composizione della controversia e **(iii)** risulta necessaria per permettere al tribunale arbitrale di deliberare. È sempre il tribunale arbitrale a decidere se ci sono le condizioni per rivolgersi alla CGUE. La CGUE non potrà quindi intervenire di propria iniziativa in una procedura arbitrale. Gli accordi relativi al mercato interno non si basano inoltre sul diritto svizzero. Non è quindi previsto né necessario che il tribunale arbitrale sottoponga questioni al Tribunale federale.

La descrizione dei casi in cui il tribunale si rivolge alla CGUE è seguita dalla descrizione di un caso in cui il tribunale arbitrale non può consultare quest'ultima (art. 10 par. 3 cpv. 2 PI-ATA), ossia **(i)** quando la controversia solleva una questione concernente l'interpretazione o l'applicazione di una disposizione che rientra nel campo di applicazione di un'eccezione e **(ii)** quando la controversia non implica l'interpretazione o l'applicazione di nozioni di diritto dell'UE. Si tratta di un esempio. Il tribunale

arbitrale può in effetti rivolgersi alla CGUE soltanto se sono date le condizioni descritte al paragrafo 3 prima frase. Questa ipotesi è soprattutto applicabile quando si tratta dell'interpretazione o dell'applicazione di principi generali del diritto, come la proporzionalità, nel contesto delle eccezioni e del recepimento dinamico. Questi principi generali non costituiscono nozioni di diritto dell'UE ed è dunque escluso il rinvio alla CGUE da parte del tribunale arbitrale per quanto riguarda la loro interpretazione o la loro applicazione.

Se il tribunale arbitrale sottopone una questione interpretativa alla CGUE, la decisione di quest'ultima, che riguarda unicamente l'interpretazione del diritto dell'UE, è vincolante. Il tribunale arbitrale resta competente per la composizione della controversia nel merito (art. 10 par. 4 lett. a PI-ATA). La CGUE non dovrà quindi pronunciarsi su una controversia nell'ambito del meccanismo di composizione delle controversie, ma sarà sempre il tribunale arbitrale a prendere la decisione. Nel contesto del procedimento davanti alla CGUE per risolvere la questione sollevata dal tribunale arbitrale le procedure abituali della CGUE si applicano anche alla Svizzera (art. 10 par. 4 lett. b PI-ATA).

A titolo comparativo, va sottolineato che il ruolo della CGUE nell'ambito della composizione delle controversie secondo i nuovi elementi istituzionali è più limitato di quello già previsto attualmente nell'Accordo sul trasporto aereo. Quest'ultimo, infatti, da oltre 25 anni attribuisce alla CGUE competenze nei confronti, in particolare, dei singoli e degli operatori economici svizzeri in ambiti strettamente limitati.

I dettagli del procedimento arbitrale sono disciplinati, in base alla struttura degli accordi, in appendici o in protocolli. Le regole corrispondono essenzialmente a quanto stabilito dal diritto internazionale in questo ambito. In concreto, la Svizzera e l'UE scelgono lo stesso numero di arbitri (art. II.2 par. 1 e 2 dell'appendice sul tribunale arbitrale del PI-ATA [ApTA-PI-ATA]). Quando devono essere nominati tre arbitri, ciascuna Parte ne designa uno. Quando devono essere nominati cinque arbitri, ciascuna Parte ne designa due. Gli arbitri nominati dalle Parti scelgono insieme l'ultimo arbitro, che esercita la funzione di arbitro presidente del tribunale arbitrale. A tale scopo si basano sull'elenco di persone qualificate redatto congiuntamente dalla Svizzera e dall'UE in seno al comitato misto. Questo elenco è indicativo non è vincolante (art. II.2 par. 4 ApTA-PI-ATA). Per la durata del procedimento sono fissati termini precisi. In generale il tribunale arbitrale deve emanare la decisione finale entro 12 mesi dalla sua costituzione (art. III.8 par. 2 ApTA-PI-ATA). Il tribunale si adopera per prendere le sue decisioni per consenso, se tuttavia ciò si rivela impossibile, la decisione è resa a maggioranza (art. IV.1 ApTA-PI-ATA). Le udienze sono pubbliche, salvo qualora diversamente deciso per gravi motivi (art. III.12 par. 2 ApTA-PI-ATA). Le decisioni del tribunale arbitrale vengono sempre rese pubbliche, nel rispetto di tutte le norme rilevanti in materia di protezione dei dati personali, segreto professionale e legittimi interessi di riservatezza (art. IV.2 par. 4 ApTA-PI-ATA).

Le appendici e i protocolli regolano anche i dettagli della consultazione della CGUE da parte del tribunale. Le Parti non sono autorizzate a rivolgersi direttamente alla CGUE e devono indirizzare una richiesta in tal senso al tribunale arbitrale. La decisione di rivolgersi alla CGUE spetta esclusivamente a quest'ultimo. Se il tribunale arbitrale respinge la richiesta di rinvio alla CGUE motiva la sua decisione (art. III.9 par. 3 ApTA-PI-ATA). La disposizione precisa che la richiesta del tribunale arbitrale

alla CGUE specifica la nozione di diritto dell'UE che la CGUE è chiamata a interpretare (art. III.9 par. 4 lett. c ApTA-PI-ATA). Il tribunale arbitrale non può dunque chiedere alla CGUE di interpretare nella sua interezza una disposizione di un accordo relativo al mercato interno bensì unicamente le nozioni di diritto dell'UE contenute in tale disposizione. I termini fissati per la decisione del tribunale arbitrale sono sospesi fino alla pronuncia della CGUE (art. III.9 par. 2 cpv. 2 ApTA-PI-ATA). Questo fatto può prolungare di molto la durata del procedimento (a titolo indicativo, nel 2023 la durata media di procedimenti pregiudiziali analoghi davanti alla CGUE era di 16,8 mesi).

Per risolvere la controversia il tribunale arbitrale fa leva sull'accordo interessato, sugli atti giuridici dell'UE ai quali si fa riferimento nell'accordo e sulle norme di diritto internazionale pertinenti ai fini dell'applicazione di questi strumenti, in particolare norme che includono regole relative alla responsabilità degli Stati (art. IV.3 par. 1 ApTA-PI-ATA).

Le Parti si impegnano a prendere tutte le misure necessarie per conformarsi in buona fede alla decisione del tribunale arbitrale (art. 10 par. 5 PI-ATA). La Parte che non ha rispettato l'accordo secondo il tribunale arbitrale comunica all'altra Parte, attraverso il comitato misto, le misure che ha preso per conformarsi alla decisione del tribunale arbitrale. La decisione del tribunale arbitrale è dunque di natura dichiarativa. Ciò implica, in caso di controversia sull'obbligo di integrare un atto giuridico dell'UE in un accordo, che la decisione del tribunale arbitrale non può avere, da sola, come conseguenza, la concreta integrazione di tale atto giuridico: deve ancora essere effettuata la procedura di integrazione abituale ed è dunque necessario il consenso delle due Parti all'interno del comitato misto. L'attuazione della decisione del tribunale arbitrale secondo le proprie procedure interne, anche nel contesto di una controversia riguardante l'obbligo o meno di integrare un atto giuridico dell'UE, resta pertanto di competenza delle due Parti (v. n. 2.1.5.2.2).

2.1.5.4.3 Misure di compensazione

Il nuovo meccanismo di composizione delle controversie prevede la possibilità per ciascuna Parte di adottare misure di compensazione nei confronti dell'altra Parte quando sono soddisfatte determinate condizioni. Il concetto di misura di compensazione non è interamente nuovo ed è ben noto soprattutto in ambito commerciale, per esempio nel diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio o nel campo degli accordi sugli investimenti. Tra gli accordi firmati dalla Svizzera che prevedono meccanismi di compensazione vi sono gli accordi di libero scambio con il Canada⁶³, l'Indonesia⁶⁴, la Cina⁶⁵ e la Turchia⁶⁶. Gli accordi relativi al mercato interno prevedono già alcuni strumenti, come le misure di riequilibrio, le misure di salvaguardia temporanee e la sospensione dell'applicazione dell'allegato in questione in caso di disaccordo tra le Parti in merito al rispetto degli obblighi stabiliti negli accordi (v. n. 2.1.2.1).

⁶³ RS 0.632.312.32

⁶⁴ RS 0.632.314.271

⁶⁵ RS 0.946.292.492

⁶⁶ RS 0.632.317.631

Le misure di compensazione non sono sanzioni e non hanno carattere punitivo. Il loro scopo è ristabilire un equilibrio tra i diritti e gli obblighi delle Parti quando queste non riescono a risolvere una controversia in altro modo.

Caratteristiche

Se una Parte non si conforma alla decisione del tribunale arbitrale o se l'altra Parte ritiene che le misure prese non siano conformi a tale decisione, quest'ultima Parte può prendere misure di compensazione. Le misure di compensazione devono essere proporzionate e possono essere prese solo nel quadro dell'accordo interessato dalla decisione del tribunale arbitrale o nel quadro degli altri accordi relativi al mercato interno (escluso l'ambito specificamente agricolo del relativo accordo [v. n. 2.1.1]; «ritorsione incrociata»). L'obiettivo delle misure è di ovviare a un'eventuale situazione di squilibrio creata dal mancato rispetto della decisione del tribunale arbitrale. Non hanno dunque carattere punitivo (art. 11 par. 1 PI-ATA).

Le misure di compensazione non possono avere effetto retroattivo. Lasciano pertanto impregiudicati i diritti e gli obblighi già acquisiti dai singoli e dagli operatori economici (art. 11 par. 4 PI-ATA).

Nella misura in cui include la possibilità di prendere misure di compensazione, il meccanismo di composizione delle controversie introduce, dunque, una procedura che permette alle Parti di gestire le situazioni nelle quali una di esse non dovesse rispettare gli obblighi risultanti dagli accordi relativi al mercato interno e di ristabilire un equilibrio di diritti e obblighi tra le Parti nel quadro di tali accordi. Le Parti sono sempre tenute a rispettare gli obblighi che derivano dagli accordi e a mettere in pratica in buona fede le decisioni del tribunale arbitrale. Tuttavia, il meccanismo di composizione delle controversie dà loro la possibilità di prescindere volontariamente da un obbligo specifico derivante da un accordo relativo al mercato interno quando lo ritengono necessario, accettando la possibilità che l'altra Parte prenda misure di compensazione. Questo meccanismo costituisce un'importante innovazione negli accordi relativi al mercato interno.

Procedura

La Parte che intende prendere misure di compensazione deve notificarlo all'altra Parte precisando di quali misure si tratta. Le misure sono sottoposte a un effetto sospensivo automatico di tre mesi dalla data della notifica, ossia non possono essere in nessun caso applicate prima che siano trascorsi tre mesi da tale data (art. 11 par. 1 PI-ATA). Dopo la notifica le Parti hanno un mese di tempo per trovare una soluzione all'interno del comitato misto. Se, trascorso questo termine, il comitato misto non decide di sospendere, di modificare o di annullare le misure, la Parte colpita può sottoporre al tribunale arbitrale la questione relativa alla loro proporzionalità (art. 11 par. 2 PI-ATA).

Dall'inizio del procedimento arbitrale le Parti possono chiedere che il periodo di sospensione automatica di tre mesi sia prolungato (art. III.10 par. 1 ApTA-PI-ATA). Spetta al tribunale arbitrale decidere, entro un mese e sulla base di criteri ben definiti, se prorogare o meno la sospensione, in linea di principio fino al momento in cui emergerà la sua decisione finale in merito alla proporzionalità (art. III.10 par. 4 e 7 ApTA-PI-ATA). La sospensione dei termini previsti per il procedimento arbitrale nel caso in

cui il tribunale arbitrale sottoponesse una questione alla CGUE non si applica nel quadro della procedura riguardante l'effetto sospensivo e ciò esclude, di fatto, che il tribunale arbitrale possa rivolgersi alla CGUE in questo ambito (art. III.10 par. 5 ApTA-PI-ATA). I criteri su cui deve basarsi la decisione del tribunale arbitrale sono i seguenti: **(i)** un esame *prima facie*, da parte del tribunale arbitrale, degli argomenti della Parte che chiede la sospensione, **(ii)** un esame teso a determinare se la Parte che chiede la sospensione subirebbe un danno grave e irreparabile senza quest'ultima e **(iii)** un esame volto a chiarire se il danno subito dalla Parte in questione prevalga sull'interesse all'effettiva, immediata applicazione delle misure di compensazione (art. III.10 par. 4 ApTA-PI-ATA). Si tratta di criteri abituali quando un organo giurisdizionale verifica se devono o no essere prese misure provvisorie. Nel prendere in esame questi criteri il tribunale arbitrale deve tenere conto non solo degli interessi della Svizzera e dell'UE in quanto tali, ma anche di quelli dei singoli e degli operatori economici interessati (art. III.10 par. 8 ApTA-PI-ATA).

La procedura descritta permette alla Parte oggetto delle misure di compensazione di rivolgersi al tribunale arbitrale per ottenere una decisione di quest'ultimo in merito alla sospensione, prima dell'entrata in vigore di tali misure. Occorre anche notare che la richiesta di sospensione può essere inoltrata in qualsiasi fase del procedimento arbitrale (art. III.10 par. 1 ApTA-PI-ATA).

Il tribunale arbitrale deve emanare la sua decisione finale sulla proporzionalità delle misure di compensazione entro sei mesi dalla notifica delle misure (art. III.8 par. 4 ApTA-PI-ATA). Questo termine potrebbe essere sospeso nel caso in cui il tribunale arbitrale si rivolgesse alla CGUE (art. III.9 par. 2 cpv. 2 ApTA-PI-ATA). Tuttavia, è improbabile che il tribunale arbitrale lo faccia perché non sarebbe implicata alcuna nozione di diritto dell'UE: la questione della proporzionalità delle misure di compensazione non è propria del diritto dell'UE ma rientra nell'ambito del diritto internazionale. Secondo il diritto internazionale, per proporzionalità si intende un uso razionale e ragionevole dei mezzi a disposizione per raggiungere un obiettivo ammissibile, senza violare indebitamente i diritti dell'individuo o di un altro Stato. Proporzionale deve dunque essere principalmente il rapporto tra i mezzi utilizzati e il fine di una misura. Poiché l'obiettivo delle misure di compensazione nel meccanismo previsto dagli accordi è ristabilire un nuovo equilibrio tra i diritti e gli obblighi delle Parti nel contesto della loro partecipazione al mercato interno, misure di compensazione proporzionali devono inserirsi in questa logica economica di partecipazione al mercato interno.

2.1.5.4.4 Cooperazione tra giurisdizioni

Al fine di promuovere un'interpretazione uniforme del diritto nel contesto degli accordi relativi al mercato interno, il Tribunale federale e la CGUE instaurano un dialogo concordando le modalità di svolgimento di quest'ultimo (art. 12 par. 1 PI-ATA).

Il dialogo prevede un formato «da pari a pari», senza alcun rapporto gerarchico tra il Tribunale federale e la CGUE. In particolare, il Tribunale federale non ha né l'obbligo né il diritto di sottoporre questioni pregiudiziali sull'interpretazione del diritto dell'UE alla CGUE (contrariamente agli organi giurisdizionali degli Stati membri dell'Unione).

2.1.5.4.5 Deposito di memorie o di osservazioni

Per contro, la Svizzera ha il diritto di depositare memorie o osservazioni davanti alla CGUE quando un organo giurisdizionale di uno Stato membro si rivolge alla Corte affinché si pronunci in via pregiudiziale su una questione relativa all'interpretazione di un accordo o di una disposizione di un atto giuridico dell'UE a cui l'accordo si riferisce (art. 12 par. 2 PI-ATA).

Questa possibilità costituisce uno strumento efficace a disposizione della Svizzera per influenzare la giurisprudenza della CGUE nei settori che la concernono e può essere comparato al diritto di *decision shaping* nel quadro del recepimento dinamico. La Svizzera gode già di questa possibilità nell'ambito dell'associazione a Schengen e a Dublino.

2.1.5.4.6 Attuazione dei processi legati alla composizione delle controversie e al deposito di memorie o di osservazioni

I processi legati alla composizione delle controversie e al deposito di memorie o di osservazioni descritti sopra saranno attuati in seno all'Amministrazione federale conformemente all'attribuzione delle competenze in vigore. La composizione dei comitati misti resterà invariata. I dipartimenti interessati, a seconda dell'accordo in questione, e il DFAE saranno responsabili della definizione della posizione della Svizzera e rappresenteranno quest'ultima nel quadro del procedimento arbitrale e del deposito di memorie e di osservazioni davanti alla CGUE. Il DFGP sarà strettamente coinvolto e avrà il compito di garantire la coerenza con il diritto interno e di assicurare l'accompagnamento giuridico ai dipartimenti competenti nell'elaborazione degli aspetti giuridici delle osservazioni alla CGUE. I diversi uffici coinvolti decidono in un momento successivo, tenendo conto delle rispettive competenze, chi si assume la responsabilità principale per la formulazione e l'inoltro di queste prese di posizione. Il DEFR (SECO) viene interpellato dagli uffici interessati quando si tratta di questioni riguardanti gli aiuti di Stato. I Cantoni saranno regolarmente informati e ampiamente coinvolti nei procedimenti di composizione delle controversie e al momento del deposito di memorie o di osservazioni nel contesto di eventuali procedimenti pregiudiziali, se dovessero essere interessati ambiti di loro competenza (v. n. 2.1.7.2).

2.1.5.5 Altre disposizioni

2.1.5.5.1 Contributo finanziario

Grazie agli accordi relativi al mercato interno la Svizzera può partecipare a varie agenzie, sistemi di informazione e altre attività dell'UE. È dunque logico che contribuisca al loro finanziamento.

La partecipazione finanziaria consiste in un contributo operativo e dei diritti di partecipazione (art. 13 PI-ATA). Le modalità di versamento sono precisate in un allegato (Allegato riguardante l'applicazione dell'art. 13 del protocollo [ACF-PI-ATA]). Gli importi pertinenti sono calcolati ogni anno sulla base di una chiave di contribuzione definita come il rapporto tra il prodotto interno lordo della Svizzera e dell'UE (art. 13 par. 3–7 PI-ATA). Se la Svizzera partecipa soltanto ad alcune attività di un'agenzia, il contributo operativo può essere adeguato di conseguenza. In un caso simile è necessario specificare a quale parte del budget dell'agenzia contribuisce la Svizzera (art. 13

par. 6 PI-ATA e art. 1 ACF-PI-ATA). Ogni tre anni, il comitato misto rivede le condizioni di partecipazione, in particolare gli eventuali contributi parziali al budget delle agenzie, per garantire che corrispondano all'effettiva partecipazione della Svizzera (art. 13 par. 12 PI-ATA). Conformemente a quanto richiesto dalla Svizzera, non vengono modificati gli accordi specifici già in vigore che prevedono contributi finanziari svizzeri ad agenzie, sistemi di informazione e altre attività dell'UE (art. 4 ACF-PI-ATA).

2.1.5.5.2 Riferimenti ai territori e ai cittadini nonché disposizioni sull'entrata in vigore, l'attuazione e i destinatari negli atti giuridici dell'UE

Poiché gli atti giuridici dell'UE non sono redatti in modo da includere la Svizzera, nel contesto bilaterale Svizzera-UE devono essere letti utilizzando alcuni accorgimenti standardizzati. I riferimenti al territorio dell'UE, del mercato comune e del mercato interno nonché ai cittadini degli Stati membri dell'UE si intendono come riferimenti al territorio o ai cittadini della Svizzera (art. 14 e 15 PI-ATA). Analogamente, le disposizioni concernenti l'entrata in vigore e l'attuazione degli atti giuridici dell'UE non sono applicabili nel quadro degli accordi relativi al mercato interno; dato che queste questioni sono trattate in maniera specifica nelle disposizioni sul recepimento dinamico (art. 5 par. 8 e art. 6 par. 5 PI-ATA). Soluzioni particolari possono essere concordate tra le Parti in seno al comitato misto (art. 16 PI-ATA). Allo stesso modo le disposizioni degli atti giuridici dell'UE che indicano esplicitamente che gli Stati membri dell'Unione sono i destinatari degli atti giuridici in questione non si applicano nel contesto bilaterale Svizzera-UE (art. 17 PI-ATA).

2.1.5.6 Disposizioni finali

Le disposizioni istituzionali sono completate dalle disposizioni abituali sull'attuazione, la modifica e la denuncia (art. 18 e 20 PI-ATA). In particolare, i protocolli istituzionali degli accordi relativi al mercato interno esistenti non possono essere denunciati separatamente dai rispettivi accordi.

Le disposizioni che fissano l'entrata in vigore sono state negoziate in maniera trasversale dal gruppo negoziale «Disposizioni istituzionali e altre questioni» per tutti gli strumenti del pacchetto Svizzera-UE. In particolare, occorre distinguere due parti del pacchetto: una relativa alla stabilizzazione e una concernente lo sviluppo. La parte relativa alla stabilizzazione comprende gli strumenti connessi agli accordi relativi al mercato interno esistenti (protocolli di modifica, protocolli istituzionali e protocolli sugli aiuti di Stato), l'Accordo sul contributo, l'Accordo sui programmi UE e l'Accordo EUSPA. La parte relativa allo sviluppo comprende l'Accordo sull'energia, il Protocollo sulla sicurezza alimentare e l'Accordo sulla sanità. Gli strumenti che rientrano nella parte relativa alla stabilizzazione sono connessi tra di loro e devono entrare in vigore tutti nello stesso momento (art. 19 PI-ATA). Basta che uno di essi non possa entrare in vigore per far sì che nessuno entri in vigore. Gli strumenti della parte relativa allo sviluppo non sono invece legati. Ciascuno può dunque entrare in vigore in maniera indipendente dagli altri, a condizione che gli strumenti relativi alla parte concernente la stabilizzazione possano entrare in vigore (art. 50 Accordo sull'energia, art. 33 Protocollo sulla sicurezza alimentare e art. 26 Accordo sulla sanità). La parte relativa

alla stabilizzazione potrebbe al contrario entrare in vigore anche se uno o più accordi della parte relativa allo sviluppo venissero respinti.

2.1.5.7 Disposizioni su comitato misto, campo di applicazione territoriale, diritti e obblighi degli Stati membri nonché privilegi e immunità

Anche altre disposizioni che non fanno direttamente parte degli elementi istituzionali sono state negoziate dal gruppo negoziale «Disposizioni istituzionali e altre questioni». L'obiettivo era aggiornare o uniformare queste disposizioni in maniera trasversale per tutti gli strumenti del pacchetto Svizzera-UE quando risultava sensato farlo.

La disposizione sul comitato misto è stata uniformata (art. 1 par. 1 lett. d PM-ATA). Quella relativa al campo di applicazione territoriale degli accordi è stata aggiornata per sostituire il riferimento al Trattato istitutivo della Comunità europea con riferimenti al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (art. 1 par. 1 lett. f PM-ATA). Le disposizioni sui privilegi e le immunità sono state aggiornate affinché riflettessero materialmente il contenuto del Protocollo n. 7 del TFUE, ma in una forma adeguata alla relazione bilaterale tra la Svizzera e l'UE (art. 1 par. 2 lett. c n. ii PM-ATA e Appendice del PM-ATA). Nel caso in cui, in futuro, il Protocollo n. 7 dovesse essere modificato, le Parti si impegnano ad aggiornare le disposizioni sui privilegi e le immunità.

Si prevede inoltre che i diritti e gli obblighi previsti per gli Stati membri dell'UE negli atti giuridici dell'UE integrati negli allegati degli accordi relativi al mercato interno si intendano applicabili anche alla Svizzera, salvo indicazioni contrarie specificate dal comitato misto negli adeguamenti tecnici. Viene altresì precisato che l'applicazione alla Svizzera avviene nel pieno rispetto delle regole fissate nel protocollo istituzionale (art. 1 par. 2 lett. a PM-ATA). L'obiettivo di questa disposizione è facilitare l'applicazione degli atti giuridici dell'UE nel contesto della relazione bilaterale Svizzera-UE, ma a prevalere sono comunque sempre le disposizioni istituzionali (in particolare art. 8 PI-ATA). Il rapporto tra la disposizione sui diritti e gli obblighi e l'articolo citato (art. 8 PI-ATA) è in linea di principio regolato negli adeguamenti tecnici. Se non vengono fatti adeguamenti tecnici, o se questi ultimi non regolano questo rapporto, si applica la disposizione dell'articolo 8 PI-ATA, in base al quale ogni Parte è competente per la vigilanza e l'applicazione sul proprio territorio. In futuro, al momento dell'integrazione di atti giuridici dell'UE, i necessari adeguamenti tecnici dovranno essere decisi dal comitato misto in modo da regolare i rapporti tra la disposizione sui diritti e gli obblighi e il protocollo istituzionale (in particolare l'art. 8 PI-ATA).

2.1.6 Atto legislativo di attuazione

Non è previsto alcun atto legislativo di attuazione per gli elementi istituzionali (v. n. 2.1.7.2 concernente il coinvolgimento dei Cantoni).

2.1.7 Riperussioni dell'elemento del pacchetto

L'obiettivo principale degli elementi istituzionali è assicurare la partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'UE. Per quanto riguarda lo sviluppo del diritto, mirano a evitare che i rispettivi ordinamenti giuridici divergano. In particolare, le norme relative al recepimento dinamico e all'interpretazione uniforme rafforzano la certezza del diritto. Il meccanismo di composizione delle controversie, che prevede misure di compensazione, istituisce un processo ordinato per risolvere le divergenze tra le Parti, proteggendo così la Svizzera da misure di ritorsione arbitrarie. Il *decision shaping* e la possibilità di depositare memorie o osservazioni davanti alla CGUE consentono alla Svizzera di influenzare i processi legislativi e giurisprudenziali dell'UE.

Gli elementi istituzionali rispettano la Costituzione federale⁶⁷ (Cost.), i diritti politici e il federalismo. La procedura per il recepimento dinamico è in linea con i processi interni esistenti. La Svizzera applica già il recepimento dinamico nel contesto dell'associazione a Schengen e a Dublino. Per quanto riguarda il meccanismo di composizione delle controversie, la CGUE non può interferire in un procedimento di sua propria volontà. Può intervenire solo su richiesta del tribunale arbitrale, ha una competenza limitata (dare un parere sull'interpretazione del diritto dell'UE) e non può decidere nel merito della controversia. È sempre il tribunale arbitrale che prende questa decisione. Il coinvolgimento della CGUE non è una novità nel campo degli accordi bilaterali. Esso è previsto, in particolare, nell'Accordo sul trasporto aereo per le questioni riguardanti il diritto della concorrenza. Inoltre, la giurisprudenza della CGUE svolge già un ruolo centrale nell'ambito dell'associazione a Schengen e a Dublino, con conseguenze molto incisive in caso di controversie in materia (cessazione automatica, salvo accordo contrario, dell'associazione della Svizzera). Anche le misure di compensazione non sono un elemento del tutto nuovo. Strumenti simili – se non addirittura più incisivi – sono già presenti negli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, per esempio nell'ALC, nell'Accordo sul trasporto aereo e nell'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio, oppure nel quadro dell'associazione a Schengen e a Dublino. Finora questi strumenti non hanno mai causato problemi, a differenza delle misure di ritorsione che esulano da un quadro giuridico, come quelle tra la Svizzera e l'UE che hanno riguardato gli ambiti dell'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio o l'equivalenza delle borse. Gli elementi istituzionali mirano proprio a evitare tali misure di ritorsione arbitrarie.

In sintesi, gli elementi istituzionali si inseriscono nel complesso nella linea con soluzioni già note e utilizzate nelle relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE. Non implicano una modifica sostanziale di queste relazioni. In quanto tali, non hanno dunque un carattere costituzionale. Servono a raggiungere l'obiettivo del Consiglio federale di stabilizzare e sviluppare le relazioni tra la Svizzera e l'UE.

Le riperussioni più concrete di questi elementi sono descritte principalmente nelle parti del rapporto esplicativo che trattano gli accordi in cui sono integrati. Di seguito vengono illustrati unicamente gli effetti degli elementi istituzionali che hanno carattere trasversale e che non possono essere messi in relazione con uno specifico accordo.

⁶⁷ RS 101

2.1.7.1 Ripercussioni per la Confederazione

Gli elementi istituzionali prevedono strumenti che permettano alla Svizzera di promuovere i propri interessi in maniera maggiore nel quadro del processo legislativo e giurisdizionale dell'UE, in particolare **(i)** il *decision shaping* nell'ambito del recepimento dinamico (v. n. 2.1.5.2.1) e **(ii)** la possibilità, per la Svizzera, di depositare memorie o osservazioni scritte davanti alla CGUE quando un organo giurisdizionale di uno Stato membro dell'UE chiede alla Corte di pronunciarsi a titolo pregiudiziale su una questione riguardante l'interpretazione degli accordi relativi al mercato interno e dell'Accordo sulla sanità o di un atto giuridico dell'UE a cui tali accordi fanno riferimento (v. n. 2.1.5.4.5). Gli elementi istituzionali prevedono anche un meccanismo di composizione delle controversie che consente alle Parti di rivolgersi a un tribunale arbitrale se non è possibile trovare una soluzione politica all'interno del comitato misto.

I suddetti strumenti e il meccanismo di composizione delle controversie sono elementi nuovi, derivanti dall'inclusione degli elementi istituzionali negli accordi relativi al mercato interno e nell'Accordo sulla sanità. Per questo motivo danno luogo a compiti aggiuntivi. Per promuovere e difendere gli interessi della Svizzera in maniera ottimale attraverso questi strumenti e il meccanismo di composizione delle controversie è necessario garantire, da un punto di vista politico e giuridico, la coerenza, l'uniformità e la qualità complessiva delle posizioni svizzere. La responsabilità in questo senso è del DFAE, insieme agli altri sei dipartimenti federali competenti per i diversi temi oggetto degli accordi relativi al mercato interno e dell'Accordo sulla sanità (v. n. 2.1.5.2.3 e 2.1.5.4.6). Per svolgere questi compiti occorreranno tra i due e i quattro posti a tempo pieno in seno alla Divisione Europa della Segreteria di Stato del DFAE –per assicurare il *decision shaping* della Svizzera, per il deposito di memorie e osservazioni davanti alla CGUE e per la composizione delle controversie. Senza questi effettivi in più non sarebbe possibile garantire la coerenza, l'uniformità e la qualità complessiva delle posizioni della Svizzera e ciò indebolirebbe l'influenza della Svizzera sui processi legislativi e giurisdizionali dell'UE e la difesa dei suoi interessi nel quadro della composizione delle controversie. All'interno dell'UFG (DFGP) saranno necessari due posti a tempo pieno per fornire supporto legislativo nel quadro del *decision shaping* e del recepimento dinamico. In questo contesto saranno indispensabili un controllo giuridico preventivo dei futuri atti da recepire, prima dell'adozione di tali atti e della loro notifica alla Svizzera nell'ambito del comitato misto, e un maggiore supporto da parte degli uffici specializzati per le questioni giuridiche trasversali, in particolare nei settori oggetto dei nuovi accordi, al fine di garantire che il recepimento dinamico avvenga conformemente alle norme costituzionali e legislative svizzere e secondo le procedure previste dagli accordi. Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione. I Servizi del Parlamento stimano da parte loro che occorrerà l'equivalente di un posto e mezzo a tempo pieno per gestire eventuali nuovi compiti legati al *decision shaping* (v. n. 2.1.7.7). Per le ripercussioni sugli altri sei dipartimenti federali, competenti per i temi oggetto degli accordi relativi al mercato interno e per l'Accordo sulla sanità, si rinvia ai commenti ai singoli accordi.

2.1.7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

I Cantoni saranno regolarmente informati e ampiamente coinvolti se saranno interessati ambiti di loro competenza nel contesto del *decision shaping*, delle procedure di composizione delle controversie e del deposito di memorie o di osservazioni davanti alla CGUE e ciò potrebbe richiedere maggiori risorse di personale anche nelle loro amministrazioni. Le modalità di informazione e di questa partecipazione saranno oggetto di un ulteriore accordo, per esempio una convenzione tra la Confederazione e i Cantoni analoga a quella in vigore nell'ambito dell'associazione a Schengen e a Dublino⁶⁸.

Gli elementi istituzionali non hanno ripercussioni specifiche per i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

2.1.7.3 Ripercussioni sull'economia

Gli elementi istituzionali sono direttamente legati alla partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'UE attraverso i vari accordi relativi. In quanto tali, non hanno un impatto specifico sull'economia. Tuttavia, le ripercussioni economiche degli accordi relativi al mercato interno, in particolare dell'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio e dell'Accordo sulla sanità, derivano anche dagli elementi istituzionali e sono illustrate nelle parti del rapporto esplicativo riguardanti questi accordi.

2.1.7.4 Ripercussioni sulla società

Gli elementi istituzionali non hanno ripercussioni dirette sulla società.

2.1.7.5 Ripercussioni sull'ambiente

Gli elementi istituzionali non hanno ripercussioni dirette sull'ambiente.

2.1.7.6 Ripercussioni sui diritti di iniziativa e di referendum

Per il Consiglio federale era importante, fin dalla fase preparatoria del mandato negoziale, sottolineare il fatto che la Svizzera non avrebbe potuto accettare alcun risultato che avesse messo in discussione diritti e competenze costituzionali (v. n. 2.1.3.3). Questo obiettivo negoziale è stato raggiunto.

I diritti di iniziativa e di referendum sanciti dalla Costituzione (Art. 136 cpv. 2 Cost.⁶⁹) restano pienamente garantiti. Né i singoli accordi né gli elementi istituzionali in essi contenuti impediscono il lancio di un'iniziativa popolare contro il recepimento, in uno degli accordi, di uno sviluppo pertinente del diritto dell'UE, purché rispetti i requisiti di validità fissati dalla Costituzione. Resterà inoltre sempre possibile indire un referendum contro l'adozione di una nuova legge o di una modifica di legge richiesta in questo contesto. I termini e il numero di firme necessarie per l'esercizio di questi diritti, ossia 100 000 firme di aventi diritto di voto raccolte in 18 mesi per un'iniziativa

⁶⁸ RS 362.1

⁶⁹ RS 101

e 50 000 firme raccolte in 100 giorni per il sostegno a un referendum, rimarranno invariati.

I termini previsti per integrare un nuovo atto giuridico dell'UE in un accordo (v. n. 2.1.5.2.2) sono calcolati in modo da permettere, in caso di approvazione da parte del Parlamento, ed eventualmente da parte del Popolo, lo svolgimento delle procedure abituali e l'esercizio effettivo del diritto di referendum. Nel quadro dell'associazione a Schengen e a Dublino, dove il recepimento dinamico del diritto è già in vigore e dove accade con relativa frequenza che uno sviluppo dell'acquis di Schengen/Dublino debba essere approvato dal Parlamento e possa dunque essere sottoposto a un referendum facoltativo, la procedura funziona senza problemi⁷⁰. I termini negoziati nel quadro del pacchetto sono addirittura più lunghi di quelli che si applicano nel quadro di questa associazione. Partecipando all'iter legislativo dell'UE a livello della Commissione europea⁷¹ la Svizzera sarà inoltre in grado di capire, a uno stadio precoce, se il nuovo atto giuridico proposto dall'UE potrebbe contenere norme sensibili e richiedere, eventualmente, importanti adeguamenti legislativi che avrebbero come conseguenza un elevato rischio di referendum. Gli attori politici interessati potranno anche sfruttare il tempo rimanente prima dell'adozione di nuove regolamentazioni dell'UE per lanciare rapidamente un referendum contro la decisione di recepire queste ultime.

Gli elementi istituzionali sono previsti – oltre che, per analogia, nell'Accordo sulla sanità – solo negli accordi relativi al mercato interno; la Svizzera ha dimestichezza ormai da molti anni con l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo di questi accordi. Benché se finora questi accordi abbiano avuto un carattere statico, gli sviluppi pertinenti del diritto dell'UE vi sono comunque stati regolarmente integrati. Le amministrazioni interessate e gli attori politici conoscono dunque in linea di principio le procedure e le possibilità di intervento. Inoltre, il quadro resta invariato e limitato a determinati ambiti tecnici (approccio settoriale). Il Consiglio federale non ritiene pertanto che ci possano essere ripercussioni negative sul modo in cui potranno essere esercitati il diritto di iniziativa e il diritto di referendum. Resta tuttavia da capire se nella pratica politica potrebbero essere utili adeguamenti amministrativi, e quali (p. es. per lo scambio di informazioni con l'Assemblea federale o per la pianificazione e lo svolgimento delle procedure di consultazione).

Gli elementi istituzionali non modificano neppure il diritto dei Cantoni di depositare iniziative cantonali o di chiedere un referendum cantonale, che otto Cantoni possono ottenere contro leggi federali o determinati decreti federali. I Cantoni potranno anche continuare a fare uso di queste possibilità costituzionali per opporsi al recepimento di un nuovo atto giuridico dell'UE in un accordo o di eventuali nuove disposizioni del

⁷⁰ Cfr. il messaggio sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea della sicurezza aerea AESA, FF **2005** 3479. Per quanto riguarda l'acquis di Schengen, cfr. il recepimento e l'attuazione delle modifiche del codice frontiere su cui il Consiglio federale ha avviato la consultazione (relativa agli adeguamenti del diritto svizzero) il 26 giu. 2024.

⁷¹ Il fatto che la Svizzera non possa, contrariamente a quanto accade nel caso di Schengen, partecipare ai dibattiti in seno al Consiglio dell'UE (v. n. 2.1.5.2.1), non rappresenta un problema dal punto di vista dei diritti di iniziativa e di referendum.

diritto federale connesse a questo recepimento. In ogni caso la Confederazione rafforzerà la cooperazione con i Cantoni e la garantirà sul piano istituzionale come ha già fatto in precedenza nel caso dell'associazione a Schengen e a Dublino (v. n. 2.1.7.2).

Le novità in materia di composizione

delle controversie, incluse le possibili misure di compensazione, non hanno alcuna incidenza sull'esercizio dei diritti di iniziativa e di referendum.

2.1.7.7 Altre ripercussioni: il ruolo del Parlamento

2.1.7.7.1 Considerazioni generali

Come menzionato al numero 2.1.7.2 per quanto riguarda i Cantoni, i processi legati al recepimento dinamico e in particolare l'introduzione di uno strumento che permette alla Svizzera di promuovere maggiormente i propri interessi nel quadro dell'iter legislativo dell'UE (*decision shaping*) offrono l'opportunità di prendere in considerazione anche le modalità di coinvolgimento del Parlamento.

Una maggiore implicazione del Parlamento nella politica europea è stata oggetto di varie mozioni e postulati trasmessi al Consiglio federale (v. n. 1.5). La mozione 10.3005 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati chiedeva misure che consentissero di informare rapidamente il Parlamento in merito ai progetti di atti giuridici europei importanti. In relazione al progetto di accordo quadro istituzionale, il postulato 18.3059 Nussbaumer incaricava il Consiglio federale di pubblicare un rapporto sulle possibilità di ampliare la partecipazione e il diritto di informazione del Parlamento sugli affari europei. La mozione 19.3170 Lombardi/Rieder chiedeva di aggiungere all'accordo quadro una base giuridica che chiarisse le competenze del Parlamento nel recepimento dinamico del diritto. Nonostante la fine dei negoziati sul progetto di accordo quadro istituzionale, il tema di questi interventi parlamentari è rimasto pertinente.

I processi che si applicano per il recepimento dinamico e, in particolare, per il *decision shaping* della Svizzera sono descritti al numero 2.1.5.2. Ora che conosce il risultato dei negoziati sugli elementi istituzionali il Consiglio federale può proporre una serie di misure concrete per rafforzare l'informazione e il coinvolgimento del Parlamento e rispondere in tal modo ai tre interventi parlamentari summenzionati.

2.1.7.7.2 Possibilità di partecipazione del Parlamento nel quadro del recepimento dinamico

Come illustrato al numero 2.1.5.2.1, nel quadro del *decision shaping* la Svizzera può partecipare ai lavori legislativi dell'UE di competenza della Commissione europea. In concreto questa partecipazione consiste nel coinvolgimento della Svizzera nell'elaborazione delle proposte di atti giuridici della Commissione, nella consultazione di esperti svizzeri allo stesso titolo degli esperti degli Stati membri dell'Unione, oltre che nello scambio di pareri tra la Svizzera e l'UE in seno al comitato misto. Le scadenze per prendere posizione o reagire a proposte legislative dell'UE in questo ambito sono difficilmente prevedibili e potrebbero variare notevolmente (da pochi giorni ad alcuni mesi). Al di là del *decision shaping*, attraverso contatti diretti con gli Stati

membri o con il Parlamento europeo, la Svizzera potrà anche cercare di influenzare le discussioni all'interno delle istituzioni dell'UE.

Tenendo conto di questi aspetti, di seguito sono descritte le opzioni da prendere in esame per garantire una maggiore informazione e inclusione delle Camere federali. Gli ambiti interessati sono quelli per i quali si applicano i nuovi elementi istituzionali (accordi relativi al mercato interno esistenti e nuovi e Accordo sulla sanità), e – all'interno di questi settori – gli atti giuridici dell'UE per i quali un recepimento nel quadro di un accordo bilaterale dovrebbe essere anche approvato dal Parlamento. La partecipazione del Parlamento alla politica estera avviene in generale nel quadro dell'articolo 152 Legge sul Parlamento (LParl)⁷².

Informazione orale

L'ordine del giorno delle CPE prevede che queste ultime facciano sistematicamente il punto sui «fatti di attualità in materia di politica estera» alla presenza di una delegazione del DFAE e di eventuali rappresentanti di altri dipartimenti federali interessati. Il Consiglio federale prevede di continuare a informare regolarmente le CPE sugli sviluppi nel campo della politica europea e all'interno dell'UE pertinenti per la Svizzera. Potrebbe intensificare l'informazione sugli atti giuridici dell'UE in corso di elaborazione che la Svizzera dovrebbe recepire nel quadro di un accordo bilaterale. Se auspicato, e su richiesta delle commissioni, potrebbe anche fornire informazioni specifiche in merito a singoli atti giuridici. Oltre ai processi stabiliti con le CPE, sarà necessario prendere in considerazione il coinvolgimento delle altre commissioni tematiche che si occupano di questioni settoriali relative al pacchetto; queste commissioni potranno continuare a chiedere informazioni ai dipartimenti competenti sugli sviluppi del diritto dell'UE pertinenti per l'attuazione di accordi specifici.

Informazione scritta

In vista del dibattito sui fatti di attualità di politica estera durante le sedute delle CPE, il DFAE elabora, all'attenzione dei membri delle commissioni, uno schema informativo sugli sviluppi della politica europea. Il DFAE propone di arricchire questo schema informativo aggiungendo una nuova rubrica che presenti i «futuri» atti giuridici dell'UE pertinenti per la Svizzera, tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori di elaborazione. Gli atti in questione apparirebbero dunque nello schema informativo nelle varie tappe di questo processo, dallo stadio preliminare fino all'adozione definitiva (p. es.: proposta della Commissione europea – proposta del Consiglio e del Parlamento europeo – lancio del «trilogo» – intesa – adozione). Questa prassi è già stata introdotta nell'ambito dell'associazione a Schengen e a Dublino. Lo schema continuerà a includere informazioni sugli sviluppi nell'UE che non hanno implicazioni dirette per la Svizzera (non interessati dal recepimento dinamico), ma che sono comunque rilevanti in un contesto europeo, per esempio nel quadro dell'«attuazione autonoma» del diritto dell'UE.

Sottocommissione permanente per le questioni europee

La CPE del Consiglio nazionale ha istituito una sottocommissione permanente per le questioni europee il cui mandato è tenersi informata in merito agli sviluppi del diritto

⁷² RS 171.10

dell'UE in preparazione importanti per la Svizzera. Questa sottocommissione deve dunque seguire gli sviluppi del diritto dell'UE nel quadro degli accordi bilaterali relativi al mercato interno, degli accordi di associazione (in particolare a Schengen e a Dublino) e della partecipazione della Svizzera alle agenzie e ai programmi di promozione dell'UE. Il Consiglio federale potrebbe rafforzare la collaborazione con questa sottocommissione, se quest'ultima dovesse richiederlo (presentazione orale ai membri della commissione in merito ad atti giuridici dell'UE direttamente pertinenti per la Svizzera). La sottocommissione potrebbe inoltre tenersi informata su eventuali atti giuridici dell'UE di cui la Svizzera potrebbe voler tenere conto nell'elaborazione della propria legislazione nazionale anche se non è tenuta ad adottarli nell'ambito di un accordo bilaterale («attuazione autonoma» del diritto dell'UE come menzionato nel postulato 11.3916 Nordmann e il relativo parere del Consiglio federale) per sviluppare una politica di informazione mirata in merito all'«attuazione autonoma». Le stesse informazioni potrebbero inoltre essere fornite alla CPE-S, se quest'ultima lo ritenesse opportuno, in un formato di sua scelta.

Invio di un collaboratore parlamentare

L'invio a Bruxelles di un collaboratore dei Servizi del Parlamento sarebbe un mezzo efficace per garantire un'informazione diretta e tempestiva sugli sviluppi del diritto dell'UE pertinenti per la Svizzera. Questa persona potrebbe fare rapporto sulle procedure e gli sviluppi in corso nell'Unione di particolare interesse per il Parlamento. In questo campo le opzioni possibili sono due. Le Camere federali potrebbero inviare direttamente una persona presso il Parlamento europeo, come fanno, per esempio, i servizi parlamentari norvegesi e britannici. Questa persona, per il suo stesso posizionamento all'interno del Parlamento europeo avrebbe un accesso privilegiato a questa istituzione e ai suoi membri e si troverebbe nel cuore del processo legislativo dell'UE. In alternativa, le Camere federali potrebbero inviare una persona alla Missione della Svizzera presso l'UE creando così un canale privilegiato tra la Missione e il Parlamento. Questa persona sarebbe direttamente subordinata al capo della Missione e non avrebbe alcun diritto di codecisione materiale. La seconda soluzione presuppone che la separazione dei poteri sia rispettata e che il Parlamento garantisca il finanziamento richiesto nel quadro delle sue competenze. Le modalità concrete (p. es. mediante un accordo o un contratto) dovrebbero essere discusse dai Servizi del Parlamento svizzero direttamente con il Parlamento europeo e con il DFAE, tenendo conto di queste condizioni.

Viaggi di informazione

I viaggi di informazione annuali delle CPE rientrano nel campo di competenza delle Camere federali e devono essere approvati dall'ufficio della Camera interessata. Uno o più viaggi di informazione a Bruxelles potrebbero supportare il lavoro di informazione dei membri delle CPE in merito ad atti giuridici dell'UE pertinenti per la Svizzera in corso di elaborazione e più in generale in merito all'iter legislativo all'interno dell'Unione. Il Consiglio federale potrebbe sostenere l'organizzazione di simili viaggi di informazione.

Cooperazione parlamentare Svizzera-UE

Nel quadro del pacchetto Svizzera-UE è prevista una cooperazione rafforzata tra la Svizzera e l'UE sotto forma di un comitato parlamentare misto (v. n. 2.15). Questo

organo parlamentare misto può a sua volta contribuire a rafforzare l'informazione e il coinvolgimento del Parlamento negli affari europei stabilendo contatti privilegiati tra i parlamentari e permettendo lo scambio diretto in merito a progetti di diritto dell'UE interessanti dal punto di vista dei parlamentari svizzeri. Questi ultimi potrebbero chiedere di mettere all'ordine del giorno un punto riguardante gli sviluppi legislativi auspicati o in corso nell'UE e ricevere direttamente informazioni da parte del Parlamento europeo. Il comitato parlamentare misto avrebbe inoltre l'opportunità di esprimersi sui settori rilevanti del pacchetto Svizzera-UE, per esempio adottando risoluzioni all'attenzione del dialogo ad alto livello anch'esso istituito tramite il pacchetto (v. n. 2.14). Attraverso questo processo i membri del Parlamento svizzero avrebbero anche l'opportunità di esprimere il loro parere, per esempio, sugli atti giuridici in fase di elaborazione all'interno dell'UE. Va ricordato che le modalità concrete di funzionamento del comitato parlamentare misto, al di là del quadro generale fissato dal protocollo negoziato (v. n. 2.15), saranno definite dagli stessi membri del comitato. Il Parlamento avrà quindi un certo margine di manovra nell'uso di questo nuovo strumento.

In conclusione, le modalità di informazione e consultazione dell'Assemblea federale nell'ambito del futuro *decision shaping* potrebbero essere rafforzate seguendo le possibili alternative qui illustrate brevemente. Da un lato continueranno a essere utilizzati i formati e i processi esistenti per il coinvolgimento del Parlamento nella politica europea, principalmente attraverso una stretta collaborazione con le CPE. Il Consiglio federale potrebbe incrementare le informazioni sugli atti giuridici dell'UE in fase di elaborazione che dovessero interessare la Svizzera. Dall'altro si potrebbero esplorare nuove strade per rafforzare ancora di più l'implicazione del Parlamento: per esempio, i Servizi del Parlamento potrebbero inviare a Bruxelles un collaboratore per garantire un'informazione diretta e tempestiva sugli sviluppi del diritto dell'UE pertinenti per la Svizzera. Avendo negoziato l'istituzione di un comitato parlamentare misto Svizzera-UE, il Consiglio federale ha gettato le basi per una più stretta collaborazione tra l'Assemblea federale e il Parlamento europeo. Ciò serve anche a sensibilizzare il Parlamento sui futuri sviluppi del diritto dell'UE importanti per la Svizzera (v. n. 2.15).

2.1.8 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

2.1.8.1 Costituzionalità degli elementi istituzionali

Gli elementi istituzionali sono inseriti negli accordi esistenti attraverso protocolli e, per quanto gli accordi nuovi, direttamente nel testo di questi accordi. L'inclusione degli elementi istituzionali in questi accordi non comporta la necessità di modificare la Costituzione federale. La costituzionalità dei nuovi accordi e dei protocolli di modifica è trattata nelle parti pertinenti del rapporto esplicativo. Per quanto riguarda i protocolli istituzionali, si fondano sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. in base al quale gli affari esteri sono di competenza della Confederazione. Secondo l'articolo 184 capoverso 2 Cost. è il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. compete all'Assemblea federale approvarli, a meno che la loro conclusione sia unicamente di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl e 7a cpv. 1

LOGA⁷³). I protocolli istituzionali non sono trattati internazionali che il solo Consiglio federale è autorizzato a concludere in virtù di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Non si tratta neppure di trattati internazionali di importanza minore ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. I protocolli istituzionali devono quindi essere sottoposti all'Assemblea federale per approvazione.

2.1.8.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento

I protocolli istituzionali non richiedono testi di attuazione o misure di accompagnamento (v. n. 2.1.7.2 sul coinvolgimento dei Cantoni).

2.1.8.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

I protocolli istituzionali sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

2.1.8.4 Forma dell'atto

La questione della forma dell'atto da adottare è trattata nelle parti del rapporto esplicativo relativo agli accordi in cui sono inclusi gli elementi istituzionali.

2.1.8.5 Applicazione provvisoria

Non è prevista un'applicazione provvisoria degli elementi istituzionali.

2.1.8.6 Protezione dei dati

Per quanto riguarda la protezione dei dati, è necessario tenere presente i seguenti punti.

- Le decisioni del tribunale arbitrale sono pubbliche (art. IV.2 par. 4 primo comma ApTA-PI-ATA). Prima dell'entrata in vigore del pacchetto Svizzera-UE, il comitato misto adotta norme sulla protezione dei dati personali, del segreto professionale e dei legittimi interessi di riservatezza, che dovranno essere rispettate al momento della pubblicazione delle decisioni (art. IV.2 par. 4 secondo e terzo comma ApTA-PI-ATA). Nella stesura di queste norme sarà garantito il rispetto dell'ordinamento giuridico svizzero.
- Il tribunale arbitrale è tenuto ad adottare misure adeguate per rispondere a tutte le eventuali questioni relative alla protezione dei dati personali, del segreto professionale e dei legittimi interessi di riservatezza che le Parti potrebbero sollevare in relazione al trattamento dei mezzi di prova durante il procedimento arbitrale (art. III.11 par. 5 ApTA-PI-ATA).
- Nell'ambito del contributo finanziario della Svizzera alle agenzie, ai sistemi di informazione e alle altre attività dell'UE, la Commissione europea è tenuta a fornire alla Svizzera informazioni adeguate sul calcolo del contributo

⁷³ RS 172.010

finanziario di quest'ultima (art. 13 par. 8 PI-ATA). Queste informazioni saranno trasmesse nel rispetto delle norme dell'UE in materia di riservatezza e di protezione dei dati. La Svizzera tratterà queste informazioni conformemente a quanto stabilito dal suo ordinamento giuridico.

2.2 Aiuti di Stato

2.2.1 Sintesi

Le norme internazionali sugli aiuti di Stato risultanti dal pacchetto Svizzera-UE comprendono i Protocolli aggiuntivi sugli aiuti di Stato (di seguito «Protocolli sugli aiuti di Stato») dell'Accordo sul trasporto aereo («ATA»), dell'Accordo sui trasporti terrestri («ATT») nonché la parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica. Queste norme riguardano gli aiuti di Stato (di seguito «aiuti») concessi nel territorio delle Parti contraenti a imprese che operano nel campo d'applicazione dei suddetti accordi.

L'istituzione di un sistema di sorveglianza degli aiuti di Stato equivalente a quello dell'UE è una premessa per l'aggiornamento di determinati accordi sul mercato interno tra la Svizzera e l'UE, di grande importanza per le nostre aziende. Tuttavia, la Svizzera ha anche un interesse fondamentale nella sorveglianza degli aiuti di Stato, perché questa le consente di ridurre eventuali distorsioni della concorrenza e di garantire pari condizioni di concorrenza tra imprese svizzere e dell'UE.

La Svizzera intende recepire le norme sostanziali sugli aiuti di Stato del diritto comunitario nei suddetti Protocolli sugli aiuti di Stato e nella parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica. Il monitoraggio degli aiuti svizzeri sarà tuttavia affidato a un'autorità di sorveglianza svizzera e ai nostri tribunali competenti nell'ambito di una procedura separata ed equivalente a quella europea (approccio «a due pilastri»). Questa procedura è disciplinata nella nuova legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato nel rispetto dell'ordinamento costituzionale svizzero e delle competenze dei Cantoni, dell'Assemblea federale e del Consiglio federale.

Secondo questa procedura, le autorità che concedono aiuti (di seguito «enti erogatori») possono chiedere assistenza all'autorità di sorveglianza in particolare se durante l'elaborazione dei loro progetti d'aiuto sorgono dubbi di carattere giuridico. L'ente erogatore deve annunciare gli aiuti previsti non appena questi sono definiti in modo sufficientemente chiaro, consentendo così all'autorità di sorveglianza di esaminarli. Entro due mesi, quest'ultima esamina la compatibilità dell'aiuto con il diritto internazionale pertinente nel contesto di un esame semplice. In caso di dubbi avvia un esame approfondito, che può durare fino a dodici mesi e che si conclude con un parere non vincolante. L'atto finale con cui l'aiuto viene concesso essere deve essere comunicato all'autorità. Questa interpone ricorso dinanzi all'istanza competente se giudica che l'aiuto comunicatole sia illecito. Solo un tribunale svizzero o un'autorità amministrativa svizzera, quale istanza di ricorso, può prendere una decisione vincolante sulla liceità dell'aiuto e, se necessario, chiederne il recupero. Anche altri soggetti sono legittimati a interporre ricorso, ad esempio i concorrenti dell'azienda che percepisce gli aiuti. Gli aiuti e le principali fasi procedurali vengono pubblicati dall'autorità di sorveglianza in un'apposita banca dati.

Visti il campo d'applicazione ristretto e le esenzioni dall'obbligo d'annuncio e comunicazione, a lungo termine si prevedono all'incirca cinque esami semplici e un esame approfondito all'anno.

Per istituire la procedura di sorveglianza svizzera dopo l'entrata in vigore dei due Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'Accordo sull'energia elettrica è previsto un periodo transitorio di cinque anni. Quanto ai regimi di aiuti esistenti, l'autorità di sorveglianza avrà un altro anno di tempo per elaborare una panoramica di questi regimi, prima di avviare un'eventuale procedura d'esame ai sensi dell'articolo 47 del presente avamprogetto di legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato. L'Accordo sull'energia elettrica, dal canto suo, prevede ulteriori clausole di salvaguardia specifiche (v. n. 2.11.1).

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione dei Protocolli sugli aiuti di Stato e della relativa legislazione di attuazione nell'ambito della parte stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE. Quanto all'approvazione dell'Accordo sull'energia elettrica, si veda il numero 2.11.1.

2.2.2 Situazione iniziale e procedura preliminare

La sorveglianza degli aiuti di Stato in Svizzera era una delle questioni che il Consiglio federale voleva a suo tempo chiarire in vista della conclusione di un accordo quadro con l'UE. Il suo progetto prevedeva norme sugli aiuti di Stato nel campo d'applicazione dell'Accordo del 21 giugno 1999⁷⁴ sul trasporto aereo, le quali avrebbero tracciato un quadro normativo anche per gli eventuali nuovi accordi sul mercato interno. L'obiettivo era recepire il principio del diritto comunitario, secondo cui gli aiuti di Stato sono illeciti se falsano la concorrenza o minacciano di farlo favorendo determinate imprese o settori di produzione e pregiudicano così gli scambi tra le Parti nell'ambito di questi accordi. La Svizzera avrebbe dovuto recepire anche le diverse eccezioni e deroghe al principio dell'incompatibilità degli aiuti di Stato previste dal diritto comunitario. Il progetto di accordo istituzionale prevedeva inoltre che la Svizzera, nel rispetto del proprio ordinamento costituzionale, affidasse a un'autorità indipendente il compito di verificare costantemente la conformità degli aiuti concessi con il diritto comunitario corrispondente. Il nostro Paese, infine, avrebbe dovuto garantire un regime di trasparenza equivalente a quello dell'UE pubblicando le decisioni sugli aiuti di Stato coperte dagli accordi in questione.

Dopo aver abbandonato l'idea di un accordo istituzionale, nel giugno 2021 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), di esaminare se un allineamento autonomo al diritto dell'UE in materia di aiuti di Stato fosse anche nell'interesse del nostro Paese. Le analisi della Confederazione hanno evidenziato che un tale allineamento potrebbe essere nell'interesse della Svizzera: la regolamentazione di questi aiuti potrebbe infatti integrare in maniera ragionevole l'ordinamento economico svizzero – basato sui principi dell'economia di mercato – rafforzare la concorrenza e creare pari condizioni per tutte le imprese. Inoltre, un gruppo di lavoro tecnico composto da esperti della Confederazione e dei Cantoni ha iniziato i suoi lavori nel febbraio 2022 su incarico della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e della Conferenza dei Governi cantonali (CdC). Questo gruppo è giunto alla conclusione che l'allineamento proposto sarebbe tecnicamente fattibile. In considerazione

⁷⁴ RS 0.748.127.192.68

dell'obiettivo prioritario di un accesso agevolato al mercato dell'UE, tuttavia, la questione degli aiuti di Stato non andrebbe vista isolatamente, bensì nel contesto di un'intesa internazionale e solo nei settori in cui l'accesso della Svizzera al mercato comunitario è disciplinato da un accordo. Sarebbe pertanto opportuno, secondo il gruppo di lavoro, istituire una procedura di sorveglianza separata ed equivalente a quella dell'UE e affidare i compiti corrispondenti alla Commissione della concorrenza (COMCO), l'organismo più idoneo a fungere da autorità di sorveglianza in Svizzera (v. commento all'art. 3 AP-LSaS al n. 2.2.7). Questa intesa è servita da base per i colloqui esplorativi tra la Svizzera e l'UE.

Parallelamente ai lavori del gruppo di lavoro tecnico, si sono svolti i colloqui esplorativi con l'UE per chiarire i punti di convergenza su cui fondare i negoziati. I risultati di questi colloqui sono confluiti nell'*Common Understanding (CU)* del 27 ottobre 2023, secondo cui le norme sugli aiuti di Stato dovranno essere integrate nell'ATA, nell'ATT e nell'Accordo sull'energia elettrica. Nel campo d'applicazione di questi accordi, la sorveglianza degli aiuti di Stato dovrà basarsi su norme sostanziali e procedurali equivalenti a quelle dell'UE. La Svizzera deve dunque dotarsi di una propria procedura di sorveglianza (approccio a due pilastri, cfr. n. 17 CU).

2.2.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

Nel campo degli aiuti di Stato il Consiglio federale ha adottato un approccio settoriale. Secondo il mandato negoziale dell'8 marzo 2024, le norme sugli aiuti di Stato vanno integrate nei due accordi sul mercato interno vigenti – l'ATA e l'ATT, entrambi del 21 giugno 1999 – nonché nel nuovo Accordo sull'energia elettrica. Le norme pertinenti devono essere sostanzialmente equivalenti a quelle dell'UE e garantire alle imprese in Svizzera – a quelle, cioè, con una sede o una filiale nel nostro Paese – un accesso sicuro e paritario al mercato interno dell'UE dove questo accesso è disciplinato da un accordo. Durante i negoziati si è trattato di trovare soluzioni o periodi transitori adeguati, nonché un meccanismo che garantisse di prendere debitamente in considerazione gli interessi essenziali della Svizzera. Inoltre, l'esito dei negoziati doveva rispettare la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e la separazione dei poteri, compreso quanto disposto dall'articolo 190 della Costituzione federale (Cost.). Nel concreto, la Svizzera dovrà sorvegliare le norme sostanziali sugli aiuti di Stato contemplate dai suddetti accordi con le proprie procedure e autorità (modello a due pilastri). Sulla base dell'*Common Understanding* dell'ottobre 2023, a metà marzo 2024 sono iniziati i negoziati con l'UE per un pacchetto complessivo Svizzera-UE. Dopo 15 incontri, le trattative sugli aiuti di Stato si sono concluse nel luglio 2024 nel pieno rispetto del mandato negoziale dell'8 marzo 2024. Successivamente sono stati effettuati diversi adeguamenti formali e giuridici e sono state negoziate regole settoriali speciali (v. n. 2.5.6.4, 2.6.9.3 e 2.11.6.9). Le disposizioni sugli aiuti di Stato assumono inoltre un carattere esemplare, vista la possibilità di applicarle anche a futuri accordi sul mercato interno.

In parallelo ai negoziati sulle norme internazionali in questione, si è trattato di elaborare una base giuridica nazionale con l'obiettivo di attuare le disposizioni risultanti dai negoziati con l'UE. Per garantire pari condizioni di concorrenza tra imprese svizzere ed europee nei settori del mercato interno a cui il nostro Paese partecipa sulla

base degli accordi citati, la Svizzera si è impegnata a creare un sistema di sorveglianza equivalente a quello dell'UE. Questo progetto attuativo viene concretizzato dalla nuova legge federale sulla sorveglianza degli aiuti di Stato (LSaS), che disciplina sostanzialmente solo le questioni procedurali. Il diritto sostanziale viene specificato, rispettivamente, nei due Protocolli sugli aiuti di Stato e nella parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica in conformità al diritto comunitario e in modo direttamente applicabile. La procedura scelta è in linea con l'ordinamento costituzionale delle competenze di Confederazione e Cantoni – compresa l'autonomia organizzativa e procedurale di questi ultimi – e con la separazione dei poteri. Conformemente ai suddetti Protocolli sugli aiuti di Stato e alla parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica, gli aiuti concessi a imprese attive nei rispettivi campi d'applicazione devono essere sorvegliati da un'autorità di sorveglianza svizzera indipendente. Nell'elaborare l'avamprogetto di legge (AP-LSaS), il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza di istituire una procedura per quanto possibile efficiente e di limitare il più possibile gli oneri amministrativi a carico delle autorità e delle imprese. Per il Parlamento sarebbe più difficile valutare le norme internazionali sugli aiuti di Stato senza un progetto corrispondente che ne disciplini l'attuazione a livello nazionale. L'Esecutivo evita così che la Svizzera si impegni a rispettare una determinata procedura internazionale, ma che non sia in grado di rispettare questo impegno qualora l'attuazione in Svizzera fosse bocciata in Parlamento o alle urne.

2.2.4 Principi sostanziali del diritto UE sugli aiuti di Stato

Per garantire condizioni di parità nel proprio mercato interno (*level playing field*), l'UE dispone di un quadro normativo costituito da regolamenti dettagliati sugli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri. Il termine «aiuto di Stato» è definito all'articolo 107 paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁷⁵: «(...) sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza» (v. n. 2.2.5.3 e commenti all'art. 1 AP-LSaS al n. 2.2.7).

Gli aiuti di Stato sono solitamente motivati da interessi pubblici, come il sostegno all'innovazione o la promozione di tecnologie rispettose dell'ambiente. Spesso possono però comportare una disparità di trattamento degli operatori economici e falsare così la concorrenza in un determinato mercato. Questo aspetto è molto problematico per un'economia di mercato, perché le distorsioni della concorrenza comportano un uso inefficiente delle risorse e pregiudicano così a lungo termine la competitività e la prosperità di un'economia. Gli effetti positivi e negativi degli aiuti di Stato devono quindi essere ponderati attentamente. Nell'UE gli aiuti di Stato sono sostanzialmente vietati, anche se esistono numerose deroghe al principio della loro incompatibilità con il buon funzionamento del mercato interno (cfr. art. 8 AP-LSaS).

I regolamenti dell'UE sugli aiuti di Stato si trovano nel diritto primario, in particolare nel TFUE, e nel diritto secondario e terziario, vale a dire negli atti giuridici adottati dalle istituzioni europee. Anche la giurisprudenza europea (Corte di giustizia

⁷⁵ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47.

dell'Unione europea e Tribunale dell'Unione europea) svolge un ruolo importante nell'interpretazione del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato. Gli atti pertinenti in materia di aiuti di Stato contengono solitamente sia elementi di diritto sostanziale che procedurale. Le principali disposizioni riguardano i seguenti punti.

- Articoli 93, 106 e 107 TFUE: l'articolo 107 TFUE introduce il concetto di *aiuto di Stato* e sottolinea nel contempo che un tale aiuto è incompatibile con il mercato interno dell'UE. Vengono però elencati anche gli aiuti compatibili (aiuti concessi per alleviare le conseguenze delle calamità naturali, aiuti sociali, ecc.) o che secondo la Commissione europea possono essere giudicati tali (aiuti regionali, tra cui aiuti allo sviluppo di regioni economicamente svantaggiate all'interno dell'UE, ecc.). L'articolo 106 TFUE traccia il perimetro di monitoraggio per le imprese statali e per il *servizio pubblico*, mentre l'articolo 93 TFUE autorizza gli aiuti che rispondono alle necessità del coordinamento dei trasporti.
- Regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)⁷⁶: questo regolamento esenta alcune categorie di aiuti dall'obbligo di notifica. Contiene un lungo elenco di aiuti di Stato che secondo la Commissione europea non pregiudicano la libera concorrenza nel suo mercato. Queste categorie sono presunte compatibili e non sono pertanto soggette all'obbligo di notifica. Le procedure d'esame dovrebbero concentrarsi, tra l'altro, sugli aiuti che hanno un impatto particolarmente importante sul mercato comunitario.
- Esenzione dall'obbligo di notifica per aiuti di modesto importo (regolamento-*de-minimis*)⁷⁷: il regolamento ha per oggetto le misure di sostegno di lieve entità che non sono soggette al regime di sorveglianza (aiuti «*de minimis*»). Questi aiuti non hanno praticamente alcun impatto sulla concorrenza né sul commercio interstatale nel mercato comunitario. Non soddisfano tutti i requisiti dell'articolo 107 paragrafo 1 TFUE e non sono pertanto soggetti alla procedura di notifica. Attualmente, la soglia è di 300 000 euro per azienda su tre anni, anche se in determinati settori si applicano altri valori. Per i servizi d'interesse economico generale è prevista un'ulteriore soglia di 750 000 euro per azienda su tre anni (v. n. 2.2.5).

⁷⁶ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU L 187, 26.6.2014, pag. 1 modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione, del 23 giugno 2023, che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara la compatibilità con il mercato interno di determinate categorie di aiuti in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara la compatibilità con il mercato interno di determinate categorie di aiuti a favore delle imprese attive nella produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU L 167 del 30.6.2023, pag. 1.

⁷⁷ Regolamento (UE) n. 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis*, GU L, 2023/2831, del 15.12.2023.

-
- Applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ai servizi d'interesse economico generale (SIEG)⁷⁸: i servizi d'interesse economico generale sono prestazioni economiche particolarmente importanti per i cittadini (come le reti di trasporto o i servizi sociali) che non sarebbero fornite (o che lo sarebbero a condizioni diverse) senza l'intervento dello Stato. Questi SIEG sono un concetto del diritto europeo molto simile a quello dell'approvvigionamento di base in Svizzera.

Quali ulteriori strumenti di interpretazione si possono consultare le linee guida e le comunicazioni della Commissione europea⁷⁹. Esistono anche delle norme a tempo determinato, come il Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina⁸⁰. Tuttavia, queste prassi sono vincolanti solo per la Commissione stessa e non hanno carattere giuridico positivo.

Excursus: Regolamento sulle sovvenzioni estere

Dal 12 gennaio 2023 il diritto comunitario sugli aiuti di Stato applicato agli aiuti dei Paesi membri dell'UE è integrato dal regolamento sulle sovvenzioni estere⁸¹. L'obiettivo è eliminare dal mercato dell'UE le distorsioni della concorrenza causate da sovvenzioni di Paesi terzi a imprese che operano nell'UE. Il regolamento sulle sovvenzioni estere mira a colmare questa lacuna nel diritto della concorrenza dell'UE al fine di ottenere condizioni di parità (*level playing field*): mentre gli aiuti finanziari che gli Stati membri dell'UE concedono a imprese sono soggetti alle norme comunitarie sugli aiuti di Stato, le sovvenzioni di Paesi terzi che hanno un impatto sul mercato interno dell'UE esulano da questo quadro normativo nonché dal monitoraggio da parte dell'UE, a meno che non siano soggette a disposizioni speciali (p. es. nell'ambito dell'ATA).

Il regolamento sulle sovvenzioni estere conferisce alla Commissione europea ampi poteri per indagare se le imprese che operano nell'UE percepiscono sussidi da Paesi terzi e se questi sono suscettibili di falsare la concorrenza. Sono previsti un obbligo di notifica preventiva (con soglie relativamente alte) per le fusioni e per la partecipazione alle gare d'appalto, nonché uno strumento d'esame generale (senza soglie) per tutte le altre situazioni di mercato e per le fusioni e gare d'appalto. Infine, la Commissione

⁷⁸ Articolo 106 paragrafo 2 TFUE; Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (notificata con il numero C(2011) 9380), GU L 7 del 11.1.2012, pag. 3.

⁷⁹ Cfr. p. es. la comunicazione della Commissione europea 2022/C 80/01 sulla Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, GU C 80 del 18.2.2022, pag. 1.

⁸⁰ Cfr. p. es. la comunicazione della Commissione europea C/2024/3113 sulla seconda modifica del quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina – quadro temporaneo di crisi e transizione, GU C 101 del 17.3.2023, pag. 3.

⁸¹ Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, sulle sovvenzioni concesse da paesi terzi che incidono sul mercato interno, GU L 330 del 23.12.2022, pag. 1.

europea ha ampie competenze di adottare misure correttive. Per maggiori informazioni sul rapporto tra il regolamento sulle sovvenzioni estere e le norme sugli aiuti di Stato negoziate con l'UE si veda il numero 2.2.5.4 sui sistemi di sorveglianza (approccio a due pilastri).

2.2.5 Commento a singoli articoli delle norme internazionali sugli aiuti di Stato

Le norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali disciplinano, da un lato, il divieto sostanziale direttamente applicabile (seppure con diverse eccezioni, anch'esse direttamente applicabili) e, dall'altro, i parametri della procedura di sorveglianza. Queste norme prevedono inoltre un particolare meccanismo di consultazione per gli sviluppi che riguardano interessi importanti e per la politica industriale dell'UE. Salvo diversamente previsto, le disposizioni istituzionali (v. n. 2.1.6) si applicano in via di principio anche alle relative norme internazionali. Per quanto riguarda la composizione delle controversie occorre osservare che le norme sugli aiuti di Stato previste dal diritto internazionale prevedono requisiti specifici per i rispettivi sistemi di monitoraggio. Nella misura in cui i sistemi di sorveglianza di cui all'articolo 4 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e all'articolo 14 dell'Accordo sull'energia elettrica garantiscono un livello di sorveglianza e applicazione equivalente, uno specifico aiuto può essere esaminato anche al di fuori del meccanismo istituzionale di composizione delle controversie. Un eventuale lodo arbitrale, inoltre, non ha alcun impatto sulle sentenze dei tribunali svizzeri in merito alla liceità di un aiuto concesso in Svizzera.

2.2.5.1 Obiettivo e principi generali delle norme internazionali sugli aiuti di Stato

Le norme internazionali sugli aiuti di Stato mirano a rafforzare e approfondire ulteriormente la partecipazione della Svizzera e dei suoi operatori economici ai settori del mercato interno dell'UE ai quali il nostro Paese partecipa sulla base dei trattati internazionali citati. Le Parti riconoscono che il corretto funzionamento e l'omogeneità del mercato interno nei settori coperti da tali accordi richiedono pari condizioni di concorrenza tra le imprese svizzere e dell'UE. Per garantire queste pari condizioni nel mercato comunitario, gli aiuti devono essere regolamentati da norme sostanziali e procedurali equivalenti a quelle applicate dall'UE in base agli articoli 93, 106, 107 e 108 TFUE (equivalenza). L'autonomia delle Parti contraenti nonché il ruolo e le responsabilità delle loro istituzioni vanno rispettati. Questo vale anche per i principi derivanti dall'ordinamento costituzionale svizzero, che – oltre alla democrazia diretta, alla separazione dei poteri e al federalismo, menzionati esplicitamente – comprendono anche il pari trattamento e il diritto costituzionale in materia economica.

L'articolo 1 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 12 dell'Accordo sull'energia elettrica stabiliscono che gli obiettivi delle norme sugli aiuti di Stato sono assicurare pari condizioni di concorrenza tra le imprese dell'UE e della Svizzera nei settori del mercato interno coperti dai rispettivi accordi nonché garantire il buon funzionamento del mercato interno definendo norme sostanziali e procedurali in materia di aiuti di Stato.

2.2.5.2 Relazione con gli accordi vigenti

L'articolo 2 dei Protocolli sugli aiuti di Stato definisce la relazione tra le norme sugli aiuti di Stato e gli accordi ATA e ATT vigenti. Analogamente ai rispettivi protocolli istituzionali aggiuntivi, anche i Protocolli sugli aiuti di Stato costituiscono parte integrante del rispettivo accordo. Non incidono né sulla loro portata né sui loro obiettivi. Il rapporto tra la parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica è definito di conseguenza all'articolo 12 paragrafo 2 di tale accordo: anche in questo caso le norme sugli aiuti di Stato non incidono né sulla sua portata né sui suoi obiettivi. Gli articoli 13 e 14 ATA sono abrogati dal rispettivo Protocollo sugli aiuti di Stato (v. anche n. 2.2.8.4). L'articolo 12 paragrafo 2 ATA non si applica al rispettivo Protocollo perché l'articolo 3 paragrafo 5 di quest'ultimo prevede un'apposita deroga. Salvo altrimenti disposto, gli elementi istituzionali (v. n. 2.1) sono applicabili anche ai Protocolli sugli aiuti di Stato e alla parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica.

2.2.5.3 Definizione di aiuto di Stato, principio e deroghe

L'articolo 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 13 dell'Accordo sull'energia elettrica corrispondono in ampia misura all'articolo 107 TFUE. Il paragrafo 1 definisce il concetto di «aiuto di Stato» e statuisce che un tale aiuto è sostanzialmente illecito. Secondo questa disposizione, gli aiuti concessi dalla Svizzera o da uno Stato membro dell'Unione, o mediante risorse statali, sono incompatibili con il buon funzionamento del mercato interno se, favorendo determinate imprese o determinati settori, falsano o minacciano di falsare la concorrenza e pregiudicano così gli scambi tra le Parti contraenti nel campo d'applicazione degli accordi in questione. Diversamente dall'articolo 107 paragrafo 1 TFUE (v. n. 2.2.4), si ha la fattispecie dell'aiuto di Stato se vi è un pregiudizio al commercio tra le Parti nell'ambito. Visto l'approccio settoriale degli accordi sul mercato interno, le condizioni di cui all'articolo 3 paragrafo 1 – a differenza dell'articolo 107 paragrafo 1 TFUE – sono limitate alla concorrenza tra imprese attive nei campi d'applicazione dei rispettivi accordi. Questa interpretazione più restrittiva è in linea con l'obiettivo generale delle norme internazionali sugli aiuti di Stato dichiarato esplicitamente nel preambolo e all'articolo 1 dei Protocolli sugli aiuti di Stato nonché all'articolo 12 dell'Accordo sull'energia elettrica. Tali norme mirano a garantire pari condizioni di concorrenza tra imprese svizzere ed europee nei settori del mercato interno coperti dai rispettivi accordi e, quindi, a rafforzare e approfondire la partecipazione della Svizzera e delle sue imprese a questo mercato. L'interpretazione è confermata da altre disposizioni, in particolare dall'articolo 3 paragrafo 6 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dall'articolo 13 paragrafo 6 dell'Accordo sull'energia elettrica. Di conseguenza, le norme internazionali sugli aiuti di Stato non si applicano se l'importo concesso a una singola impresa per attività che rientrano nel campo d'applicazione dei rispettivi accordi non supera la soglia *de minimis*. Secondo il paragrafo 1, sono fatte salve le eventuali disposizioni divergenti dei rispettivi accordi.

I paragrafi 2 e 3 contengono quindi le deroghe al divieto degli aiuti di Stato, che corrispondono in larga misura alle disposizioni dell'articolo 107 paragrafi 2 e 3 TFUE. Secondo il paragrafo 2, gli aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori sono compatibili con il buon funzionamento del mercato interno purché siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti interessati. Lo sono anche gli aiuti destinati a rimediare a danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi

eccezionali. Il Protocollo sugli aiuti di Stato dell'ATT prevede inoltre un'eccezione giuridica particolare, in analogia all'articolo 93 TFUE: sono compatibili con il buon funzionamento del mercato interno anche gli aiuti che rispondono alle necessità di coordinamento dei trasporti o corrispondenti a un rimborso per determinate prestazioni inerenti alla nozione di servizio pubblico.

Secondo le eccezioni di carattere discrezionale di cui al paragrafo 3, l'autorità di sorveglianza competente può considerare compatibili con il buon funzionamento del mercato interno anche altre categorie di aiuti. L'articolo 4 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 14 dell'Accordo sull'energia elettrica stabiliscono che l'esercizio della discrezionalità spetta all'autorità di sorveglianza competente delle Parti. Benché i suoi pareri non saranno vincolanti, l'autorità svizzera avrà un'influenza sulle scelte degli enti erogatori. Se necessario, potrà dare esecuzione ai suoi pareri interponendo ricorso o sottoponendoli a una valutazione giudiziaria. Le suddette deroghe comprendono anche gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico in regioni con un tenore di vita anormalmente basso o con una grave sottoccupazione. Possono essere considerati compatibili con il buon funzionamento del mercato interno anche gli aiuti che promuovono la realizzazione di importanti progetti di comune interesse delle Parti o destinati a rimediare a un grave turbamento dell'economia svizzera o di uno Stato membro dell'UE. Costituiscono un'eccezione, infine, gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di determinate attività o regioni economiche, purché non alterino le condizioni commerciali in misura contraria agli interessi comuni. Lo stesso dicasi per gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio.

Le Parti possono stabilire ulteriori aiuti o regimi di aiuti che rientrano in queste deroghe giuridiche o discrezionali. La sezione A dell'allegato I dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica elenca a questo riguardo le misure settoriali specifiche compatibili con il buon funzionamento del mercato interno ai sensi del paragrafo 2 (esenzioni giuridiche). La sezione B dell'allegato I dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica elenca invece le tipologie che possono essere considerate compatibili con il buon funzionamento del mercato interno ai sensi del paragrafo 3 (esenzioni discrezionali). Secondo l'articolo 3 paragrafo 7, il Comitato misto può decidere di aggiornare le sezioni A e B dei rispettivi allegati. Ciò significa che può inserirvi ulteriori esenzioni giuridiche e discrezionali, in aggiunta alle altre esenzioni previste e in deroga al diritto comunitario. Questa disposizione è anche la controparte dell'articolo 108 paragrafo 2 capoverso 3 TFUE, che consente al Consiglio dell'UE di decidere che un aiuto è da considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga al diritto corrispondente.

A norma del paragrafo 4, gli aiuti compatibili con le disposizioni della sezione C dell'allegato I dei Protocolli sugli aiuti di Stato o dell'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica possono essere ritenuti compatibili con il buon funzionamento del mercato interno e sono esentati dall'obbligo di notifica previsto dal rispettivo Protocollo o allegato. Viceversa, le condizioni procedurali relative alla sorveglianza e all'esecuzione delle norme sugli aiuti di Stato previste alla sezione C del rispettivo allegato devono soddisfare le prescrizioni e procedure del sistema di sorveglianza svizzero stabilite all'articolo 4 paragrafi 1 e 3, all'articolo 5, all'articolo 6 paragrafo 1 e all'articolo 7 del Protocollo. Pertanto, i riferimenti nella sezione C si riferiscono solo ai capitoli I e III RGEC, quelli nell'allegato I del Protocollo sugli aiuti di Stato

dell'ATA e nell'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica agli articoli 1–6 della decisione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 106 TFUE⁸² e quelli nel Protocollo sugli aiuti di Stato dell'ATT all'articolo 9 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia⁸³. Le condizioni procedurali contenute in questi atti giuridici dell'UE sono prese in considerazione perché secondo l'allegato II dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'allegato IV dell'Accordo sull'energia elettrica fanno parte dei criteri per un'attuazione equivalente. La presunzione di compatibilità consente alle autorità di sorveglianza (della Svizzera e dell'UE) di monitorare l'attuazione di questi atti giuridici e il rispetto delle condizioni ivi stabilite e, se necessario, di avviare un esame approfondito. Se i requisiti degli atti giuridici dell'UE non sono soddisfatti, l'aiuto avrebbe dovuto essere notificato e comunicato, nel qual caso ci sarebbero state le premesse per un esame approfondito. In pratica ciò significa che gli aiuti sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 4 paragrafo 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e all'articolo 14 paragrafo 3 dell'Accordo sull'energia elettrica, dal divieto di attuazione a livello federale, dall'obbligo di ricorso e dall'obbligo di comunicazione. L'aiuto, tuttavia, non era ancora stato dichiarato compatibile con il buon funzionamento del mercato interno, cosa che può essere fatta solo attraverso un esame da parte dell'autorità di sorveglianza e dei tribunali competenti. Se gli aiuti che soddisfano i requisiti degli atti giuridici elencati alla sezione C dell'allegato I dei Protocolli sugli aiuti di Stato o dell'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica vengono comunque annunciati all'autorità di sorveglianza, quest'ultima deve solitamente confermarne la liceità. La presunzione di compatibilità qui prevista riflette la situazione giuridica del sistema UE, in cui il RGEC non può avere lo stesso effetto di una decisione della Commissione che autorizza un aiuto. Poiché la Commissione non può delegare agli Stati membri dell'UE la competenza esclusiva prevista dagli accordi UE di determinare la compatibilità degli aiuti, essa mantiene la facoltà di esaminare l'applicazione del RGEC da parte degli Stati membri e, se necessario, di deliberare sulla liceità di tali aiuti.

Il paragrafo 5 prevede un'eccezione per gli aiuti a imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale. Le disposizioni dei rispettivi accordi, compresi i due Protocolli sugli aiuti di Stato e la parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica, sono valide soltanto se la loro applicazione non impedisce, di diritto o di fatto, l'adempimento dei particolari compiti assegnati a queste imprese. La disposizione derogatoria statuisce che lo sviluppo degli scambi non deve risultare compromesso in misura contraria agli interessi delle Parti.

⁸² Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione dell'articolo 106 paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [notificata con il numero C(2011) 9380], GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3.

⁸³ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/703, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri nazionali, GU L 354 del 23.12.2016, pag. 22.

Il paragrafo 6 prevede la non applicazione del rispettivo Protocollo sugli aiuti di Stato o della parte sugli aiuti di Stato Accordo sull'energia elettrica per gli aiuti d'importo inferiore alle soglie definite nella sezione D dell'allegato I dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica. La rispettiva sezione D rimanda alla definizione di aiuto «*de minimis*» ai sensi del regolamento UE corrispondente. L'aiuto concesso secondo le disposizioni del trattato è basato sull'importo versato a una singola società per le attività che rientrano nel campo d'applicazione del rispettivo accordo. Se un'impresa opera sia in un settore che rientra nel campo d'applicazione di uno degli accordi in questione sia in altri settori, per il calcolo dell'importo *de minimis* sono considerati esclusivamente gli aiuti concessi nel primo caso. È pertanto necessario impiegare strumenti adeguati, come la separazione delle attività o della contabilità, per garantire che le attività svolte nei settori coperti dagli accordi non siano sostenute da aiuti di Stato a favore di attività che ne esulano. Anche gli aiuti che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 3 paragrafo 6 in combinato disposto con la sezione D dell'allegato I dei Protocolli sugli aiuti di Stato e all'articolo 13 paragrafo 6 in combinato disposto con la sezione D dell'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica sono da considerarsi aiuti che non soddisfano tutti i requisiti dell'articolo 3 paragrafo 1 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'articolo 13 paragrafo 1 dell'Accordo sull'energia elettrica.

2.2.5.4 Sistemi di sorveglianza (approccio a due pilastri)

L'articolo 4 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 14 dell'Accordo sull'energia elettrica riguardano i sistemi di sorveglianza delle Parti.

Secondo il paragrafo 1, le queste ultime devono sorvegliare nel proprio territorio l'applicazione del diritto internazionale in materia di aiuti di Stato ai fini stabiliti dall'articolo introduttivo. Per la Svizzera questa sorveglianza va effettuata in conformità alle competenze costituzionali (n. 2.2.11.1 seg.).

Il paragrafo 2 prevede che l'UE attui gli obblighi assunti mantenendo e applicando il sistema di sorveglianza vigente in conformità agli articoli 93, 106, 107 e 108 TFUE e alle norme generali e settoriali, sostanziali e procedurali pertinenti. Al punto 1 della sezione A dell'allegato II dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'allegato IV dell'Accordo sull'energia elettrica sono elencati gli atti giuridici pertinenti dell'UE in materia di aiuti di Stato nonché gli altri atti giuridici di carattere settoriale.

Il paragrafo 3 prevede che la Svizzera, dal canto suo, attui gli obblighi assunti istituendo e mantenendo, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del rispettivo Protocollo sugli aiuti di Stato o dell'Accordo sull'energia elettrica, un sistema che garantisca in ogni momento un livello di sorveglianza e di applicazione equivalente a quello dell'UE ai sensi del paragrafo 2 al fine di creare pari condizioni di concorrenza nei settori del mercato interno coperti dai rispettivi accordi.

Questo sistema deve definire le procedure di sorveglianza e le disposizioni sulla trasparenza attuabili a livello nazionale, le autorità statali e giudiziarie competenti nonché le disposizioni sostanziali direttamente applicabili (in particolare l'art. 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'art. 13 dell'Accordo sull'energia elettrica). Il punto 2 sezione A dell'allegato II dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'allegato IV dell'Accordo sull'energia elettrica ribadisce il requisito dell'equivalenza rispetto agli atti

dell'UE ivi elencati e al diritto primario dell'UE di cui all'articolo 4 paragrafo 2. Questo requisito di equivalenza va quindi considerato anche alla luce dell'allegato II, che nella sezione A punto 2 dispone che il nostro Paese introduca e mantenga un sistema di sorveglianza equivalente a quello previsto dall'UE negli atti giuridici di cui alla sezione A punto 1. La Svizzera deve pertanto recepire nel proprio sistema giuridico una procedura di sorveglianza degli aiuti di Stato che le consenta di ottenere gli stessi risultati ottenuti nell'UE dal diritto primario di cui al paragrafo 2 e dagli atti giuridici di cui all'allegato II sezione A punto 1. Secondo l'allegato II dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'allegato IV dell'Accordo sull'energia elettrica, le autorità di sorveglianza e giudiziarie svizzere devono inoltre tenere in debita considerazione le linee guida e le comunicazioni pertinenti, vincolanti per la Commissione europea all'interno del proprio sistema di sorveglianza e della propria prassi decisionale. Fatte salve le disposizioni contrattuali, l'autorità di sorveglianza è tenuta a seguire per quanto possibile le linee guida e le comunicazioni pertinenti per garantire un livello di sorveglianza e di applicazione equivalente secondo l'articolo 4 paragrafo 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 14 paragrafo 3 dell'Accordo sull'energia elettrica. La Commissione europea comunica al Comitato misto le linee guida e le comunicazioni che ritiene pertinenti nel contesto dei rispettivi accordi. La pertinenza di queste linee guida e comunicazioni è soggetta a consultazione interpartitica ai sensi dell'articolo 7 paragrafo 2 lettera a dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'articolo 17 paragrafo 2 lettera a dell'Accordo sull'energia elettrica. Le autorità di sorveglianza provvedono a pubblicare le loro linee guida e comunicazioni (cfr. art. 6 par. 2 lett. d).

Le lettere a e b dell'articolo 4 paragrafo 3 specificano i requisiti istituzionali e procedurali per un sistema di sorveglianza svizzero equivalente. L'istituzione e il mantenimento di un'autorità di sorveglianza indipendente sono un prerequisito (lett. a). Secondo la lettera b, sono necessarie procedure che permettano all'autorità di sorveglianza di esaminare la compatibilità degli aiuti con il buon funzionamento del mercato interno. Questo esame comprende:

- l'annuncio preventivo degli aiuti previsti all'autorità di sorveglianza (n. i; cfr. art 6 segg. AP-LSaS);
- la valutazione da parte dell'autorità di sorveglianza degli aiuti annunciati e la sua competenza di esaminare quelli non annunciati (n. ii; cfr. cap. 3 e 4 AP-LSaS);
- la possibilità di impugnare davanti a un'autorità giudiziaria gli aiuti che l'autorità di sorveglianza giudica incompatibili con il buon funzionamento del mercato interno (cfr. cap. 5 AP-LSaS);
- dal momento in cui la misura è impugnabile, la garanzia dell'effetto sospensivo (n. iii; cfr. art. 39 cpv. 1 AP-LSaS); e
- il recupero, comprensivo degli interessi, degli aiuti già concessi giudicati incompatibili con il buon funzionamento del mercato interno (n. iv, cfr. cap. 6 AP-LSaS).

Il paragrafo 4 chiarisce infine che, conformemente all'ordinamento costituzionale delle competenze in Svizzera, i numeri iii e iv del paragrafo 3 lettera b non si applicano agli atti giuridici dell'Assemblea federale svizzera o del Consiglio federale svizzero (v. n. 2.2.11.2, cfr. art. 39 cpv. 2 AP-LSaS). Il paragrafo 5 stabilisce, tuttavia, che se l'autorità di sorveglianza svizzera non può impugnare gli aiuti dell'Assemblea federale o del Consiglio federale a causa delle sue limitate competenze, essa deve impugnare in tutti i casi specifici la concessione di tali aiuti da parte di altre autorità. L'autorità di sorveglianza svizzera deve pertanto interporre ricorso contro tutti gli aiuti d'esecuzione concessi in base a un regime di aiuti dell'Assemblea federale o del Consiglio federale che giudica illecito. Nell'ambito di queste procedure di ricorso dovrà essere rivisto in via preliminare anche il regime di aiuti dell'Assemblea federale o del Consiglio federale (controllo concreto delle norme; cfr. art. 37 cpv. 2 AP-LSaS). Questo dovere di un'autorità amministrativa (decentrale) di procedere a un controllo concreto delle norme degli atti normativi elaborati dall'Assemblea federale o dal Consiglio federale è una novità nell'ordinamento giuridico svizzero. Se in questi casi l'istanza di ricorso giudica che l'aiuto è incompatibile con il buon funzionamento del mercato interno, le autorità giudiziarie e amministrative svizzere competenti ne terranno conto al momento di esaminare i casi pendenti. Questo obbligo non oltrepassa la consuetudine svizzera relativa ai precedenti giudiziari.

L'approccio a due pilastri previsto dall'articolo 4 e i corrispondenti capisaldi procedurali che ogni Parte deve attuare nel proprio territorio fanno sì che le questioni già esaminate in base alla normativa sugli aiuti di Stato non possano essere riesaminate dall'altra Parte. È quanto emerge, ad esempio, anche dalla documentazione relativa al regolamento sulle sovvenzioni estere⁸⁴.

2.2.5.5 Aiuti esistenti

L'articolo 5 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 15 dell'Accordo sull'energia elettrica prevedono una procedura separata per gli aiuti esistenti (v. commento agli art. 44 segg. e 56 AP-LSaS al n. 2.2.7). Gli aiuti esistenti non sono soggetti alla procedura prevista dall'articolo 4 paragrafo 3 lettera b dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dall'articolo 14 dell'Accordo sull'energia elettrica (par. 1). Gli aiuti esistenti comprendono i regimi di aiuti e gli aiuti individuali esistenti (aiuti d'esecuzione e aiuti *ad hoc*) concessi prima ed entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del rispettivo Protocollo sugli aiuti di Stato o dell'Accordo sull'energia elettrica (par. 2) e che sono applicabili anche dopo la sua entrata in vigore. Le modifiche ai regimi di aiuti esistenti che incidono sulla compatibilità di un aiuto con il buon funzionamento del mercato interno sono considerate nuovi aiuti e sono soggette alla procedura di sorveglianza prevista dall'articolo 4 paragrafo 3 lettera b dei rispettivi Protocolli sugli aiuti di Stato o dall'articolo 14 paragrafo 3 lettera b dell'Accordo sull'energia elettrica. Finché non sarà istituito il sistema di monitoraggio degli aiuti di Stato, non sarà quindi possibile verificare la liceità degli aiuti.

⁸⁴ Commission Staff Working Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market, SWD(2024) 201 final, 26.7.2024: «More generally, where certain positive effects on the internal market have been acknowledged under the EU State aid rules, such positive effects would likely be taken into account in the assessment under Regulation (EU) 2022/2560».

Secondo il paragrafo 3, entro dodici mesi dall'introduzione del sistema di monitoraggio l'autorità di sorveglianza svizzera deve elaborare una panoramica degli aiuti concessi nell'ambito dei rispettivi accordi e ancora in vigore. Deve eseguire una valutazione preliminare dei regimi di aiuti (*valutazione prima facie*) sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dall'articolo 13 dell'Accordo sull'energia elettrica. Durante i negoziati è stato esplicitamente ribadito che questa panoramica non va condivisa con la Commissione europea al fine di rispettare l'autonomia del sistema di sorveglianza svizzero (approccio a due pilastri). Ai fini dell'esame costante dei regimi di aiuti esistenti possono essere discusse solo le conseguenze degli sviluppi giuridici o di altre circostanze mutevoli (v. n. 2.2.5.7).

Il paragrafo 4 prevede che tutti i regimi di aiuti esistenti in Svizzera siano costantemente esaminati dall'autorità di sorveglianza per verificarne la compatibilità con il buon funzionamento del mercato interno, in conformità alle disposizioni dei paragrafi 5–7. Se l'autorità di sorveglianza giudica che un regime di aiuti esistente nel campo d'applicazione dei rispettivi accordi non sia o non sia più compatibile con il buon funzionamento del mercato interno, informa gli enti erogatori dell'obbligo di conformarsi al rispettivo Protocollo sugli aiuti di Stato o alla parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica (par. 5). Gli enti erogatori, dal canto loro, comunicano all'autorità di sorveglianza qualsiasi modifica o la revoca di tale regime di aiuti. L'autorità di sorveglianza pubblica le modifiche proposte dagli enti erogatori se giudica che siano idonee a garantire la compatibilità del regime di aiuti con il buon funzionamento del mercato interno (par. 6). Se invece conclude che il regime di aiuti rimane incompatibile con il buon funzionamento del mercato interno, l'autorità pubblica la sua valutazione e impugna nel caso specifico tale regime secondo l'articolo 4 paragrafo 3 lettera b numero iii e l'articolo 4 paragrafo 5 del rispettivo Protocollo sugli aiuti di Stato o secondo l'articolo 14 paragrafo 3 lettera b numero iii dell'Accordo sull'energia elettrica (controllo concreto delle norme).

2.2.5.6 Trasparenza

L'articolo 6 paragrafo 1 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 16 paragrafo 1 dell'Accordo sull'energia elettrica prevedono obblighi di trasparenza per quanto riguarda gli aiuti concessi nel territorio di una Parte. Questo avviene in base a norme sostanziali e procedurali equivalenti a quelle applicabili nell'UE per gli aiuti di Stato che rientrano nel campo d'applicazione degli accordi citati. Il paragrafo 2 specifica i requisiti di trasparenza che garantiscono l'equivalenza. Nel concreto, le Parti si impegnano a pubblicare le seguenti informazioni: a) gli aiuti concessi; b) i pareri o le decisioni delle proprie autorità di sorveglianza; c) le sentenze delle proprie autorità giudiziarie competenti in merito alla compatibilità degli aiuti con il buon funzionamento del mercato interno; e d) le linee guida e le comunicazioni pertinenti applicate dalle proprie autorità di sorveglianza secondo l'articolo 7 paragrafo 2 lettera a del rispettivo Protocollo sugli aiuti di Stato o dell'articolo 17 paragrafo 2 lettera a dell'Accordo sull'energia elettrica.

2.2.5.7 Modalità di cooperazione e consultazioni

Secondo l'articolo 7 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 17 dell'Accordo sull'energia elettrica, le Parti cooperano e si scambiano informazioni sugli aiuti di Stato nel rispetto delle loro legislazioni nazionali e nei limiti delle risorse disponibili

(par. 1). Ai fini di un'attuazione, applicazione e interpretazione uniformi delle norme sostanziali sugli aiuti di Stato e del loro sviluppo armonioso, le Parti cooperano e si consultano reciprocamente sulle linee guida e le comunicazioni pertinenti di cui all'allegato II sezione B dei Protocolli sugli aiuti di Stato e all'allegato IV dell'Accordo sull'energia elettrica (par. 2 lett. a). Le autorità di sorveglianza delle Parti provvedono a uno scambio regolare di informazioni, comprese quelle rilevanti per l'esame degli aiuti esistenti. Ciò potrebbe riguardare in particolare l'evoluzione delle circostanze e incidere a sua volta sul monitoraggio dei regimi esistenti.

L'articolo 8 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 18 dell'Accordo sull'energia elettrica disciplinano le consultazioni tra le Parti nell'ambito del rispettivo Comitato misto su questioni inerenti all'attuazione dei rispettivi Protocolli sugli aiuti di Stato e della parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica (par. 1). In caso di sviluppi che incidono sugli interessi essenziali di una Parte e che potrebbero pregiudicare il funzionamento dei Protocolli sugli aiuti di Stato e della parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica, il paragrafo 2 prevede che, su richiesta di qualsiasi Parte, il Comitato misto si riunisca entro 30 giorni a un livello adeguatamente elevato per discuterne.

Una dichiarazione comune stabilisce inoltre che la Svizzera può chiedere consultazioni se la Commissione europea stessa concede un sostegno finanziario che falsa o minaccia di falsare la concorrenza favorendo determinate imprese o la produzione di determinati beni e che pregiudica così il commercio tra le Parti. Questa dichiarazione offre alla Svizzera un punto di partenza per affrontare eventuali misure di politica industriale dell'UE che non rientrano nel diritto internazionale sugli aiuti di Stato.

2.2.5.8 Integrazione degli atti giuridici dell'UE negli allegati sugli aiuti di Stato

L'articolo 9 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 19 dell'Accordo sull'energia elettrica contengono una disposizione specifica sull'integrazione di nuovi atti giuridici dell'UE nel campo degli aiuti di Stato. L'integrazione di questi nuovi atti avviene secondo uno speciale meccanismo di equivalenza (cfr. art. 3 par. 4 e 6 e art. 4 par. 2 e 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato nonché art. 13 par. 4 e 6 e art. 14 par. 2 e 3 dell'Accordo sull'energia elettrica) e non secondo l'articolo 5 dei protocolli istituzionali aggiuntivi o l'articolo 27 dell'Accordo sull'energia elettrica. Il fatto che il sistema di sorveglianza svizzero sia in parte attuato e in parte costituito da norme di diritto internazionale direttamente applicabili è uno dei motivi per cui è prevista una particolare procedura di recepimento degli atti giuridici in materia di aiuti di Stato. La portata e l'inquadramento giuridico dei rinvii agli atti giuridici dell'UE sono chiariti in modo specifico nei rimandi, rispettivamente, dell'articolo 9 paragrafo 1 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'articolo 19 paragrafo 1 dell'Accordo sull'energia elettrica. La procedura di integrazione attraverso il Comitato misto rimane invariata (v. n. 2.1).

2.2.5.9 Disposizioni finali

L'entrata in vigore dei Protocolli sugli aiuti di Stato è vincolata all'entrata in vigore della parte di stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE, come statuito dall'articolo 10

dei Protocolli. L'articolo 11 dei Protocolli, che contiene disposizioni sul loro adeguamento e sulla loro denuncia, è testualmente identico a quello dei due protocolli istituzionali aggiuntivi. Rimandiamo pertanto alle spiegazioni ivi riportate (v. n. 2.1.6.6).

2.2.6 Punti essenziali della legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato

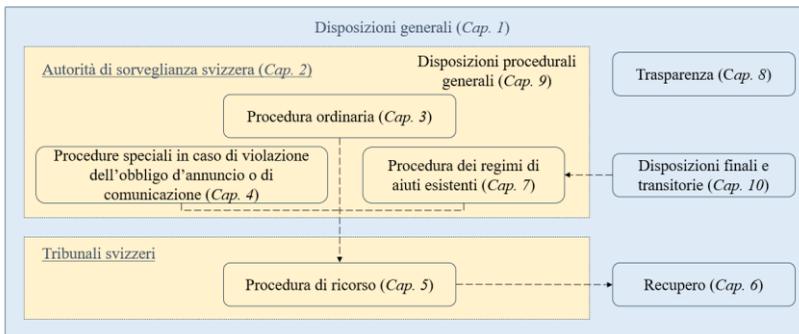
2.2.6.1 Legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato

L'avamprogetto di legge (di seguito «AP-LSaS») attua gli obblighi assunti dalla Svizzera nei Protocolli sugli aiuti di Stato dell'ATA, dell'ATT e nella parte corrispondente dell'Accordo sull'energia elettrica. L'obiettivo è disciplinare la procedura di sorveglianza degli aiuti concessi dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni nell'ambito degli accordi sul mercato interno pertinenti. Si tratta quindi di una legge con disposizioni procedurali dettagliate basate sulle corrispondenti norme procedurali dell'UE.

La nuova legge prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Sono applicabili a una moltitudine di situazioni, hanno un impatto finanziario significativo e sono fondamentali per l'organizzazione delle autorità (v. n. 2.2.10.1 e 2.2.10.2). Per i Cantoni queste disposizioni comportano nuovi obblighi legati all'attuazione della sorveglianza degli aiuti di Stato e nuovi impegni di attuazione del diritto federale. Questi comprendono l'annuncio degli aiuti previsti e la comunicazione all'autorità di sorveglianza delle decisioni formali e degli atti normativi pertinenti, unitamente ai requisiti di trasparenza relativi agli aiuti concessi dagli enti erogatori. Si tratta pertanto di un atto normativo da emanare sotto forma di legge federale.

L'avamprogetto di legge è articolato in dieci capitoli, ciascuno dei quali illustra un elemento importante del sistema svizzero di sorveglianza degli aiuti di Stato (v. anche n. 2.2.7).

Struttura dell'avamprogetto di legge federale sulla sorveglianza degli aiuti di Stato (AP-LSaS)



Relazione con la parte di stabilizzazione e la parte di sviluppo

Sussiste la possibilità che la nuova legge entri in vigore esclusivamente per i settori del trasporto aereo e dei trasporti terrestri, e cioè se venisse accettata solo la parte di stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE, ma non l'Accordo sull'energia elettrica, che costituisce un ulteriore sviluppo. La situazione inversa non è invece possibile. La questione sarà presumibilmente risolta mediante disposizioni di coordinamento. Ai fini della procedura di consultazione, le parti dell'AP-LSaS relative all'Accordo sull'energia elettrica figurano tra parentesi quadre.

2.2.6.2 Varianti scartate

In alternativa a una nuova legge federale è stata presa in considerazione, ma poi respinta, l'ipotesi di modificare la legge del 5 ottobre 1990⁸⁵ sui sussidi (LSu) o la legge del 6 ottobre 1995⁸⁶ sul mercato interno (LMI).

La LSu disciplina le prestazioni pecuniarie concesse a beneficiari estranei all'Amministrazione federale per attenuare o compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale o di diritto pubblico che la Confederazione ha affidato loro (indennità). Gli aiuti finanziari e le indennità ai sensi della LSu, tuttavia, non costituiscono necessariamente un aiuto di Stato. Questo perché la LSu si applica a tutti gli aiuti finanziari e a tutte le indennità previste dal diritto federale a prescindere dal loro impatto sulla concorrenza. A differenza delle norme sugli aiuti di Stato, la LSu non persegue obiettivi di politica della concorrenza, ma rappresenta piuttosto un quadro di politica finanziaria o di bilancio. La LSu non è pertanto l'atto normativo ideale per l'inserimento delle norme sugli aiuti di Stato.

La LMI, dal canto suo, garantisce a ogni persona con domicilio o sede in Svizzera l'accesso libero e non discriminato al mercato al fine di esercitarvi un'attività lucrativa su tutto il territorio nazionale. A livello cantonale, la LMI corrisponde sostanzialmente all'idea della libera circolazione di persone e servizi tra gli Stati membri dell'UE nel diritto comunitario. Come nel diritto europeo, l'esercizio concreto di questa libertà di circolazione richiede – perlomeno sotto il profilo economico – un controllo degli aiuti di Stato. Ecco perché, già nel messaggio sulla LMI del 1994⁸⁷, si affermava che «il ricorso a maggiori sussidi o a eccessive agevolazioni fiscali quale reazione alla realizzazione del mercato interno svizzero». A suo tempo, tuttavia, si era fatto a meno di disciplinare gli aiuti cantonali per motivi costituzionali (e, tuttalpiù, per mancanza di una competenza federale corrispondente). Nel frattempo, la Costituzione federale è stata completamente rivista⁸⁸. Il testo vigente, comunque, non impedisce alla Confederazione di disciplinare gli aiuti cantonali (v. n. 2.2.11.2.2). Nell'ambito della revisione parziale della LMI del 2005⁸⁹ si è però rinunciato a introdurre la possibilità di monitorare gli aiuti cantonali e comunali suscettibili di falsare la concorrenza. Nep-

⁸⁵ RS 616.1

⁸⁶ RS 943.02

⁸⁷ FF 1995 I 1025, pag. 1070

⁸⁸ Cfr. il messaggio del 20 novembre 1996 sulla riforma della Costituzione federale. FF 1997 I 1.

⁸⁹ FF 2005 409, pag. 421

pure l'AP-LSaS prevede un monitoraggio intersettoriale degli aiuti cantonali, ma copre solo i settori del trasporto aereo, dei trasporti terrestri e dell'energia elettrica. La prevista sorveglianza degli aiuti di Stato mira quindi in primo luogo a garantire pari condizioni tra imprese svizzere ed europee in questi settori, pur contribuendo nel contempo a creare un unico spazio economico svizzero (v. n. 2.2.11.2.2). Questo approccio richiede anche un monitoraggio degli aiuti federali, motivo per cui la LMI non è indicata perché verte innanzitutto sulle restrizioni all'accesso libero e non discriminato al mercato da parte dei Cantoni.

È persino stata presa in considerazione l'ipotesi di modificare la Costituzione federale. Ciò potrebbe ampliare il margine di manovra della Confederazione ai fini dell'AP-LSaS: se per sorvegliare gli aiuti di Stato le fosse data una competenza di ampia portata, simile a quella del diritto in materia di cartelli, la Confederazione sarebbe in grado di interferire maggiormente nell'autonomia organizzativa e procedurale dei Cantoni. Questo permetterebbe di allineare la procedura di sorveglianza svizzera a quella dell'UE. Si potrebbe ad esempio statuire che gli aiuti cantonali siano concessi solo con il consenso dell'autorità competente (con decisione giuridicamente vincolante). Fino alla decisione dell'autorità di sorveglianza si potrebbe introdurre un divieto d'esecuzione anche per gli aiuti cantonali. Si potrebbe inoltre stabilire che le decisioni dell'autorità di sorveglianza siano direttamente impugnabili davanti a un tribunale federale. Poiché queste decisioni sarebbero prese solamente in applicazione del diritto federale (compatibilità dell'aiuto previsto con la legge sugli aiuti di Stato), l'istanza d'appello potrebbe limitarsi a esaminare se questo diritto sia stato violato o meno. Secondo il nuovo testo di legge, l'autorità di sorveglianza potrà solo emanare dei pareri non vincolanti e quindi non impugnabili. L'atto impugnabile sarà piuttosto l'aiuto cantonale, concesso in applicazione del diritto cantonale corrispondente (di norma la base giuridica per la concessione dell'aiuto sarà costituita dal rispettivo diritto cantonale). L'istanza d'appello, pertanto, dovrà essere in grado di esaminare anche le violazioni del diritto cantonale, il che rende impossibile un ricorso diretto dinanzi un tribunale federale.

L'ipotesi di adeguare la Costituzione federale è però stata scartata. Secondo il mandato negoziale del Consiglio federale dell'8 marzo 2024, la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e la separazione dei poteri vanno assolutamente rispettati, compreso quanto disposto dall'articolo 190 Cost. Un adeguamento della Costituzione federale costituirebbe inoltre un'ingerenza nell'autonomia organizzativa e procedurale dei Cantoni e questo sarebbe un intervento assolutamente esagerato per raggiungere lo scopo perseguito dalla legge, dai Protocolli sugli aiuti di Stato e dalla parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica. Occorre quindi introdurre in Svizzera un sistema di sorveglianza degli aiuti di Stato entro i limiti costituzionali vigenti.

Excursus: Ricorso dinanzi TAF in caso di aiuti di Stato cantonali

Inizialmente era stata proposta la possibilità, per i Cantoni, di adire direttamente il TAF anche per gli aiuti cantonali. L'obiettivo era evitare un dispendioso accumulo di competenze nel diritto sugli aiuti di Stato e mantenere una procedura per quanto possibile snella. Questa opzione è però stata scartata per i seguenti motivi:

I ricorsi contro gli atti cantonali sono disciplinati dalle leggi cantonali. La Confederazione non può imporre ai Cantoni una procedura di ricorso specifica né prevedere la possibilità di adire direttamente un tribunale federale, scavalcando così la giurisdizione amministrativa cantonale. Potrebbe però consentire ai Cantoni di ricorrere direttamente al TAF su base volontaria. Questa possibilità solleva tuttavia serie preoccupazioni di carattere costituzionale. Secondo l'articolo 191*b* capoverso 1 Cost., i Cantoni devono istituire autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto pubblico. Questo obbligo si applica in tutti i settori in cui l'applicazione della legge compete ai Cantoni. La rinuncia da parte dei Cantoni della loro facoltà giurisdizionale sarebbe quindi una questione costituzionale delicata.

Anche altri soggetti (p. es. i concorrenti) possono inoltre impugnare gli aiuti. A differenza dell'autorità di sorveglianza, questi ultimi devono poter impugnare tutte le violazioni, anche quelle del diritto cantonale. Sono ipotizzabili, in particolare, la violazione della base giuridica dell'aiuto (in particolare le condizioni e le modalità di concessione) e quindi la violazione delle norme trasversali cantonali pertinenti (in analogia alla LSu a livello federale). L'istanza di ricorso deve quindi poter esaminare gli aiuti cantonali sotto il profilo della loro compatibilità non soltanto con il diritto federale, ma anche con quello cantonale (garanzia della via giudiziaria, art. 29*a* Cost.). Adire direttamente il TAF comporterebbe quindi una delle seguenti opzioni: (1) i motivi per adire il TAF (art. 49 PA⁹⁰ in combinato disposto con art. 37 LTAF⁹¹) vanno estesi alla violazione del diritto cantonale. (2) Sarebbe necessario suddividere la via giudiziaria in base ai motivi di ricorso: la violazione del diritto cantonale andrebbe fatta valere nel sistema di ricorso cantonale, quella della legge sugli aiuti di Stato dinanzi al TAF.

Estendere i motivi di ricorso al TAF alle violazioni del diritto cantonale sarebbe difficilmente compatibile con l'autonomia dei Cantoni (art. 47 Cost.). L'applicazione e l'interpretazione del diritto cantonale sono fondamentalmente di competenza dei Cantoni⁹². L'estensione dei motivi di ricorso comporterebbe anche notevoli problemi pratici. Il TAF sarebbe ad esempio obbligato a verificare il rispetto dei 26 ordinamenti giuridici cantonali. Questa variante va quindi scartata.

Suddividere la via giudiziaria non è pertanto auspicabile nemmeno ai fini di un'efficace tutela giuridica, visti i numerosi e difficili problemi attuativi che comporterebbe. Per i soggetti giuridici una tale suddivisione comporterebbe un maggiore rischio di erosione dei diritti (ricorso all'istanza sbagliata con termini di ricorso diversi, presentazione e motivazione dei motivi di ricorso nella procedura di ricorso sbagliata) e, al momento dell'impugnazione, a maggiori oneri. In questo modo non sarebbe quindi possibile garantire una procedura snella.

Infine, il ricorso diretto al TAF sarebbe per i Cantoni un'opzione volontaria. Per garantire la coerenza dei rimedi giuridici, il sistema dovrebbe tener conto sia dei Cantoni che si avvalgono di questa opzione sia di quelli che non lo fanno. Il funzionamento e

⁹⁰ RS 172.021

⁹¹ RS 173.32

⁹² Cfr. su questo e sulle eccezioni il messaggio concernente la revisione totale dell'Amministrazione federale della giustizia del 28 febbraio 2001, FF 2001 3764, qui 3890.

la coerenza del sistema di ricorso dipenderebbero in larga misura dalla struttura del diritto cantonale. Nell'AP-LSaS il Consiglio federale ha pertanto previsto il consueto ricorso ai tribunali cantonali. Non è però esclusa la possibilità che i Cantoni scelgano un tribunale comune nel quadro di un concordato.

2.2.6.3 Compatibilità tra compiti e finanze

Per tutelare la concorrenza dalle distorsioni causate dagli aiuti di Stato, la sorveglianza dev'essere garantita da un'autorità indipendente, simile a quella dell'UE. Ai fini della proporzionalità, i casi ricorrenti o di minore entità che non rischiano di falsare la concorrenza vanno monitorati in misura minore. Ciò è garantito dalle esenzioni per categoria nonché dal regolamento *de minimis* (cfr. sezioni 2.2.4 e 2.2.5.3).

Per garantire l'efficienza delle procedure, il monitoraggio (non vincolante) deve essere svolto da un'autorità di sorveglianza federale. In teoria, questo compito potrebbe essere svolto, per la Confederazione, da 27 autorità cantonali diverse. Considerato l'esiguo numero di casi previsti (v. n. 2.2.10) e ai fini di una prassi uniforme, sarebbe però una soluzione molto inefficiente, anche perché le competenze tecniche e il supporto amministrativo dovrebbero essere organizzati separatamente.

Anche la suddivisione dell'autorità di sorveglianza in tre settori distinti produrrebbe inefficienze. Non sarebbe nemmeno possibile garantire l'esistenza di un'autorità di regolamentazione competente in ogni settore (p. es. in quello dell'aviazione). Anche l'applicazione uniforme della normativa e quindi la certezza del diritto sarebbero a rischio.

Dal momento che l'autorità di sorveglianza deve essere indipendente, i suoi compiti non possono essere svolti dall'amministrazione centrale, né tanto meno delegati a un'organizzazione o a una persona di diritto privato. L'autorità deve assolutamente essere indipendente dal Consiglio federale, dall'Amministrazione federale e dai Cantoni, perché anch'essi hanno un interesse alla liceità dei loro aiuti (v. commento all'art. 3 AP-LSaS al n. 2.2.7).

2.2.6.4 Attuazione

La presente legge prevede diversi obblighi anche per le autorità cantonali intenzionate a concedere aiuti. Anche loro saranno soggette all'obbligo d'annuncio, all'obbligo di comunicazione nonché all'obbligo di inoltrare e di presentare rapporto.

I Cantoni possono istituire servizi preposti agli esami preliminari e affidare loro l'annuncio dei progetti degli enti erogatori cantonali, unitamente ad altre funzioni di coordinamento.

La procedura di ricorso contro gli aiuti cantonali è generalmente disciplinata dal diritto procedurale amministrativo cantonale, anche se vanno osservate le norme procedurali dell'AP-LSaS. Per l'autorità di sorveglianza è ad esempio previsto un termine di ricorso standard di 30 giorni e una regolamentazione esplicita dell'efficacia e dell'effetto sospensivo.

2.2.6.5 Ordinanze e pubblicazioni dell'autorità di sorveglianza

Le questioni tecniche relative alla sorveglianza degli aiuti di Stato saranno disciplinate in un'ordinanza (p. es. nell'ordinanza del 14 giugno 1999⁹³ sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca).

Nell'ordinanza del DEFR saranno disciplinati i seguenti punti:

- le modalità in caso di modifiche significative,
- le modalità della procedura d'annuncio;
- il modulo per i concorrenti ai sensi dell'articolo 21 AP-LSaS;
- la determinazione di un tasso d'interesse relativo ai recuperi;
- le modalità di stesura dei rapporti sommari;
- le modalità di pubblicazione degli aiuti e dei pareri in una banca dati.

Nell'ordinanza del Consiglio federale sarà disciplinato il seguente punto:

- la determinazione delle aliquote per la consulenza.

A titolo d'esempio si può citare l'ordinanza del 17 giugno 1996⁹⁴ sul controllo delle fusioni.

All'interno delle autorità in materia di concorrenza, l'autorità di sorveglianza godrà di un certo margine di manovra a livello organizzativo e per quanto riguarda determinate pubblicazioni (deroga di cui all'art. 3 cpv. 1–3 AP-LSaS). Questo concerne ad esempio i vari moduli e fogli informativi per l'annuncio e la comunicazione degli aiuti o per la spiegazione e pubblicazione di questioni formali. Il suo regolamento interno dovrà però essere approvato dal Consiglio federale, come avviene attualmente per la COMCO.

A titolo di confronto, nel diritto comunitario la Commissione europea può adottare disposizioni attuative (simili a ordinanze)⁹⁵ sui seguenti punti: (1) forma, contenuto e altri dettagli delle notifiche, (2) forma, contenuto e altri dettagli dei rapporti annuali, (3) forma, contenuto e altri dettagli sui ricorsi di terzi e sulla loro valutazione da parte della Commissione europea, (4) dettagli sulle scadenze e sui termini e (5) tassi d'interesse (v. anche il commento all'art. 41 cpv. 2 AP-LSaS).

2.2.7 Commento ai singoli articoli della LSaS

Ingresso

Per l'emanazione dell'AP-LSaS la Confederazione può basarsi, per gli aiuti federali, sulla propria competenza organizzativa intrinseca (art. 173 cpv. 2 Cost.), per quelli cantonali, sugli articoli 95 capoverso 2 primo periodo, 54 capoverso 1, 101 capoverso 1 Cost., nonché sulle sue competenze settoriali specifiche che le sono conferite

⁹³ RS 172.216.1

⁹⁴ RS 251.4

⁹⁵ Cfr. art. 22 del regolamento (UE) 2015/1589.

dagli articoli 87 e 92 capoverso 1 Cost. Le spiegazioni dettagliate della base costituzionale figurano al numero 2.2.11.1.⁷

Il presente avamprogetto di legge attua gli obblighi internazionali che la Svizzera ha assunto con i Protocolli sugli aiuti di Stato e con la parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica (v. n. 2.2.5). Il testo normativo deve pertanto disciplinare la procedura di sorveglianza di questi aiuti nei settori in questione. Questo permetterà alle nostre imprese di accedere al mercato dell'UE nei settori a cui la Svizzera partecipa. Inoltre, l'AP-LSaS intende contribuire a un quadro economico uniforme in Svizzera e alla tutela della concorrenza. A differenza della legge del 6 ottobre 1995⁹⁶ sui cartelli (LCart), questa legge mira in particolare a prevenire gli effetti dannosi degli aiuti di Stato.

Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione

Cpv. 1

Il campo d'applicazione materiale dell'avamprogetto di legge è limitato agli aiuti concessi a imprese che operano nell'ambito dei tre accordi bilaterali sul mercato interno tra la Svizzera e l'UE (v. n. 2.2.5.3). Questi accordi coprono il trasporto aereo, i trasporti terrestri e l'energia elettrica. Nello specifico, l'AP-LSaS attua l'obbligo previsto dall'articolo 4 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dall'articolo 14 dell'Accordo sull'energia elettrica⁹⁷. Per il sistema svizzero di sorveglianza degli aiuti di Stato si applica il cosiddetto approccio a due pilastri: i requisiti giuridici sostanziali direttamente applicabili delle norme internazionali sugli aiuti di Stato corrispondono in larga misura al diritto comunitario pertinente⁹⁸. La Svizzera istituisce tuttavia un proprio sistema di sorveglianza equivalente. Il nostro Paese interpreta e applica uniformemente i concetti giuridici dell'UE nella misura in cui le norme internazionali non si discostano dal diritto comunitario (v. n. 2.2.5.3).

Il sistema di sorveglianza mira a garantire pari condizioni di concorrenza tra le imprese svizzere e quelle dell'UE attive nel campo d'applicazione degli accordi citati. La sorveglianza disciplinata dall'AP-LSaS si limita quindi alla concorrenza tra imprese che operano in Svizzera e imprese che operano nell'UE. La definizione di aiuto di Stato contenuta nei Protocolli sugli aiuti di Stato e nell'Accordo sull'energia elettrica presuppone, tra l'altro, che vi siano una distorsione della concorrenza e un impatto sugli scambi tra Svizzera e UE nell'ambito degli accordi in questione (v. n. 2.2.5.3). Alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea, queste condizioni possono essere soddisfatte anche quando gli aiuti sono concessi a imprese che operano esclusivamente in Svizzera e che hanno un'incidenza potenziale (ma non puramente ipotetica) sugli scambi tra le Parti e sulla concorrenza nei settori interessati. In via di principio, anche gli aiuti che falsano la concorrenza nel mercato nazionale svizzero possono essere soggetti alla sorveglianza degli aiuti di Stato, purché siano

⁹⁶ RS 251

⁹⁷ Art. 4 par. 1 e 3 in combinato disposto con art. 1 dei Protocolli e art. 14 par. 1 e 3 in combinato disposto con art. 11 dell'Accordo sull'energia elettrica.

⁹⁸ In particolare art. 93, 106 par. 2, 107, 108 e 109 TFUE nonché gli atti giuridici dell'UE in materia di aiuti di Stato e gli altri atti settoriali pertinenti.

concessi per attività rientranti nel campo d'applicazione degli accordi in questione (v. n. 2.2.11.1).

Quindi, il campo d'applicazione dell'AP-LSaS riguarda esclusivamente gli aiuti che incidono sugli scambi tra la Svizzera e l'UE nell'ambito di questi accordi internazionali. Ciò comprende anche qualsiasi aiuto concesso da enti erogatori svizzeri a imprese dell'UE, a condizione che abbia un'incidenza sul commercio tra Svizzera ed UE nel campo d'applicazione di tali accordi. Gli aiuti concessi da autorità svizzere a imprese di Paesi terzi che non incidono sugli scambi tra Svizzera ed UE (p. es. nell'ambito dell'assicurazione contro i rischi d'esportazione per attività al di fuori dell'UE) esulano dalla sorveglianza da parte della Svizzera. Questo perché gli aiuti eventualmente viziati da pregiudizio non rientrerebbero nei suddetti campi d'applicazione.

Cpv. 2

Parte generale

Nel presente avamprogetto le caratteristiche distintive di un aiuto di Stato sono riprese, rispettivamente, dall'articolo 3 dei Protocolli e dall'articolo 13 dell'Accordo sull'energia elettrica (v. n. 2.2.5.3). La definizione di aiuto di Stato sancita da questi articoli corrisponde in larga misura a quella dell'articolo 107 TFUE.

L'AP-LSaS si applica quindi agli aiuti di Stato concessi mediante risorse statali di qualsiasi tipo che falsano o minacciano di falsare la concorrenza favorendo determinate imprese o settori di produzione e falsando così gli scambi tra la Svizzera e l'UE nel campo d'applicazione degli accordi elencati all'articolo 1 capoverso 2 del presente avamprogetto.

La definizione di aiuto di Stato comporta una serie di premesse: provenienza statale dei fondi, imprese come beneficiarie degli aiuti, favoreggiamento, selettività, distorsione della concorrenza e pregiudizio agli scambi. Questi elementi sono spiegati qui di seguito uno dopo l'altro. Se tutti questi requisiti sono soddisfatti, gli aiuti sono di norma incompatibili con il buon funzionamento del mercato interno. Nella pratica, tuttavia, numerose giustificazioni alleviano questo divieto fondamentale (v. n. 2.2.4).

Provenienza statale dei fondi

Gli aiuti devono essere attribuibili allo Stato, cioè concessi da organismi statali o da autorità pubbliche. Devono inoltre essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali. Mentre gli aiuti concessi direttamente derivano da fondi pubblici, del settore pubblico o da altre istituzioni pubbliche, per quelli concessi indirettamente lo Stato può comunque accedere o controllare i rispettivi fondi. Il versamento di fondi statali può assumere varie forme: sussidi diretti, prestiti, garanzie, investimenti nel capitale di un'impresa, prestazioni in natura, agevolazioni fiscali, condono di debiti, ecc.

L'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS – analogamente all'articolo 3 dei Protocolli e all'articolo 13 dell'Accordo sull'energia elettrica – distingue tra «aiuti di Stato» o «concessi mediante risorse statali». Tuttavia, la prassi e la giurisprudenza dell'UE riconoscono che la «o» andrebbe letta come una «e». Si tratta pertanto di due premesse cumulative. Nel diritto svizzero il termine «Stato» comprende già tutte le organizzazioni che svolgono compiti amministrativi pubblici o statali. Quindi, oltre alla classica amministrazione, il termine include anche i privati che svolgono compiti pubblici (o

statali; cfr. art. 2 cpv. 4 della legge del 21 marzo 1997⁹⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA] e il commento all'art. 2 lett. a AP-LSaS). Un compito statale affidato al settore privato rimane un compito statale e lo Stato continua a essere responsabile della sua corretta esecuzione, nel rispetto dei diritti fondamentali. La forma organizzativa e la natura di chi esegue i compiti non sono quindi determinanti. Entrambi gli elementi concettuali sono tuttavia stati inclusi per garantire la copertura di ogni possibile costellazione ed evitare qualsiasi scostamento dalle norme sostanziali.

Possono costituire un aiuto di Stato i vantaggi pecuniari, come le prestazioni in contanti a fondo perso, i mutui a condizioni di favore, i servizi gratuiti o scontati, i benefici in natura nonché le indennità versate per alleviare o compensare oneri finanziari ai sensi della LSu. Il vantaggio ottenuto con l'aiuto di Stato comprende qualsiasi tipo di riduzione degli oneri e va quindi inteso in senso ancora più ampio¹⁰⁰. Analogamente a un sussidio, l'aiuto può anche favorire l'esecuzione di uno specifico compito scelto dal beneficiario o compensare oneri derivanti da compiti pubblici. A differenza di un sussidio, questa caratteristica non è però distintiva di un aiuto. Nel caso dei sussidi, viceversa, gli effetti reali o potenziali sulla concorrenza non contano.

Imprese come beneficiarie degli aiuti

I beneficiari degli aiuti possono essere soltanto imprese (v. commenti all'art. 2 lett. b AP-LSaS). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, la nozione di «impresa» abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Il requisito dell'attività economica è sostanzialmente soddisfatto se l'entità offre un bene o un servizio su un mercato. Il diritto europeo in materia di concorrenza applica una definizione standardizzata di «impresa». Pertanto, nei casi riguardanti gli aiuti di Stato, è possibile riprendere questo termine tale e quale come usato nella prassi del diritto dei cartelli dell'UE. La definizione giuridica di «impresa» di cui all'articolo 2 capoverso 1^{bis} LCart è strettamente allineata al diritto europeo. Tuttavia, dopo la recente decisione della Corte di giustizia europea nel caso *Sumal*¹⁰¹, non è ben chiaro in che misura questa funzione esemplare continui a sussistere ai fini della definizione svizzera di «impresa». Per «produzione» si intende un settore, a prescindere dal fatto che produca beni o servizi.

Favoreggiamento

Grazie all'aiuto l'azienda beneficiaria deve ottenere un vantaggio economico che non avrebbe avuto in condizioni di mercato normali, cioè senza l'intervento dello Stato. A essere determinante è unicamente l'effetto che l'aiuto ha sull'impresa, ma non il motivo né l'obiettivo dell'intervento statale. Per accertare l'esistenza di un vantaggio occorre paragonare la situazione finanziaria dell'impresa prima e dopo la concessione dell'aiuto.

⁹⁹ RS 172.01

¹⁰⁰ Cfr. p. es. Stephan Breitenmoser/Alain Bai, 2ª parte delle *Abhandlungen / Europarechtlicher Rahmen für schweizerische Subventionen*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht*, 2023, pag. 395–415, 400 segg. come pure la sentenza del 15 marzo 1994 C-387/92 Banco de Crédito Industrial SA contro Ayuntamiento de Valencia, n. marg. 12 segg.

¹⁰¹ CGE, ECLI:EU:C:2021:800 – Sumal (ECLI:EU:C:2021:800).

Selettività

Nel contesto della definizione di aiuto di Stato, il criterio della selettività verte sulla questione se una misura statale favorisca o meno determinate imprese o settori e conferisca loro un vantaggio economico. Una misura è considerata selettiva se favorisce solo singole imprese o un determinato gruppo di imprese, falsando così la concorrenza. Per essere considerato un aiuto di Stato, questo sostegno selettivo deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza nel campo d'applicazione degli accordi di cui all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS (v. n. 2.2.5.3).

Distorsione della concorrenza e pregiudizio agli scambi

Un contributo finanziario concesso da uno Stato falsa o minaccia di falsare la concorrenza se mette il beneficiario in una posizione economica migliore rispetto ai suoi concorrenti, cioè se gli conferisce un vantaggio competitivo (v. n. 2.2.5.3).

Infine, gli aiuti concessi devono arrecare un pregiudizio agli scambi tra la Svizzera e l'Unione europea e falsare così la concorrenza nei campi d'applicazione dei tre accordi internazionali di cui all'articolo 1 (v. n. 2.2.5.3).

Cpv. 3

L'articolo 3 paragrafo 6 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 13 paragrafo 6 dell'Accordo sull'energia elettrica prevedono una deroga. Le disposizioni contrattuali non si applicano agli aiuti d'importo inferiore alla cosiddetta soglia *de minimis*¹⁰². I regolamenti dell'UE¹⁰³ sulla dispensa dalla notifica degli aiuti di Stato di modesto importo riguardano le misure di sostegno che non sono soggette al sistema di controllo (aiuti «*de minimis*»). Visto il loro importo, questi aiuti non hanno presumibilmente alcun impatto sulla concorrenza né sul commercio interstatale. Queste misure non soddisfano quindi tutti i criteri inerenti al concetto di aiuto di Stato (art. 3 par. 1 dei Protocolli e art. 13 par. 1 dell'Accordo sull'energia elettrica). L'articolo 3 paragrafo 6 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e l'articolo 13 paragrafo 6 dell'Accordo sull'energia elettrica escludono gli aiuti *de minimis* dal campo d'applicazione dei Protocolli e dalla parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica. Di conseguenza, il presente capoverso li esclude anche dal campo d'applicazione dell'AP-LSaS. La soglia si attesta attualmente¹⁰⁴ a 300 000 euro per azienda su tre anni, anche se in alcuni settori si possono applicare importi diversi. Secondo i due Protocolli e la parte sugli aiuti di Stato dell'Accordo sull'energia elettrica, l'aiuto concesso è calcolato in base all'importo versato a una singola impresa per le attività che rientrano nel campo d'ap-

¹⁰² Cfr. art. 3 par. 6 in combinato disposto con l'allegato I sezione C dei Protocolli sugli aiuti di Stato o art. 13 par. 6 in combinato disposto con l'allegato III sezione C dell'Accordo sull'energia elettrica, nonché le sezioni 2.2.5.3 e 2.2.4.

¹⁰³ Regolamento (UE) n. 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*»; Regolamento (UE) 2023/2832 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*» concessi alle imprese che forniscono servizi di interesse economico generale.

¹⁰⁴ Nuovo regolamento (UE) n. 2023/2831 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis*, in vigore dal 1° gennaio 2024.

plicazione del rispettivo accordo (v. n. 2.2.5.3). Per determinare se la soglia è superata, l'importo concesso in franchi svizzeri deve essere convertito in euro al tasso di cambio del giorno in cui l'aiuto è stato concesso.

Art. 2 Definizioni

L'elenco delle definizioni serve a migliorare la comprensione della legge. Mentre alcune sono state riprese tali e quali dal diritto comunitario, altre sono state adattate alla terminologia giuridica svizzera per migliorarne il recepimento nel nostro sistema giuridico o per tener conto della diversa procedura di sorveglianza degli aiuti di Stato in Svizzera rispetto a quella dell'UE. Ciò non costituisce però uno scostamento dal diritto sostanziale in materia di aiuti di Stato, soprattutto perché l'AP-LSaS disciplina unicamente la procedura di sorveglianza. Nell'interpretare i singoli termini, in vista dell'impegno assunto della Svizzera di creare un sistema di sorveglianza equivalente a quello dell'UE, vanno considerate la giurisprudenza e la prassi dell'UE nonché il diritto sostanziale pertinente.

La seguente tabella illustra le principali differenze rispetto alla terminologia dell'UE.

Tabella 2.2.7 (1): differenze terminologiche tra l'AP-LSaS e il diritto sugli aiuti di Stato dell'UE

Termine usato nell'AP-LSaS	Termine usato nel diritto sugli aiuti di Stato dell'UE
Aiuto non annunciato o non comunicato	Aiuto illegale
Aiuto d'esecuzione	Applicazione di un regime d'aiuto / aiuto <i>ad hoc</i>
Esame semplice	Esame preliminare
Esame approfondito	Procedura d'esame formale
Denuncia ai sensi dell'art. 28	Denuncia presentata ai sensi dell'art. 24 par. 2 del regolamento (EU) 2015/1589
Modifiche di cui all'art. 47 cpv. 1	Misure opportune
Obbligo d'annuncio ai sensi dell'art. 6 AP-LSaS	Obbligo di notifica

Let. a

Per *ente erogatore* si intende qualsiasi autorità che si appresta a concedere un aiuto, che concede aiuti oppure che elabora o emana regimi di aiuti. Il termine è quindi ampio e non include solo le autorità che al termine della procedura concedono l'aiuto. Sono invece comprese tutte le autorità responsabili di una parte del processo di elaborazione e concessione degli aiuti. Ciò significa che al momento di emanare un nuovo regime di aiuti o di un aiuto *ad hoc* sotto forma di atto normativo, diversi enti pubblici (a seconda dell'organizzazione) possono soddisfare contemporaneamente o consecu-

tivamente la definizione di «ente erogatore». Un tale atto normativo potrebbe ad esempio essere elaborato dall'amministrazione e adottato poi dal Parlamento. In questo caso l'obbligo d'annuncio sarebbe a carico dell'amministrazione, l'obbligo di comunicazione spetterebbe al servizio parlamentare interessato.

Il campo d'applicazione dell'AP-LSaS si estende in termini personali a tutte le autorità o unità amministrative che elaborano, concedono o emanano aiuti secondo l'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS. Dato che il campo d'applicazione comprende solo gli aiuti di Stato o gli aiuti concessi mediante risorse statali, gli enti erogatori non possono che essere delle autorità statali (autorità federali, cantonali e comunali). La legge si applica anche alle autorità decentrali a tutti i livelli governativi e alle persone o organizzazioni cui sono affidati compiti pubblici (cfr. per la Confederazione art. 2 LOGA). L'autorità ai sensi dell'articolo 2 lettera a dell'avamprogetto va quindi intesa in senso funzionale, analogamente alla legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; cfr. art. 1 cpv. 2 PA).

Il popolo e i Cantoni, che in teoria potrebbero concedere aiuti attraverso un'iniziativa popolare, non sono considerati enti erogatori. Nella pratica è difficile immaginare che possano essere concessi degli aiuti di questo tipo.

Let. b

I *beneficiari dell'aiuto* possono essere una o più imprese o un ramo di produzione a cui un ente erogatore concede o intende concedere un aiuto. Il requisito della rilevanza di mercato è soddisfatto se l'attività non riguarda il puro esercizio di un potere sovrano e se potrebbe essere svolta anche da un'azienda privata. Lo dimostrano il carattere remunerativo dell'attività come pure la possibilità di realizzare un guadagno, anche se entrambe le condizioni non sono obbligatorie¹⁰⁵.

Anche le entità prive di personalità giuridica (p. es. le società semplici), nonché le società e organizzazioni pubbliche (cfr. per la Confederazione art. 6 cpv. 2 e 3 dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹⁰⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA]) e le loro filiali possono costituire un'impresa ai sensi della legge sugli aiuti di Stato se sono economicamente attive.

Let. c

I *regimi di aiuti* sono uno strumento che può semplificare il monitoraggio degli aiuti di Stato tanto per gli enti erogatori quanto per l'autorità di sorveglianza. Poiché le condizioni per la concessione degli aiuti sono specificate in modo molto chiaro, generico e astratto in un apposito «regime», non è più necessario annunciare né esaminare separatamente ogni singolo atto giuridico o – eccezionalmente – ogni atto materiale (aiuti d'esecuzione) facente capo a un tale regime.

I regimi di aiuti sono la controparte degli aiuti individuali, i quali comprendono gli aiuti *ad hoc* e gli aiuti d'esecuzione (v. commento all'art. 2 lett. d AP-LSaS). Esistono due categorie distinte di regimi di aiuti:

¹⁰⁵ Sentenza CGUE del 18.6.1998, C-35/96, Commissione/Italia, punto 36; sentenza CGUE del 4.3.2003 T-319/99, FENIN, punto 36; MüKo WettbR/Arhold, 4ª edizione 2022 TFUE art. 107 punto 498.

¹⁰⁶ RS 172.010.1

Regime di aiuti generale (n. 1)

I regimi di aiuti generali sono atti normativi che soddisfano le seguenti tre caratteristiche e in base ai quali un ente erogatore può concedere aiuti d'esecuzione¹⁰⁷:

- È necessaria una disposizione (giuridica) che definisca gli elementi essenziali dell'aiuto e che funga da base per la concessione di singoli aiuti d'esecuzione.
- Questi aiuti non sono concessi a discrezione dell'ente erogatore. Quest'ultimo si limita ad attuare i criteri fissati nel regime di aiuti corrispondente.
- Nel regime di aiuti i beneficiari sono definiti in termini generici e astratti.

Ciò significa che il regime di aiuti deve fornire all'ente erogatore criteri chiari per la concessione degli aiuti, in particolare per quanto riguarda l'importo, le caratteristiche e le condizioni. Nel concedere l'aiuto d'esecuzione, l'ente erogatore non ha più alcun margine di manovra per quanto riguarda tali elementi essenziali. Nell'UE la mancanza di discrezionalità viene resa con l'espressione «senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione» (cfr. art. 1 lett. d del regolamento 2015/1589 dell'UE). L'erogatore deve semplicemente attuare il regime di aiuti. Un tale regime generale, tuttavia, non specifica ancora quali siano le imprese beneficiarie, ma le definisce in termini generici e astratti.

La concessione di un aiuto d'esecuzione equivale all'esecuzione tecnica di un atto giuridico¹⁰⁸. Per stabilire se vi sia o meno un margine discrezionale saranno determinanti la prassi e la giurisprudenza dell'UE. Di norma, tuttavia, ciò può comprendere sia l'esercizio della discrezionalità sia l'uso di termini giuridici indefiniti che richiedono un'interpretazione. Non ogni discrezionalità o concetto giuridico indefinito implica immediatamente l'esistenza di un margine di manovra.

Non tutte le basi legali per la concessione di aiuti sono quindi dei regimi d'aiuti. Un atto normativo non costituisce un regime di aiuti se l'ente erogatore dispone poi, nei singoli casi, di un margine di manovra nel fissare l'importo, le caratteristiche o le condizioni dell'aiuto. Toccherà all'autorità di sorveglianza e – in caso di ricorso – ai tribunali competenti valutare se un determinato atto normativo costituisca o meno un regime di aiuti.

Regime di aiuti individuale per determinate imprese (n. 2)

Anche per questa categoria valgono tre requisiti fondamentali:

¹⁰⁷ Cfr. p. es. la sentenza CGE del 14.2.2019 Belgio/Commissione, T-131, n. marg. 86 segg.

¹⁰⁸ Cfr. p. es. la sentenza del 16 settembre 2021, Commissione/Belgio e Magnetrol International, C 337/19 P, ECLI:EU:C:2021:741, punto 105: «l'esistenza di ulteriori misure di attuazione comporta l'esercizio di un potere discrezionale da parte dell'autorità fiscale che adotta le misure in questione, il quale le consente di influire sull'importo dell'aiuto, sulle sue caratteristiche o sulle condizioni per la concessione di tale aiuto». D'altra parte, la semplice applicazione tecnica degli atti che prevedono la concessione degli aiuti in questione non costituisce un'«ulteriore misura di attuazione», ai sensi dell'articolo 1 lettera d del regolamento 2015/1589».

-
- È necessaria una disposizione (giuridica) in base alla quale uno o più beneficiari designati specificamente (imprese) possono ottenere un aiuto d'esecuzione.
 - Il regime di aiuti non può riguardare un unico progetto specifico¹⁰⁹.
 - Gli aiuti devono essere concessi per un periodo o un importo indefinito.

A differenza del regime di aiuti generale, i beneficiari degli aiuti non sono quindi designati in modo generale e astratto, bensì in termini concreti. Un regime di aiuti individuale crea la base giuridica per la concessione di aiuti a determinate imprese, ma deve essere concretizzato in termini di durata o di importo attraverso un aiuto d'esecuzione. Questa precisazione distingue il regime di aiuti individuale dagli aiuti *ad hoc* sotto forma di atto normativo. Questi ultimi, inoltre, vengono concessi una sola volta.

Per questa tipologia, gli enti erogatori devono considerare che le leggi speciali sono di norma escluse. È tuttavia possibile che una legge formulata in termini generici e astratti contenga disposizioni individuali e concrete¹¹⁰. Resterà da vedere se questa tipologia di regime di aiuti sarà utilizzata regolarmente nel sistema giuridico svizzero.

Let. d

Gli *aiuti individuali* sono aiuti concessi a uno specifico beneficiario. Possono assumere la forma di un aiuto d'esecuzione o di un aiuto *ad hoc*. Il termine «aiuto individuale» è quindi generico. Serve in particolare a operare una distinzione rispetto ai regimi di aiuti. Laddove è necessaria una differenziazione tra le due sottocategorie, la legge parla di «aiuti d'esecuzione» e di «aiuti *ad hoc*».

Nel diritto svizzero la definizione differisce leggermente da quella dell'articolo 1 lettera e del regolamento (UE) 2015/1589, che riguarda solo gli aiuti d'annunciare anziché tutti gli aiuti concessi in base a un regime sottostante. In termini di contenuto, tuttavia, la definizione corrisponde a quella dell'articolo 2 paragrafo 14 del regolamento (UE) n. 651/2014. Questa definizione più generica è più idonea ai fini del presente avamprogetto perché copre in modo uniforme tutte le categorie.

Let. e

Il concetto dell'aiuto d'esecuzione è specifico del sistema svizzero¹¹¹. Per definire questa categoria, il diritto comunitario si limita a utilizzare il sostantivo «aiuto». La tipologia dell'«aiuto d'esecuzione» viene utilizzata per distinguere questo aiuto dai regimi di aiuti e dagli aiuti *ad hoc*. Si tratta di un aiuto individuale basato su un regime sottostante e accordato a determinati beneficiari attraverso un atto giuridico o (in casi eccezionali) un atto materiale. L'atto giuridico può consistere in una decisione formale

¹⁰⁹ Cfr. p. es. la sentenza CGE del 19.2.2018 HH Ferries et. Al. / Commissione, T-68/15, n. marg. 80 segg.

¹¹⁰ Cfr. Ufficio federale di giustizia, Guida legislativa, 5ª edizione, Berna 2025, punto 565.

¹¹¹ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 2, n. 14, ii.

o in un contratto di diritto pubblico. Gli aiuti d'esecuzione non devono più essere annunciati se il regime sottostante è già stato esaminato (cfr. art. 7 lett. a AP-LSaS).

Let. f

Gli aiuti *ad hoc* sono aiuti che non si basano su un regime. Sono individuali e concreti e possono solitamente essere concessi sotto forma di decisioni formali, contratti di diritto pubblico o – in via eccezionale – atti materiali. Sono basati su un atto normativo che lascia all'ente erogatore un certo margine di manovra, motivo per cui non costituiscono un regime di aiuti. In situazioni eccezionali è anche possibile un riferimento diretto a determinate competenze costituzionali (cfr. per la Confederazione agli art. 184 cpv. 3 e 185 cpv. 3 Cost.).

La differenza tra un aiuto d'esecuzione e un aiuto *ad hoc* sotto forma di decisione formale sta nelle rispettive basi giuridiche: se queste non conferiscono all'ente erogatore alcun margine di manovra per quanto riguarda l'importo, le caratteristiche o le condizioni dell'aiuto, allora si tratta di un regime di aiuti. Gli aiuti individuali basati su questo regime sono invece degli aiuti d'esecuzione. Sono tuttavia ipotizzabili anche dei regimi di aiuti individuali concessi a uno o più beneficiari per un periodo di tempo o un importo indeterminato, senza che l'aiuto sia vincolato a un progetto specifico. Se la base giuridica dell'aiuto non soddisfa i requisiti del regime di aiuti, gli aiuti individuali basati su questo regime sono considerati degli aiuti *ad hoc* (solitamente sotto forma di decisione formale).

In casi eccezionali un aiuto *ad hoc* può anche essere concesso sotto forma di atto normativo. La differenza tra un aiuto *ad hoc* sotto forma di atto normativo e un regime di aiuti individuale sta nel fatto che l'aiuto *ad hoc* è concesso a una o più imprese, mentre il regime di aiuti costituisce solo la base giuridica per la concessione dell'aiuto, ma non lo concede esso stesso. Tuttavia, anche l'aiuto *ad hoc* sotto forma di atto normativo è una disposizione di portata individuale e concreta. La distinzione tra queste due tipologie è sfocata. Un esempio di aiuto *ad hoc* potrebbe essere un atto normativo che disciplina uno sgravio fiscale o il condono *una tantum* di un debito per determinati beneficiari. Gli aiuti *ad hoc* sotto forma di atto normativo e i regimi di aiuti individuali non saranno molto diffusi in Svizzera, perché non corrispondono alla consueta prassi legislativa.

Let. g

Le norme sugli aiuti di Stato dei trattati internazionali si riferiscono ai tre accordi citati all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS. Ciò comprende le disposizioni dei Protocolli sugli aiuti di Stato nonché la sezione III dell'Accordo sull'energia elettrica.

Let. h

Occorre innanzitutto sottolineare che questa definizione non è una disposizione di carattere sostanziale. La liceità di un aiuto è disciplinata dai due Protocolli, che usano la formulazione «(in)compatibile con il buon funzionamento del mercato interno». Si tratta pertanto di fare riferimento alle disposizioni corrispondenti dei Protocolli e dell'accordo sull'energia elettrica e di introdurre il concetto di «lecito», che ai fini della presente legge può sostituire la suddetta formulazione più estesa.

Un aiuto è *lecito* se è compatibile con le disposizioni sugli aiuti di Stato dei trattati internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS. Se è incompatibile con queste

disposizioni, l'aiuto è illecito. La presente legge riprende quindi il binomio «lecito/illecito» dalla legge sui cartelli (cfr. art. 5 e 7 LCart). Si tratta di una scelta opportuna, dal momento che i compiti dell'autorità di sorveglianza saranno eseguiti dalle autorità in materia di concorrenza (cfr. art. 3 AP-LSaS).

Capitolo 2: Autorità di sorveglianza

Art. 3 Principi

Cpv. 1–3

L'autorità di sorveglianza viene istituita all'interno delle autorità in materia di concorrenza (COMCO) in conformità al capitolo 4 sezione 1 della LCart. Già durante i colloqui esplorativi, la Commissione europea aveva asserito di ritenere che la COMCO soddisfi i requisiti di una sorveglianza equivalente, in particolare quello dell'indipendenza.

Ai fini della sorveglianza è prevista l'istituzione, all'interno della COMCO, di una nuova Camera preposta agli aiuti di Stato, che tratterà esclusivamente i casi attinenti al diritto corrispondente. I suoi pareri non vincolanti di cui agli articoli 15, 17 capoverso 1, 30 capoverso 2 e 47 capoverso 3 AP-LSaS sono definitivi in quando non è previsto un ricorso all'interno alla COMCO né alcun altro suo coinvolgimento. La Camera preposta agli aiuti di Stato non si occuperà invece di casi riguardanti il diritto antitrust o il mercato interno, anch'essi di competenza della COMCO.

Nello specifico, la Camera preposta agli aiuti di Stato sarà composta da tre membri della COMCO. Tutti e tre devono essere esperti e indipendenti. Uno di loro farà anche parte della presidenza della COMCO. Il Consiglio federale nomina gli altri due membri. Ad eccezione del membro che fa parte della presidenza – che presiederà anche la nuova Camera (cfr. art. 12 del regolamento interno della COMCO; RI-WEKO¹¹²) – gli altri due non parteciperanno alle altre riunioni della COMCO. Le loro attività si limiteranno pertanto ai compiti dell'autorità di sorveglianza di cui all'AP-LSaS. Nel selezionare i membri della nuova Camera bisognerà sincerarsi che conoscano a fondo il diritto in materia di aiuti di Stato e che vantino un elevato livello di familiarità con le pratiche cantonali e comunali, perché gran parte dei casi da trattare riguarderà presumibilmente gli aiuti cantonali. Ai fini della nomina si tratterà di elaborare una procedura per l'istituzione di una commissione di selezione, d'intesa con i Cantoni, nella quale siederanno i loro rappresentanti. Questa commissione sottoporrà al DEFR una preselezione dei membri della nuova Camera che non fanno parte della presidenza della COMCO e dei loro supplenti. Tutti e quanti i membri dovranno soddisfare i requisiti prestabiliti in materia di qualificazione e indipendenza. Alla luce della preselezione sottopostagli, il DEFR presenterà a sua volta una proposta al Consiglio federale. Quest'ultimo nominerà i membri della nuova Camera, compresi i loro supplenti. La salvaguardia dell'indipendenza della COMCO rimane l'obiettivo primario.

La Camera preposta agli aiuti di Stato potrà deliberare validamente alla presenza di tutti e tre i membri (cfr. art. 21 cpv. 1 LCart e art. 15 cpv. 1 RI-COMCO). Qualora uno di essi debba ricusarsi (cfr. art. 22 LCart in combinato disposto con art. 10 PA) o

¹¹² RS 251.1

sia assente, ad esempio per malattia, le sue funzioni sono assunte dal membro supplente designato dal Consiglio federale. Ciò costituisce una deroga all'articolo 11 capoverso 3 RI-COMCO, secondo cui in tali casi è la COMCO stessa a designare la persona che sostituisce il membro assente. Il sorvegliante dei prezzi non partecipa alle riunioni della Camera preposta agli aiuti di Stato¹¹³.

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'autorità di sorveglianza, sono state esaminate diverse opzioni. Sarebbe ipotizzabile non imporre alla COMCO alcuna prescrizione in merito alla sua organizzazione. Allo status attuale sarebbe possibile affidarle la sorveglianza degli aiuti di Stato senza interferire nella sua autonomia organizzativa. Per garantire una sorveglianza efficace è tuttavia opportuno istituire un'apposita Camera.

È stata inoltre presa in considerazione l'ipotesi di una commissione indipendente adde-
dita agli aiuti di Stato (eventualmente con una segreteria condivisa con la COMCO). La creazione di una nuova autorità comporterebbe però oneri amministrativi e finanziari supplementari. Dal momento che, ad oggi, si prevedono soltanto pochi casi (v. n. 2.2.10), la sorveglianza degli aiuti dovrebbe poter essere integrata nelle strutture esistenti.

Sarebbe anche ipotizzabile, infine, che i Cantoni istituiscano un apposito concordato per monitorare gli aiuti cantonali e comunali. Un tale monitoraggio cantonale dovrebbe però garantire l'equivalenza con il sistema dell'UE, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza dell'autorità di sorveglianza, le disposizioni sulla trasparenza, la valutazione finale prima della concessione degli aiuti e l'obbligo di recuperarli se concessi illecitamente. In questo caso i costi a carico della Confederazione sarebbero nettamente inferiori e la procedura disciplinata dall'AP-LSaS potrebbe essere semplificata. Nel complesso, però, il sistema di sorveglianza per tutta la Svizzera risulterebbe più complesso.

A questo proposito va anche ricordato che il Consiglio federale ha commissionato al DEFR un progetto di riforma delle autorità in materia di concorrenza. Conformemente alla sua decisione di principio del 15 marzo 2024¹¹⁴, l'Esecutivo intende professionalizzare la COMCO e renderla più indipendente. Inoltre, tra la COMCO e la sua segreteria dovrà esserci una maggiore distinzione. Ad eccezione dell'adeguamento dell'articolo 18 capoverso 2 AP-LCart, nella loro forma attuale i due progetti legislativi non si influenzano a vicenda e possono quindi essere attuati indipendentemente l'uno dall'altro.

Cpv. 4

La legge sui cartelli è applicabile unicamente alle procedure dell'autorità di sorveglianza nell'ambito di questo riferimento. Poiché la COMCO assumerà i compiti di quest'autorità, le disposizioni organizzative relative alle autorità in materia di concorrenza di cui agli articoli 18a–25 LCart si applicheranno anche all'autorità di sorveglianza. Anche per l'assistenza amministrativa si applicheranno invece le disposizioni della legge sui cartelli (art. 41 LCart). Inoltre, l'autorità di sorveglianza è soggetta agli

¹¹³ Cfr. art. 5 cpv. 2 riveduto dell'AP-LSPR nell'allegato dall'AP-LSaS.

¹¹⁴ Consultabile all'indirizzo: <https://www.news.admin.ch/it/nsb?id=100426>

obblighi di informazione di cui all'articolo 49 LCart nella misura in cui questi non siano già soddisfatti dalle norme sulla trasparenza dell'AP-LSaS.

I riferimenti alla LCart si applicheranno soltanto se l'AP-LSaS non prevede deroghe. Il capoverso 1, ad esempio, costituisce un'eccezione all'autonomia organizzativa della COMCO di cui all'articolo 19 capoverso 1 LCart, secondo cui può strutturarsi in Camere.

Art. 4 Compiti dell'autorità di sorveglianza

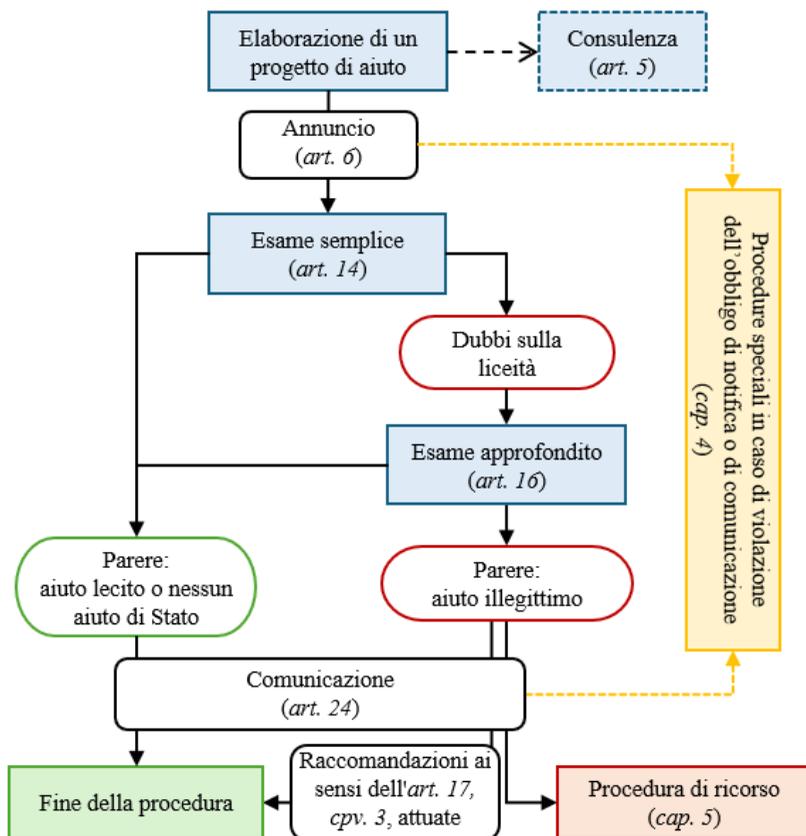
Ai fini di una panoramica, i compiti dell'autorità di sorveglianza sono elencati in modo sintetico al presente articolo e poi disciplinati in articoli diversi:

- *Consulenza*: l'autorità di sorveglianza fornisce consulenze informali agli enti erogatori prima dell'avvio di una procedura d'esame di cui all'articolo 13 e seguenti AP-LSaS. Questa consulenza serve a fare chiarezza in merito alla prevista concessione di aiuti (cfr. art. 5 AP-LSaS). Il suo scopo è consentire all'autorità di rispondere quanto prima agli eventuali quesiti giuridici sollevati dagli enti erogatori. Questo facilita l'elaborazione degli aiuti da parte di questi enti ed evita eventuali lungaggini burocratiche;
- *Esame della liceità degli aiuti ed emanazione di pareri*: l'autorità è tenuta a verificare la liceità di tutti gli aiuti a tutti i livelli di governo (federale, cantonale e comunale). A tal fine esamina se il progetto previsto soddisfa i requisiti di un aiuto di Stato e se è lecito. Al termine del suo esame, l'autorità di sorveglianza emana un parere non vincolante;
- *Impugnazione*: se l'autorità di sorveglianza giudica che una decisione formale o un atto normativo sia illecito, è tenuta a impugnarlo. Questo obbligo garantisce che l'autorità possa intervenire attivamente contro i presunti aiuti illeciti e provvedere al rispetto delle disposizioni pertinenti. Per garantire l'equivalenza del sistema di sorveglianza svizzero, come richiesto dagli accordi internazionali in questione, l'autorità di sorveglianza deve anche poter impugnare gli aiuti illeciti delle altre unità amministrative federali.
- *Svolgimento di procedure speciali*: se un ente erogatore viola l'obbligo d'annuncio o di comunicazione e se l'autorità di sorveglianza ne viene a conoscenza, quest'ultima può esaminare l'aiuto in questione nell'ambito della procedura speciale di cui al capitolo 4 e, se necessario, interporre ricorso.
- *Esame continuo dei regimi di aiuti esistenti*: l'autorità può riesaminare continuamente i regimi di aiuti esistenti. Se giudica che un regime sia illecito, propone all'ente erogatore misure adeguate per conformarlo ai requisiti pertinenti o, se necessario, per revocarlo. Se ritiene che un regime di aiuti continui a essere illecito, l'autorità deve impugnare qualsiasi futuro aiuto d'esecuzione concesso sulla base di tale regime.
- *Pubblicazione*: l'autorità di sorveglianza pubblica in una banca dati le informazioni sugli aiuti concessi, i commenti e le linee guida pertinenti (cfr.

art. 51 AP-LSaS). Questa pubblicazione serve a garantire la massima trasparenza sugli aiuti di Stato nei settori interessati (v. n. 2.2.5.6).

La COMCO disciplina la suddivisione dei propri compiti nel suo regolamento interno ai sensi dell'articolo 3 capoverso 4 AP-LSaS in combinato disposto con l'articolo 20 LCart. Ciò riguarda fundamentalmente la sua organizzazione interna e comprende ad esempio la suddivisione dei compiti tra segreteria e Camera preposta agli aiuti di Stato.

Capitolo 3: Procedura ordinaria dinanzi all'autorità di sorveglianza



Sezione 1: Consulenza e annuncio

Art. 5 Consulenza

Per ridurre il rischio di esami (approfonditi) e ricorsi inutili, l'autorità offre all'ente erogatore la possibilità di una discussione informale sugli aspetti giuridici ed economici di un aiuto previsto. Durante questa consulenza, l'autorità può sottolineare in particolare i requisiti di completezza dell'annuncio e gli elementi più importanti che possono essere utilizzati per esaminare la misura prevista. L'ente erogatore può anche richiedere una valutazione del previsto annuncio dell'aiuto. Una parte della consultazione può già consistere nell'identificazione delle tipologie più adatte per raggiungere gli obiettivi prestabiliti, compresi gli eventuali vantaggi e svantaggi: se si tratta ad esempio di un regime di aiuti in base al quale potranno essere concessi futuri aiuti d'esecuzione o se in casi individuali convenga puntare piuttosto su aiuti *ad hoc*. Nell'ambito della consulenza, l'autorità può anche giudicare a titolo preliminare se la misura prevista, nella sua versione attuale, rappresenti un aiuto e se sia lecita.

Anche la procedura di sorveglianza dell'UE prevede che la Commissione europea, in qualità di autorità di monitoraggio, fornisca consulenze. Per lasciare alla Commissione il massimo margine di manovra possibile, queste consulenze non sono però disciplinate in senso positivo in una legge. Nel sistema svizzero, invece, questa disposizione mira ad aumentare la certezza del diritto nell'interesse di qualsiasi ente erogatore, in particolare a livello cantonale.

La consulenza non è vincolante e si svolge su richiesta dell'ente erogatore e in considerazione delle risorse di cui l'autorità dispone. Non è vincolante nel senso che non pregiudica in alcun modo l'operato dell'autorità nell'ambito dell'esame successivo all'annuncio formale dell'aiuto previsto. Il fatto che prima dell'annuncio sia già avvenuto uno scambio di informazioni tra l'ente erogatore e l'autorità non significa che quest'ultima non possa richiedere ulteriori informazioni dopo l'annuncio (cfr. art. 22 AP-LSaS). Le precise modalità della consulenza saranno definite autonomamente dall'autorità stessa. La durata e la forma di questa fase di consulenza informale dipenderanno in larga misura dalla complessità dei singoli progetti.

Per gli erogatori, la consulenza fornita dall'autorità è a pagamento. Si tratta in sostanza di una prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 46a LOGA, da remunerare, benché fornita ad autorità pubbliche. In questo modo si possono coprire i costi di consulenza evitando nel contempo un sovraccarico di lavoro per l'autorità. Se, a lungo termine, questi costi di consulenza dovessero risultare superiori o inferiori alle previsioni, le risorse di personale necessarie potranno essere adeguate in modo flessibile e appropriato. Si tratta anche di evitare che le società private siano estromesse dal mercato della consulenza in materia di aiuti di Stato o che un tale mercato non possa sorgere del tutto. I pareri e le altre attività ufficiali dell'autorità di sorveglianza saranno invece gratuiti¹¹⁵.

Alle autorità cantonali i costi vengono fatturati mediante emolumenti. L'importo dipende dal tempo impiegato. Il Consiglio federale stabilisce le tariffe in conformità

¹¹⁵ Cfr. anche il messaggio relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione del 2 luglio 2003; FF 2003 4857, qui 5000; Thomas Sägeser, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2^a edizione, Berna 2022, art. 46a n. 1.

all'ordinanza del 25 febbraio 1998¹¹⁶ sugli emolumenti LCart (OEm-LCart). Contrariamente all'articolo 3 capoverso 1 OEm-LCart, le autorità della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e gli organi intercantionali non saranno esentati dal pagamento delle prestazioni di consulenza. La consulenza è rivolta a loro in qualità di potenziali enti erogatori. All'interno della Confederazione non vengono applicate tariffe, ma i costi vengono accreditati alla COMCO attraverso trasferimenti di credito dalle singole unità amministrative che si avvalgono di tali prestazioni.

Art. 6 Obbligo d'annuncio

Cpv. 1

Di norma, tutti i progetti previsti che potrebbero soddisfare i requisiti di un aiuto di Stato devono essere annunciati all'autorità prima della loro attuazione¹¹⁷. I requisiti esatti di un aiuto di Stato sono stabiliti, rispettivamente, all'articolo 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e all'articolo 13 dell'Accordo sull'energia elettrica, nonché all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS. In Svizzera, come nell'UE, l'obbligo d'annuncio è un pilastro centrale del sistema di sorveglianza. In questo modo l'autorità viene a sapere che un determinato ente erogatore ha elaborato un progetto d'aiuto. L'obbligo d'annuncio garantisce inoltre che l'autorità possa avviare la sua procedura d'esame prima che l'aiuto sia concesso.

Anche l'Assemblea federale e il Consiglio federale devono annunciare i loro progetti d'aiuto, dando così all'autorità di sorveglianza la possibilità di commentarli. Questa non può tuttavia impugnarli se il suo parere non è preso in considerazione (cfr. art. 36 cpv. 2 AP-LSaS). Questa procedura garantisce che le conoscenze dell'autorità confluiscono nel progetto e che le sue conclusioni siano pubblicate. In questo modo vengono inoltre rispettati i requisiti costituzionali in materia di organizzazione e separazione dei poteri (cfr. anche art. 4 par. 4 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e art. 14 par. 4 dell'Accordo sull'energia elettrica). L'obbligo d'annuncio è a carico dell'unità amministrativa federale responsabile o dei servizi parlamentari competenti (v. commento all'art. 10 AP-LSaS).

Spetterà ai Cantoni e ai Comuni decidere come annunciare i loro progetti. Possono ad esempio istituire un proprio organo di revisione preliminare, come fanno alcuni Stati membri dell'UE nell'ambito della procedura europea. A seconda della struttura specifica del diritto organizzativo cantonale, questo organo può anche occuparsi dell'annuncio all'autorità di sorveglianza. In ultima istanza, tuttavia, gli enti erogatori rimangono i responsabili nei confronti dell'autorità.

Cpv. 2

Gli enti erogatori devono informare l'autorità di ogni eventuale modifica apportata al progetto d'aiuto dopo l'annuncio, in modo che questa possa tenerne debitamente conto in sede d'esame. Se le modifiche apportate sono talmente sostanziali da costituire *de facto* un nuovo aiuto, l'autorità può richiedere un nuovo annuncio. In questi casi sarebbe inutile proseguire l'esame in corso. L'autorità di sorveglianza decide se

¹¹⁶ RS 251.2

¹¹⁷ Cfr. art. 2 del regolamento UE 2015/1589.

tener conto della modifica significativa annunciata, integrandola nella valutazione in corso, o se richiedere un nuovo annuncio.

Cpv. 3

Il capoverso 3 elenca i requisiti di una modifica significativa. I particolari – ad esempio i requisiti di un aumento significativo dell’importo previsto – saranno disciplinati dal DEFR in un’ordinanza. Questa regolamentazione da parte del DEFR, e non del Consiglio federale, permette di rispondere rapidamente agli eventuali sviluppi della prassi europea. In questa sede si tratta comunque di un dettaglio tecnico.

Se un aiuto era inizialmente motivato da ragioni ambientali, ma è stato poi utilizzato per promuovere la concorrenza, questa modifica dell’obiettivo è rilevante ai fini della valutazione della sua liceità. La natura giuridica di un aiuto può quindi cambiare, ad esempio se le basi giuridiche per determinati aiuti *ad hoc* dovessero fungere da nuovo regime di aiuti. È anche ipotizzabile che un aiuto originariamente concepito come garanzia sia infine concesso sotto forma di prestito o che un vantaggio diretto sia improvvisamente trasformato in un’esonazione fiscale.

Una tale modifica può intervenire in momenti diversi della procedura di sorveglianza e ha quindi conseguenze diverse:

1. Modifica dell’aiuto previsto prima dell’annuncio: non ha conseguenze di rilievo. È tuttavia possibile che una consulenza già effettuata non sia più rilevante;
2. Modifica dell’aiuto previsto durante l’esame: la modifica deve essere annunciata all’autorità. Quest’ultima decide se tenerne conto nell’esame in corso. Potrebbe essere necessario un nuovo annuncio, che comporta automaticamente nuove scadenze;
3. Modifica dell’aiuto dopo il parere dell’autorità, ma prima della sua concessione: anche in questi casi, la modifica deve essere annunciata all’autorità. Quest’ultima decide sull’opportunità di un nuovo esame. Se ritiene che sia necessario un nuovo esame, ma l’ente erogatore non ne attende l’esito e concede l’aiuto modificato, al momento di decidere di interporre ricorso l’autorità non è più vincolata al parere già espresso. L’obbligo di ricorso può tuttavia venir meno se l’autorità dovesse concludere che, a seguito dell’adeguamento intervenuto, l’aiuto non sarebbe più giudicato illecito nell’ambito di un nuovo esame;
4. Modifica (prevista) di un aiuto esistente: in questo caso si tratta di un nuovo aiuto (cfr. art. 45 AP-LSaS).

Art. 7 Deroghe all’obbligo di annuncio

Gli aiuti d’esecuzione sono esentati dall’obbligo d’annuncio se si basano su un regime di aiuti già valutato. Il parere dell’autorità di sorveglianza o la sentenza di un’istanza d’appello sono considerati una valutazione. Non importa se il regime di aiuti sia stato giudicato lecito o illecito, ma solo se è già stato esaminato dall’autorità di sorveglianza o da un tribunale. L’obbligo d’annuncio viene meno anche per gli aiuti d’esecuzione concessi in base a regimi di aiuti sotto forma di atti normativi dell’Assemblea federale

o del Consiglio federale giudicati illeciti. Poiché il regime di aiuti sottostante è già stato esaminato dall'autorità di sorveglianza, questi casi sono soggetti solo all'obbligo di comunicazione (decisione o pubblicazione) di cui all'articolo 24 AP-LSaS.

Tuttavia, l'annuncio è obbligatorio per gli aiuti d'esecuzione concessi nell'ambito di un regime di aiuti non (ancora) esaminato. Ciò vale in particolare nei seguenti casi: 1) regimi di aiuti non annunciati; 2) regimi di aiuti che, senza un esame preliminare da parte dell'autorità, sono oggetto di una procedura di ricorso in cui l'effetto sospensivo è stato revocato.

Spetta all'ente erogatore decidere se adottare dapprima un regime di aiuti, sottoporlo alla valutazione dell'autorità, e concedere poi aiuti d'esecuzione in base a quel regime o se operare con degli aiuti *ad hoc*.

Gli aiuti d'esecuzione concessi in base ad aiuti esistenti secondo l'articolo 44 AP-LSaS non devono essere annunciati. Il regime di aiuti esistente può essere rivalutato nell'ambito dell'esame costante (cfr. art. 47 AP-LSaS).

L'obbligo di annuncio viene meno se la misura prevista è presunta compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 4 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dell'articolo 13 paragrafo 4 dell'Accordo sull'energia elettrica. Si tratta delle esenzioni per categoria ai sensi della sezione C dell'allegato I dei Protocolli sugli aiuti di Stato e della sezione C dell'allegato III dell'Accordo sull'energia elettrica, ossia gli aiuti che soddisfano le condizioni stabilite ai capitoli I e III del regolamento (UE) 651/2014, agli articoli 1–6 della decisione 2012/21/UE della Commissione¹¹⁸ del 20 dicembre 2011 e all'articolo 9 del regolamento (CE) 1370/2007 (v. n. 2.2.5.3).

Art. 8 Divieto d'esecuzione

Cpv. 1

Un aspetto centrale della sorveglianza degli aiuti di Stato a livello federale è il divieto d'esecuzione¹¹⁹: gli aiuti soggetti all'obbligo d'annuncio non possono essere concessi prima che l'autorità di sorveglianza li abbia esaminati e abbia emanato un parere all'attenzione dell'ente erogatore.

In virtù dell'autonomia procedurale e organizzativa dei Cantoni (cfr. art. 3 e 47 Cost.), la Confederazione non può imporre loro un divieto d'esecuzione nell'ambito di questo avamprogetto di legge (v. n. 2.2.11.1). Alla luce degli obblighi di diritto internazionale, tuttavia, può essere opportuno che i Cantoni lo regolino autonomamente, ad esempio per evitare ricorsi.

Per ottenere comunque una situazione giuridica per gli aiuti cantonali paragonabile a un divieto d'esecuzione, tutti gli aiuti avranno effetto solo dopo la scadenza del periodo di ricorso e il ricorso dell'autorità di sorveglianza avrà effetto sospensivo

¹¹⁸ 2012/21/EU: Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3–10.

¹¹⁹ Cfr. art. 3 del regolamento UE 2015/1589.

(cfr. art. 39 AP-LSaS). L'autorità può quindi presentare ricorso con effetto sospensivo, il quale di norma – ossia nei casi in cui gli erogatori rispettino gli obblighi d'annuncio e di comunicazione previsti dalla legge – garantisce che l'aiuto diventi effettivo solo dopo la sentenza dell'istanza d'appello competente.

Cpv. 2

Se l'autorità di sorveglianza non comunica all'ente erogatore la pubblicazione del suo parere entro i termini previsti dall'articolo 20 AP-LSaS, il divieto d'esecuzione a livello federale è revocato. L'ente federale può quindi concedere gli aiuti previsti. Deve tuttavia continuare a comunicarli e corre quindi il rischio che l'autorità interponga ricorso in un momento successivo. Il diritto e l'obbligo di ricorso dell'autorità di sorveglianza rimane in vigore.

Art. 9 Contenuto e forma dell'annuncio

Cpv. 1

Al momento di annunciare un aiuto all'autorità, l'ente erogatore deve sincerarsi di averle presentato tutte le informazioni necessarie ai fini dell'esame.

Cpv. 2

I requisiti formali e di contenuto dell'annuncio sono definiti dal DEFR in un'ordinanza. Trattandosi di dettagli tecnici di lieve importanza, questa regolamentazione da parte del DEFR è giustificata.

Art. 10 Momento dell'annuncio

L'ente erogatore deve annunciare gli aiuti previsti non appena questi sono definiti in modo sufficientemente chiaro e non sono previste modifiche significative, consentendo così all'autorità di sorveglianza di esaminarli. È opportuno che anche gli aiuti cantonali siano annunciati in un momento in cui possono ancora essere adattati in base agli esiti della procedura d'esame. Questa tempistica è volta a garantire che l'esame non rallenti il processo legislativo o decisionale o che lo faccia il meno possibile. A livello federale è nell'interesse dell'ente erogatore annunciare il proprio progetto il prima possibile a causa del divieto d'esecuzione (cfr. art. 8. AP-LSaS).

Le decisioni formali possono essere presentate all'autorità come progetto preliminare, ma anche questo progetto deve già contenere gli elementi più importanti. Quanto prima l'annuncio è presentato, tanto più il parere dell'autorità di sorveglianza potrà confluire nel progetto. Vi è tuttavia il rischio che in un momento successivo intervengano delle modifiche significative, il che renderebbe necessario un nuovo annuncio ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 AP-LSaS. Anche gli aiuti sotto forma di atti materiali o di contratti di diritto pubblico devono essere annunciati in un momento opportuno, cioè quando le caratteristiche principali sono già definite, ma rimane spazio per eventuali modifiche. La scelta della tempistica giusta spetta all'ente erogatore, che deve comunque aver definito le caratteristiche principali dell'aiuto, ma non averlo ancora concesso.

Per gli atti normativi, l'annuncio avviene al più tardi con l'apertura della prima procedura di consultazione applicabile. A livello federale le relative scadenze sono le seguenti:

-
- Legge federale: prima consultazione degli uffici;
 - Ordinanza del Consiglio federale: (prima) consultazione degli uffici;
 - Ordinanza di un dipartimento o di un ufficio: (prima) consultazione degli uffici o interna al dipartimento;
 - Una legge federale elaborata nell'ambito di un'iniziativa parlamentare o di un'iniziativa dei Cantoni o di un'ordinanza dell'Assemblea federale: al più tardi quando il Consiglio federale invita i soggetti interessati a presentare osservazioni¹²⁰.

I Cantoni devono annunciare i loro progetti d'aiuto sotto forma di atti normativi in un momento analogo nel quadro delle rispettive procedure legislative. Se un Cantone prevede una procedura di consultazione, l'annuncio avviene in questo momento, ma in ogni caso prima dell'adozione dell'atto in questione. Altrimenti vi sarebbe una violazione dell'obbligo d'annuncio.

Art. 11 Conferma del ricevimento dell'annuncio

Cpv. 1

La conferma, entro cinque giorni lavorativi, del ricevimento dell'annuncio e della sua completezza fornisce all'ente erogatore la certezza di aver rispettato l'obbligo corrispondente.

Cpv. 2

Un annuncio incompleto non soddisfa però i requisiti dell'obbligo corrispondente. In un caso del genere l'autorità chiederà ulteriori informazioni entro un periodo di tempo ragionevole. Se l'annuncio è ancora incompleto e se l'autorità lo ritiene opportuno, può nuovamente richiedere le informazioni mancanti¹²¹.

All'articolo 25 dell'avamprogetto il rimando alla PA per il calcolo dei termini vale in particolare per un eventuale termine fissato in conformità al presente capoverso. Il termine deve essere ragionevole, vale a dire che l'ente erogatore deve avere sufficiente tempo per elaborare o – se necessario – procurarsi la documentazione necessaria. Su richiesta, l'autorità di sorveglianza può prorogare i termini ai sensi dell'articolo 22 capoverso 2 PA.

Art. 12 Ritiro dell'annuncio

Cpv. 1

L'ente che ha annunciato l'aiuto può ritirare l'annuncio¹²². Questo può succedere a seguito di una modifica. Il ritiro è possibile anche se l'ente erogatore non intende più concedere l'aiuto. Di conseguenza, l'autorità di sorveglianza può interrompere la procedura d'esame.

¹²⁰ Cfr. anche art. 111 cpv. 3 della legge del 13.12.2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10).

¹²¹ Cfr. anche le disposizioni analoghe dell'art. 52 cpv. 2 e 3 PA e dell'art. 5 par. 2 del Regolamento UE 2015/1589.

¹²² Cfr. art. 10 del regolamento UE 2015/1589.

Se è stato pubblicato un avviso d'avvio di un esame approfondito, il ritiro dell'annuncio può essere registrato nella banca dati alla voce corrispondente (cfr. art. 51 cpv. 2 lett. b AP-LSaS). Questo consente di fare chiarezza anche sui progetti ritirati. I dettagli saranno disciplinati a livello di ordinanza.

Cpv. 2

Questo capoverso disciplina le conseguenze del mancato rispetto del termine di cui all'articolo 11 capoverso 2 AP-LSaS. Se entro il termine prestabilito l'ente erogatore non presenta le informazioni richieste, l'annuncio è considerato ritirato, a meno che l'ente erogatore non comunichi all'autorità – prima della scadenza del termine – di considerare che l'annuncio sia completo perché le ulteriori informazioni richieste o non sono disponibili o sono già state presentate¹²³. In questo caso, la comunicazione dell'ente erogatore sostituisce la presentazione a posteriori delle informazioni richieste. Se l'annuncio è considerato ritirato, l'esame si conclude senza alcun parere. Se l'ente erogatore intende ancora concedere l'aiuto, deve effettuare un nuovo annuncio. Lo può fare in ogni momento. I termini di cui all'articolo 20 AP-LSaS ricominciano a decorrere.

Sezione 2: Esami

Art. 13 Oggetto degli esami

L'autorità di sorveglianza è tenuta a verificare la liceità e la compatibilità degli aiuti annunciati con il diritto sostanziale sugli aiuti di Stato. Non può però verificare la compatibilità di un aiuto previsto con altri requisiti del diritto federale o cantonale (p. es. le disposizioni della LSu o del diritto fiscale). Questi aspetti possono essere impugnati dai concorrenti del beneficiario o da altri soggetti nell'ambito del procedimento amministrativo per la concessione dell'aiuto o nella procedura di ricorso seguente.

L'annuncio ai sensi dell'articolo 6 AP-LSaS è un prerequisite per l'esame ordinario dell'aiuto previsto da parte dell'autorità di sorveglianza.

Art. 14 Esame semplice

Cpv. 1

L'autorità di sorveglianza esamina l'aiuto previsto per verificarne la liceità. Come nel caso del controllo delle concentrazioni nel diritto dei cartelli, l'esame si articola in due fasi¹²⁴. Inizia con un esame semplice non appena l'autorità ha confermato il ricevimento dell'annuncio secondo l'articolo 11 AP-LSaS. Per l'esame semplice e per l'eventuale esame approfondito valgono le disposizioni procedurali generali di cui al capitolo 9 AP-LSaS.

Cpv. 2

L'autorità di sorveglianza può sospendere l'esame semplice. Ciò può capitare se l'erogatore stesso richiede una sospensione per conformare l'aiuto previsto alle norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali. Se l'aiuto subisce una modifica significativa, può essere necessario un nuovo annuncio (cfr. art. 6 cpv. 2 AP-LSaS).

¹²³ Cfr. art. 5 par. 3 del regolamento (UE) 2015/1589.

¹²⁴ Cfr. art. 32–38 LCart.

La sospensione ha l'effetto di interrompere il termine di cui all'articolo 20 capoverso 1 dell'avamprogetto. Se l'ente erogatore non presenta un (nuovo) annuncio completo entro il termine prestabilito, l'autorità riprenderà la procedura dal punto in cui l'aveva interrotta¹²⁵.

Art. 15 Conclusione dell'esame semplice

L'esame semplice si conclude con un parere dell'autorità di sorveglianza o con l'avvio di un esame approfondito. L'autorità di sorveglianza conclude l'esame semplice con un parere se l'aiuto previsto è lecito, ossia conforme al diritto pertinente, o se ha constatato che non soddisfa i requisiti di un aiuto di Stato. Nel primo caso, l'autorità specifica qual è la disposizione derogatoria dei Protocolli sugli aiuti di Stato o dell'Accordo sull'elettricità da applicare¹²⁶.

Se invece, al termine dell'esame semplice, nutre dubbi sulla liceità dell'aiuto o se non è sicura che il progetto risponda effettivamente alla definizione di aiuto, l'autorità avvia un esame approfondito secondo l'articolo 16 capoverso 1 AP-LSaS.

Art. 16 Esame approfondito

Cpv. 1

L'autorità di sorveglianza deve avviare un esame approfondito se con l'esame semplice non ha dissipato i suoi dubbi sulla liceità dell'aiuto previsto o se non è sicura che i requisiti di un aiuto di Stato siano effettivamente soddisfatti. L'avvio dell'esame approfondito non avviene tramite parere o decisione, ma con un semplice avviso. L'autorità comunica all'ente erogatore la pubblicazione dell'avviso.

Cpv. 2

Nel suo avviso, l'autorità di sorveglianza riassume le principali questioni di diritto e di fatto, valuta a titolo preliminare se il progetto previsto costituisce effettivamente un aiuto e spiega i suoi dubbi al riguardo. Anche l'avviso, come il parere, non è vincolante e ha il carattere di un'informazione ufficiale. L'avviso è pubblicato nella banca dati dell'autorità di sorveglianza, accessibile al pubblico (cfr. art. 51 cpv. 2 AP-LSaS). Insieme all'avviso di avvio di un esame approfondito, l'autorità può già fissare un termine ai sensi dell'articolo 21 capoverso 1 e dell'articolo 22 capoverso 1 entro il quale i concorrenti, l'ente erogatore e il beneficiario possono presentare le loro osservazioni in merito all'aiuto previsto. Questo permette ai soggetti interessati di pronunciarsi sull'aiuto già all'inizio dell'esame approfondito. Tuttavia, se per ragioni oggettive lo ritiene opportuno, l'autorità può anche effettuare ulteriori accertamenti dopo aver avviato un esame approfondito e prima di fissare un termine per la presentazione di osservazioni scritte da parte dei soggetti citati.

Art. 17 Conclusione dell'esame approfondito

Cpv. 1

¹²⁵ Cfr. il n. 5.2 del Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato (2018/C 253/05), GU C 253 del 19.7.2018, pag. 14.

¹²⁶ Cfr. art. 4 par. 3 del regolamento (UE) 2015/1589.

L'esame approfondito si conclude con un parere non vincolante. A norma dell'articolo 51 AP-LSaS, il parere è pubblicato nella banca dati dell'autorità di sorveglianza. Quest'ultima comunica all'ente erogatore la pubblicazione del parere.

Cpv. 2

Nel suo parere, l'autorità di sorveglianza spiega i risultati del suo esame approfondito. Può concludere che il progetto annunciato non costituisce un aiuto. Se costituisce un aiuto, l'autorità deve giudicare se è lecito o meno.

Cpv. 3

Nel suo parere può proporre modifiche che lo renderebbero lecito. Se queste sono notevoli, cioè significative, l'autorità di sorveglianza può richiedere un nuovo annuncio. A differenza della procedura dell'UE, l'autorità di sorveglianza non può imporre condizioni, riserve né misure di sorveglianza vista la natura non vincolante del suo parere¹²⁷. Grazie all'obbligo di comunicazione (cfr. art. 24 AP-LSaS), l'autorità viene a sapere se le sue proposte sono state attuate. Se l'erogatore non vi ha dato seguito, l'autorità di sorveglianza deve impugnare gli aiuti illeciti (cfr. art. 37 AP-LSaS).

Art. 18 Effetto dei pareri dell'autorità di sorveglianza

I pareri dell'autorità di sorveglianza non sono vincolanti. Non trattandosi di una decisione formale, l'esame approfondito non è una procedura amministrativa in senso classico. Pertanto, la PA non è direttamente applicabile.

Il parere non può essere impugnato. L'ente erogatore che non lo accetta può esprimere il suo dissenso attraverso la concessione stessa dell'aiuto. In questo caso l'autorità di sorveglianza deve impugnarlo se lo giudica illecito (cfr. art. 37 AP-LSaS).

Il suo parere ha un unico effetto giuridico: l'ente erogatore ne deve tenere conto nel giustificare l'aiuto. Questo lo costringe a entrare in materia e a giustificare la sua decisione in modo esaustivo e comprensibile. In questa decisione, l'ente deve spiegare in che misura e perché non condivide il parere dell'autorità di sorveglianza, principio che deriva già di per sé dal diritto delle parti di essere ascoltate. Nel caso di un regime di aiuti o di un aiuto *ad hoc* sotto forma di atto normativo, ciò deve essere specificato nei documenti che accompagnano il progetto legislativo (rapporto esplicativo, messaggio, direttive, ecc.).

Art. 19 Revoca di un parere

Cpv. 1

L'autorità può revocare un parere dimostratosi errato e che, una volta corretto, avrà un impatto sulla futura applicazione della legge. Ciò può capitare se un parere riguarda questioni fondamentali o se si prevedono molti casi simili. Un parere può rivelarsi errato se in un secondo momento risulta che era basato su un accertamento dei fatti inesatto o incompleto o su un'errata applicazione del diritto. Un parere che non crea diritti né obblighi non deve per forza essere revocato a seguito di un cambiamento delle circostanze giuridiche o concrete. Tuttavia, un cambiamento delle circostanze di fatto o di diritto può influire sull'obbligo di ricorso dell'autorità di sorveglianza.

¹²⁷ Cfr. art. 9 par. 4 del regolamento (UE) 2015/1589.

L'autorità dovrà ponderare gli interessi in gioco, come avviene di solito per la revoca di una decisione formale¹²⁸. La revoca è possibile solo se l'interesse alla corretta applicazione del diritto oggettivo prevale sull'interesse alla certezza del diritto e alla tutela della buona fede. La revoca è solitamente ammessa se l'inesattezza del parere è causata da informazioni inesatte fornite dall'ente erogatore o dal beneficiario in merito ai fatti pertinenti. A questo proposito occorre ricordare che, pur non essendo vincolante, il parere ha comunque un'influenza sulla decisione dell'ente erogatore.

Se nel corso di un procedimento giudiziario relativo a un aiuto il parere dell'autorità si è rivelato errato, non è necessaria una revoca perché la corrispondente sentenza vincolante prevale sul parere non vincolante. Inoltre, anche questa sentenza viene pubblicata nella banca dati di cui all'articolo 51 AP-LSaS ai fini di una maggiore trasparenza. L'autorità di sorveglianza deve provvedere ad aggiornare la propria banca dati e a contrassegnare di conseguenza i pareri che sotto il profilo dei contenuti non corrispondono alle relative sentenze, ad esempio facendovi riferimento.

Cpv. 2

Prima che l'autorità possa revocare un parere ai sensi dell'articolo 15 AP-LSaS, deve effettuare un esame approfondito¹²⁹. Nel parere espresso al termine dell'esame semplice, l'autorità può solo concludere che un progetto non costituisce un aiuto di Stato o che è lecito. Se al termine dell'esame approfondito conclude nuovamente che non si tratta di un aiuto o che l'aiuto è lecito, il parere risultante dall'esame approfondito sostituisce quello dell'esame semplice. Dato che il primo parere viene confermato, non vi è alcuna revoca. Tuttavia, se dall'esame approfondito risulta che l'aiuto è illecito, l'autorità deve revocare il suo primo parere e pubblicare quello nuovo.

Cpv. 3

Prima di revocare un parere, l'autorità deve offrire all'ente erogatore e al beneficiario la possibilità di presentare le loro osservazioni. Può farne a meno se prima della revoca è stato avviato un esame approfondito ai sensi dell'articolo 19 capoverso 2 AP-LSaS durante il quale l'erogatore e il beneficiario si sono espressi ai sensi dell'articolo 22 capoverso 2 AP-LSaS.

Art. 20 Termini

Cpv. 1

L'esame semplice viene completato entro un periodo di due mesi. Il termine inizia a decorrere dal momento in cui l'autorità ha confermato il ricevimento dell'annuncio secondo l'articolo 11 AP-LSaS. Per il calcolo dei termini d'esame va osservato l'articolo 53 AP-LSaS.

Cpv. 2

L'esame approfondito viene completato entro un periodo di 12 mesi. Questo periodo è più breve di quello dell'UE (18 mesi) perché in Svizzera l'esame approfondito può far scattare un procedimento giudiziario, nel qual caso l'intero periodo fino all'emanazione della sentenza risulterebbe più lungo.

¹²⁸ Cfr. p. es. DTF 143 II 1, consid. 5; 141 IV 55, consid. 3.4.2; 137 I 69, consid. 2.3.

¹²⁹ Cfr. art. 11 del regolamento UE 2015/1589.

Cpv. 3

La durata dell'esame semplice e dell'esame approfondito di, rispettivamente, due e dodici mesi, può essere prorogata d'intesa con l'ente che ha annunciato l'aiuto. Una proroga può essere nel suo interesse perché può consentirgli di evitare una procedura di ricorso.

Art. 21 Diritti dei concorrenti

Poiché l'autorità di sorveglianza non emana una decisione formale, ma soltanto un parere non vincolante, la procedura di sorveglianza non è una procedura di decisione. Ciò significa che i concorrenti (o altri soggetti) non sono parti ai sensi dell'articolo 6 PA. Non si applicano pertanto i consueti diritti dei terzi, in particolare quello di essere ascoltati. Di conseguenza, i diritti procedurali dei concorrenti nella procedura d'esame sono esclusivamente quelli specificati nell'avamprogetto. Secondo l'AP-LSaS, i concorrenti non possono partecipare alla procedura. Non essendo parti, non hanno il diritto di consultare gli atti. Ciò è dovuto al fatto che il coinvolgimento di terzi per l'accertamento dei fatti nel contesto di una procedura d'esame è in molti casi un elemento meno importante rispetto ad altri settori del diritto, perché l'autorità di sorveglianza può basarsi in larga misura sui preparativi svolti dall'ente erogatore. I concorrenti del beneficiario costituiscono tuttavia un'eccezione: durante una procedura d'esame hanno il diritto di presentare osservazioni scritte all'autorità di sorveglianza.

Per «concorrenti» ai sensi dell'articolo 21 AP-LSaS si intendono in generale tutti gli operatori i cui beni e servizi sono in concorrenza con quelli dei potenziali beneficiari degli aiuti¹³⁰.

Il fatto che i concorrenti possano partecipare alla procedura d'esame dell'autorità di sorveglianza non significa però che possano ottenere lo stesso status procedurale degli erogatori e dei beneficiari. Nell'AP-LSaS i concorrenti hanno comunque il diritto di presentare le loro osservazioni per scritto dopo l'avvio dell'esame approfondito. Possono pronunciarsi sia su questioni giuridiche che sulle circostanze del caso specifico. L'avviso di apertura di un esame approfondito viene pubblicato anche per questo motivo. La pubblicazione contiene una sintesi delle principali questioni di fatto e di diritto, nonché una valutazione preliminare ad opera dell'autorità di sorveglianza (cfr. art. 16 cpv. 2 AP-LSaS). Grazie a queste informazioni, i concorrenti hanno la possibilità di esprimere pareri circostanziati. A questo scopo ottengono un apposito modulo, come previsto dalla normativa europea sugli aiuti di Stato. I dettagli saranno disciplinati dal DEFR in un'ordinanza.

L'autorità può anche invitare i concorrenti a un ulteriore scambio di scritti e dare loro la possibilità di commentare le informazioni fornite degli enti erogatori e dai beneficiari. La decisione sull'opportunità di un ulteriore scambio di scritti è a discrezione dell'autorità di sorveglianza. Quest'ultima fissa un termine per ogni commento da presentare per iscritto.

In determinate circostanze i concorrenti hanno anche altri diritti. Possono esercitare gli altri diritti previsti dal diritto procedurale applicabile nel corso della procedura

¹³⁰ Cfr. Bernhard Waldmann, in: Niggli Marcel Alexander et al. (a cura di), *Bundesgesetz, Basler Kommentar*, 3ª edizione, Basilea 2018, art. 89 n. 23 nota. 171.

d'esame e in un'eventuale procedura di ricorso. Possono eventualmente chiedere che l'ente erogatore li informi in merito alla decisione sulla concessione dell'aiuto, in modo da poter interporre ricorso presso l'istanza d'appello competente. Il diritto di partecipare alla procedura o di chiedere l'emanazione di una decisione formale deriva dal diritto procedurale applicabile (cfr. per la Confederazione art. 6 in combinato disposto con art. 48 PA) o, come garanzia minima, dall'articolo 89 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 111 capoverso 1 della legge del 17 giugno 2005¹³¹ sul Tribunale federale (LTF). Per quanto riguarda lo status di parte necessario a tal fine, si rimanda alle spiegazioni sul diritto di ricorso dei concorrenti (v. commento all'art. 39 AP-LSaS).

Art. 22 Diritti e obblighi degli enti erogatori e dei beneficiari

Gli enti erogatori e i beneficiari devono fornire all'autorità tutte le informazioni, i dati e i documenti necessari per valutare la compatibilità della misura con le norme sugli aiuti di Stato¹³². L'autorità di sorveglianza, benché tenuta ad accertare i fatti d'ufficio, deve poter contare sulla collaborazione dell'ente erogatore e, in determinate circostanze, del beneficiario. Oltre all'obbligo di cooperazione qui descritto, gli erogatori hanno anche l'obbligo d'annuncio e di comunicazione.

Né gli erogatori né i beneficiari possono rifiutarsi di fornire le informazioni richieste. Viceversa, però, l'autorità di sorveglianza non ha alcun mezzo coercitivo per imporre il rispetto dell'obbligo di cooperazione. Se l'ente erogatore o il beneficiario vengono meno ai loro obblighi, aumenta tuttavia il rischio che l'autorità esprima un parere negativo.

Poiché l'autorità di sorveglianza non rilascia una decisione, ma solo un parere non vincolante, non si tratta di una procedura di decisione. Pertanto, l'erogatore e il beneficiario non sono «parti» ai sensi dell'articolo 6 PA. Non si applicano quindi consueti diritti delle parti, in particolare quello di essere sentiti. Nell'ambito della procedura d'esame o in un'eventuale procedura di ricorso, il beneficiario dell'aiuto deve far valere i propri diritti nei confronti dell'ente erogatore. I beneficiari possono anche impugnare davanti all'istanza di ricorso competente la scorretta applicazione delle norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2. Questo dipende tuttavia dalla struttura della concreta base giuridica cantonale o federale su cui poggia l'aiuto¹³³ e dal diritto procedurale applicabile¹³⁴.

L'ente erogatore e il beneficiario hanno tuttavia il diritto di presentare osservazioni scritte sull'avvio di un esame approfondito. L'avvio dell'esame approfondito è il momento in cui possono emergere nuovi elementi di diritto o di fatto. Gli erogatori e i beneficiari possono pronunciarsi al riguardo. L'autorità di sorveglianza può anche invitarli a un ulteriore scambio di scritti e dare loro la possibilità di commentare le informazioni fornite dai concorrenti. La decisione sull'opportunità di un ulteriore scambio di scritti è a discrezione dell'autorità di sorveglianza. Quest'ultima fissa un termine ragionevole per ogni commento da presentare per iscritto.

¹³¹ RS 173.110

¹³² Cfr. art. 7 del regolamento UE 2015/1589.

¹³³ Questo permette di valutare se vi è un diritto di ricorso.

¹³⁴ Cfr. in particolare la modifica all'art. 83 lett. k AP-LTF.

Art. 23 Procedura semplificata

L'autorità può prevedere procedure semplificate. Sono indicate per gli aiuti che, a suo avviso, comportano un rischio molto basso di falsare la concorrenza. L'obiettivo è istituire per questi aiuti una procedura d'esame rapida e snella. L'autorità può in particolare prevedere un annuncio semplificato. I dettagli di questa disposizione sono ancora oggetto di una valutazione e saranno precisati in sede di consultazione, eventualmente in base ai pareri ottenuti.

Analogamente alla procedura di monitoraggio dell'UE, gli enti erogatori non devono essere obbligati a seguire queste direttive. Possono procedere secondo l'ordinaria procedura d'esame, se così preferiscono.

Sezione 3: Obbligo di comunicazione e procedura di decisione

Art. 24 Obbligo di comunicazione dell'ente erogatore

L'obbligo di comunicazione è un altro importante pilastro della procedura di sorveglianza degli aiuti di Stato. L'autorità competente può sorvegliare gli aiuti e impugnare quelli giudicati illeciti soltanto se ne viene a conoscenza. Ciò è garantito dall'obbligo di comunicazione, che non è tuttavia un tipico obbligo di diritto amministrativo. Da un lato, perché l'obbligo riguarda un'autorità e, dall'altro, perché la sua violazione non può essere sanzionata.

Idealmente, l'ente erogatore concede l'aiuto solo dopo una procedura d'esame conclusa con un parere favorevole. In questi casi, l'obbligo di comunicazione ha un'importanza soltanto minore. Permette all'autorità di verificare che l'aiuto sia stato effettivamente concesso nella forma in cui le era stato sottoposto per esame. L'autorità può anche accertarsi che l'aiuto non sia stato modificato in modo significativo a sua insaputa. Spetta unicamente all'autorità di sorveglianza, e non all'ente erogatore, decidere se vi è stata una modifica significativa.

Nei casi in cui l'ente erogatore non attenda il parere o agisca contrariamente a un parere negativo, l'obbligo di comunicazione è estremamente importante. In questi casi l'autorità deve interporre ricorso (cfr. art. 37 segg. AP-LSaS). Per farlo deve però sapere se l'aiuto è stato concesso o meno. A tal fine non bastano né l'annuncio dell'aiuto previsto né la successiva pubblicazione nella banca dati. A livello federale, il divieto d'esecuzione di cui all'articolo 8 impedisce che l'ente erogatore agisca in questo modo, motivo per cui l'obbligo di comunicazione è particolarmente importante per la sorveglianza degli aiuti cantonali.

Obbligo di comunicazione inteso come dovere di cooperazione dell'ente erogatore

L'obbligo di comunicazione è il principale dovere di cooperazione dell'ente erogatore. La sua violazione, benché non sanzionata direttamente, comporta notevoli conseguenze giuridiche per l'erogatore. Entro un periodo di 10 anni l'autorità di sorveglianza può avviare una procedura speciale se viene a conoscenza di un aiuto concesso, ma non comunicato correttamente o non comunicato affatto (cfr. art. 27 segg. AP-LSaS).

Momento della comunicazione

A prescindere dal fatto che la procedura ordinaria sia stata completata correttamente, gli erogatori devono comunicare per tempo all'autorità qualsiasi aiuto concesso (o che

sta per esserlo). È opportuno che la comunicazione sia effettuata il più presto possibile prima dell'effettiva concessione o dell'efficacia giuridica dell'aiuto, il che dà all'autorità il tempo necessario per reagire adeguatamente. In questo senso, l'obbligo di comunicazione garantisce che l'autorità possa impugnare gli aiuti che giudica illeciti, sospendendone così la concessione, ove possibile.

Sostanzialmente l'aiuto è considerato concesso nel momento in cui il beneficiario ottiene il diritto all'aiuto. Questo significa che gli aiuti d'esecuzione e gli aiuti *ad hoc* sotto forma di decisione ufficiale sono considerati concessi non appena questa decisione passa in giudicato e può essere eseguita. Di norma, gli aiuti sotto forma di atti materiali vengono concessi immediatamente. Nel caso dei contratti di diritto pubblico la concessione dipende dalla struttura specifica del testo normativo. Di norma la concessione viene effettuata con la conclusione del contratto. Gli aiuti *ad hoc* sotto forma di atti normativi si considerano concessi al momento dell'entrata in vigore dell'atto. Non sono determinanti i pagamenti effettivi, da effettuarsi solo dopo la concessione.

I regimi di aiuti, dal canto loro, non concedono aiuti, ma servono da base per la concessione degli aiuti d'esecuzione. Anch'essi sono però soggetti all'obbligo di comunicazione, e cioè al momento della loro pubblicazione in conformità alla legge applicabile.

Atti giuridici da comunicare

L'obbligo di comunicazione si applica agli aiuti *ad hoc* e agli aiuti d'esecuzione sotto forma di atti normativi, ai contratti di diritto pubblico e agli atti materiali (cfr. lett. b e c). Se, in via eccezionale, l'aiuto viene concesso sotto forma di atto materiale, quest'ultimo deve essere comunicato in forma adeguata, ad esempio con una lettera all'autorità di sorveglianza contenente una descrizione dell'atto previsto. Ciò dovrebbe avvenire prima della prevista esecuzione dell'atto materiale, perché altrimenti l'erogatore rischia di dover recuperare l'aiuto concesso in questo modo.

La comunicazione dell'aiuto d'esecuzione consente all'autorità di sorveglianza di impugnarlo e di sottoporre così il regime di aiuti sottostante a un controllo concreto delle norme da parte di un tribunale (cfr. art. 37 cpv. 2 AP-LSaS). Per gli aiuti basati su regimi di aiuti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale, ciò presuppone che un'altra autorità amministrativa abbia concesso l'aiuto d'esecuzione.

Per motivi di praticabilità, l'obbligo di comunicazione comprende anche gli atti normativi. È vero che questi atti vengono comunque pubblicati a prescindere dall'obbligo di comunicazione, consentendo all'autorità di venirne a conoscenza. Tuttavia, ciò richiede un monitoraggio continuo degli atti normativi pubblicati da tutti i Cantoni e i Comuni, il sarebbe un onere sproporzionato, da evitare. Il termine di ricorso per un eventuale controllo astratto delle norme inizia comunque a decorrere dalla data di pubblicazione in conformità al diritto applicabile (cfr. art. 38 AP-LSaS).

Analogamente all'obbligo d'annuncio, anche gli aiuti d'esecuzione concessi sulla base di un regime di aiuti già valutato positivamente sono esentati dall'obbligo di comunicazione (lett. c). Mentre per l'obbligo d'annuncio l'attenzione è rivolta alla questione se sia già stato svolto un esame, il fattore decisivo per l'obbligo di comunicazione è se la liceità dell'aiuto sia già stata giudicata in via definitiva. L'eccezione all'obbligo di comunicazione riguarderà presumibilmente la maggior parte degli aiuti d'esecuzione. Tuttavia, l'obbligo di comunicazione si applicherà in particolare agli

aiuti d'esecuzione concessi in base a un regime di aiuti giudicato illecito. Questi aiuti sono esentati dall'obbligo d'annuncio perché il riesame non avrebbe senso, ma il ricorso sì. Va ricordato che una decisione su ricorso secondo cui il regime di aiuti è lecito prevale sul parere dell'autorità di sorveglianza che lo aveva precedentemente giudicato illecito. Lo stesso dicasi viceversa.

Questo perché gli aiuti d'esecuzione basati su regimi di aiuti esistenti non devono essere comunicati. L'obbligo di comunicazione sorge soltanto se nel suo parere di cui all'articolo 47 capoverso 3 AP-LSaS l'autorità di sorveglianza giudica illecito un regime di aiuti (lett. 2 n. 2). L'obbligo di comunicare gli aiuti d'esecuzione rimane in vigore se il parere dell'autorità di sorveglianza viene successivamente confermato da un tribunale in una decisione su ricorso (lett. d n. 1). Se quest'ultimo conclude invece che il regime di aiuti è lecito, gli aiuti d'esecuzione concessi su questa base non sono più soggetti all'obbligo di comunicazione (cfr. anche art. 48 cpv. 2 AP-LSaS).

Cpv. 2

Il capoverso 2 disciplina il momento e la forma dell'obbligo di comunicazione degli aiuti d'esecuzione o *ad hoc* sotto forma di decisioni ufficiali. Questi vanno comunicati all'autorità di sorveglianza nello stesso momento in cui la decisione ufficiale viene notificata ai destinatari¹³⁵. Anche il termine di ricorso per l'autorità di sorveglianza è vincolato alla notifica della decisione (cfr. art. 38 AP-LSaS). Tuttavia, l'obbligo di comunicare la decisione all'autorità non fa di quest'ultima una parte diretta nel procedimento dinanzi all'ente erogatore, ma garantisce che l'aiuto diventi giuridicamente vincolante per l'autorità una volta scaduto il termine di ricorso. Sono fatti salvi gli eventuali diritti dell'autorità di sorveglianza derivanti dall'articolo 111 capoverso 2 LTF in combinato disposto con l'articolo 36 del presente avamprogetto.

Cpv. 3

Nel caso dei contratti, l'ente erogatore deve annunciarli all'autorità prima che inizino a esplicare i loro effetti. Se l'aiuto consiste in una fideiussione, una garanzia o un contratto di garanzia simile a favore di un terzo, la data di adempimento si basa sulla prestazione principale (garantita). A questo punto non è ancora chiaro se la garanzia sarà effettivamente utilizzata o meno. Tuttavia, nel caso dei contratti di garanzia, il beneficiario può essere già favorito dagli effetti della promessa di garanzia al momento della stipula del contratto. Questo giustifica il fatto di non considerare decisivo per i contratti di garanzia il momento del pagamento sussidiario o condizionato, ma piuttosto la data d'esecuzione della prestazione principale garantita. Ciò non impedisce che il beneficiario sia già favorito. L'autorità di sorveglianza ha però la possibilità di avviare la procedura di decisione (art. 26 AP-LSaS) prima dell'esecuzione della prestazione principale. Richiedendo la sospensione provvisoria della prestazione principale in una domanda corrispondente attraverso una misura cautelare – sempre che ciò il diritto applicabile lo permetta¹³⁶ – l'autorità può ridurre al minimo il successivo favoreggiamento del beneficiario e l'eventuale restituzione dovuta. Se l'ente erogatore e il beneficiario desiderano evitare una procedura di restituzione, è consigliabile

¹³⁵ Cfr. per la Confederazione art. 34 segg. PA.

¹³⁶ Cfr. Regina Kiener, in: *VwVG-Kommentar*, 2ª edizione, Zurigo/San Gallo 2019, art. 56 n. 18; per il settore del diritto antitrust DTF 130 II 149 consid. 2.1.

prevedere un periodo di tempo sufficientemente lungo tra la comunicazione del contratto di diritto pubblico all'autorità di sorveglianza e l'esecuzione della prestazione principale.

Nel caso degli atti normativi, la pubblicazione deve essere comunicata (cpv. 1 lett. a) per garantire che l'autorità di sorveglianza ne venga a conoscenza. Per gli aiuti d'esecuzione sotto forma di atti materiali, i tempi di comunicazione non sono fissati visti le diverse tipologie che questi atti possono assumere e la loro rarità.

Per garantire l'interazione tra la sorveglianza degli aiuti di Stato e la LSu, l'avamprogetto chiarisce che anche la presentazione all'autorità di sorveglianza di una proposta ai sensi dell'articolo 19 capoverso 2 LSu soddisfa l'obbligo di comunicazione. L'ente erogatore non deve comunicare all'autorità il contratto di diritto pubblico in un secondo momento. Da parte sua, l'autorità di sorveglianza può intervenire direttamente contro questa proposta e chiedere entro 30 giorni una decisione impugnabile (cfr. art. 26 cpv. 2 AP-LSaS).

Art. 25 Deroghe all'obbligo di comunicazione

Cpv. 1

La deroga per gli aiuti di Stato concessi in conformità ai trattati internazionali citati si applica anche all'obbligo di comunicazione (v. commento all'art. 7 AP-LSaS).

Cpv. 2

L'Assemblea federale e il Consiglio federale non sono soggetti all'obbligo di comunicazione, perché l'autorità di sorveglianza non può interporre ricorso contro i loro aiuti (art. 36 cpv. 2 AP-LSaS). Per contro, l'obbligo d'inoltro e di presentare rapporto è applicabile analogamente all'obbligo di comunicazione e garantisce che l'autorità venga a conoscenza di tutti gli aiuti concessi dall'Assemblea federale e dal Consiglio federale (cfr. art. 49 AP-LSaS).

Art. 26 Procedura di decisione

Gli aiuti possono essere concessi non soltanto sotto forma di decisioni ufficiali o atti normativi, ma anche attraverso contratti di diritto pubblico o atti materiali. Nei procedimenti amministrativi svizzeri, gli atti materiali e i contratti di diritto pubblico non sono ammissibili come oggetto d'impugnazione (salvo rare eccezioni)¹³⁷. Per questo motivo il presente avamprogetto prevede una procedura ricalcata sull'articolo 25a PA. Per l'interpretazione si può pertanto consultare anche la prassi vigente relativa a questo articolo. Ciò significa che in qualsiasi caso è possibile richiedere una valutazione giuridica da parte del tribunale competente. Va notato, tuttavia, che la concessione di un aiuto attraverso un atto materiale non può che costituire un'eccezione. In via di principio, un aiuto può essere concesso soltanto se esiste una base giuridica corrispondente. La concessione attraverso atti materiali è in contrasto con il principio di legalità.

È necessario procedere secondo questo articolo soltanto se non esiste un atto impugnabile ammissibile, vale a dire una decisione formale impugnabile. Un aiuto può essere concesso con un atto materiale soltanto se i diritti e gli obblighi di diritto amministrativo del beneficiario sono già sufficientemente disciplinati nella legge, per cui

¹³⁷ Cfr. per la Confederazione art. 44 PA o art. 31 LTAF.

non è necessario specificarli ulteriormente in una decisione formale prima di concedere l'aiuto. Sebbene i versamenti di denaro o la cessione di infrastrutture o di altri oggetti d'uso comune sono di per sé degli atti materiali, essi sono generalmente la conseguenza di una decisione e non rappresentano pertanto la concessione stessa dell'aiuto, ma solo l'esecuzione della decisione. In ultima istanza tutto dipenderà da come è strutturato l'aiuto.

La limitazione del campo d'applicazione dell'articolo 26 vale anche per i contratti di diritto pubblico. Se l'ente erogatore emana una decisione formale prima della stipula del contratto (p. es. secondo l'art. 19 cpv. 3 LSu o, per l'aggiudicazione di un appalto, nell'ambito della legislazione sugli appalti pubblici secondo l'art. 41 della legge federale del 21 giugno 2019¹³⁸ sugli appalti pubblici), l'autorità di sorveglianza può già impugnare tale decisione e non deve procedere secondo il presente articolo. Per gli atti materiali l'articolo 26 dell'avamprogetto si applica solo se l'autorità di sorveglianza non può impugnare direttamente l'atto materiale in questione in base al diritto procedurale cantonale¹³⁹. Se questo diritto le consente di impugnare direttamente l'atto materiale, l'autorità non deve prima chiedere una decisione impugnabile ai sensi del presente articolo. Quest'ultimo garantisce che possa essere ottenuto in ogni caso un oggetto d'impugnazione.

L'autorità di sorveglianza può chiedere all'ente erogatore di recedere dal contratto di diritto pubblico in esame, di denunciarlo o di modificarlo. Può anche esigere il recupero degli aiuti già concessi attraverso atti materiali. Se l'ente erogatore accetta la valutazione dell'autorità, procederà a recedere da tale contratto, a denunciarlo o ad adeguarlo. Se insiste sulla propria valutazione, statuisce mediante decisione (cpv. 4). L'autorità di sorveglianza potrà così impugnare questa decisione davanti al tribunale competente. Se l'erogatore dà seguito alla richiesta dell'autorità di sorveglianza, anche il beneficiario potrà richiedere una decisione formale basata sul diritto procedurale applicabile o sulla garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.). Sia l'autorità di sorveglianza che il beneficiario possono quindi ottenere una valutazione giudiziaria.

Per gli atti materiali il capoverso 3 prevede una procedura analoga. In questo caso, l'autorità potrà esortare l'erogatore a omettere, cessare o revocare le azioni legate alla concessione dell'aiuto. Anche in questo caso potrà disporre il recupero dell'aiuto. L'autorità presenterà all'ente erogatore una richiesta corrispondente con le relative proposte. Se l'erogatore le accetta, vi deve dar seguito. In caso contrario deve pronunciarsi attraverso una decisione formale negativa (cpv. 4).

Se per diverso tempo l'ente non reagisce alla richiesta dell'autorità di sorveglianza, quest'ultima può interporre ricorso per denegata giustizia presso il tribunale competente e ottenere così una sentenza giudiziaria. Se l'ente erogatore cantonale ritarda il recupero di un aiuto, la Confederazione può avvalersi degli altri strumenti di sorveglianza di cui dispone (art. 49 Cost.).

Nel contempo dovrà esortare l'erogatore a esigere dal beneficiario il rimborso delle prestazioni già ottenute. Questo è l'unico modo per garantire che non rimangano in

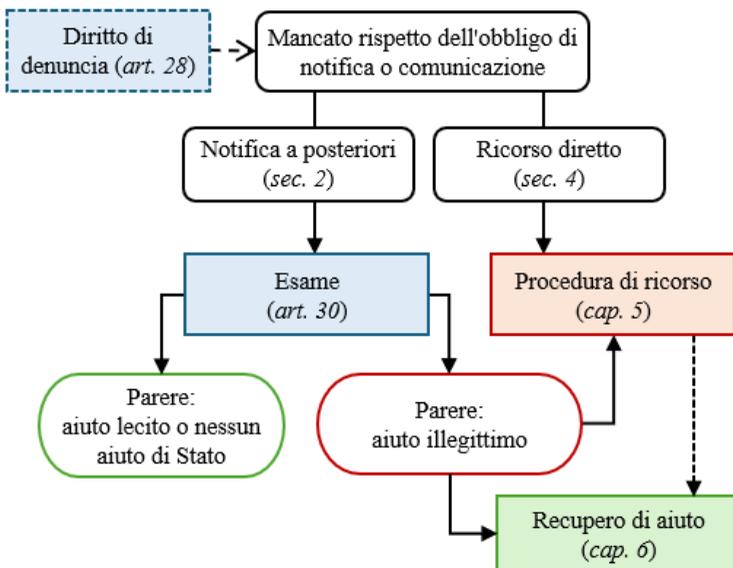
¹³⁸ RS 172.056.1

¹³⁹ Cfr. p. es. l'art. 28 cpv. 4 della legge del 31 agosto 2006 del Cantone dei Grigioni sulla giustizia amministrativa (BR 370.100).

vigore aiuti illeciti. Anche in questo caso l'ente erogatore dovrà statuire mediante decisione qualora non intenda recuperare l'aiuto concesso e il tribunale competente dovrà pronunciarsi su questo punto nell'ambito del ricorso presentato dall'autorità di sorveglianza.

L'autorità di sorveglianza non può impugnare gli eventuali contratti di diritto pubblico o atti materiali dell'Assemblea federale o del Consiglio federale, perché in questo caso non ne ha diritto (cfr. art. 37 cpv. 4 AP-LSaS). Sono però ammessi i ricorsi da parte di terzi (v. commento all'art. 82 AP-LTF). Sia il Consiglio federale che l'Assemblea federale dovranno fare a meno di concedere aiuti in queste forme visto il divieto previsto, rispettivamente, dall'articolo 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dall'articolo 13 dell'Accordo sull'energia elettrica. In caso contrario, la Svizzera rischia di incorrere in una procedura di composizione delle controversie in merito alla compatibilità degli aiuti così concessi con i trattati internazionali in questione. Nella pratica, tuttavia, queste costellazioni sono difficilmente concepibili¹⁴⁰.

Capitolo 4: Procedure speciali in caso di violazione dell'obbligo d'annuncio o di comunicazione



Sezione 1: Principi

Art. 27 Apertura di procedure speciali

Le procedure speciali vertono sulla violazione dell'obbligo di comunicazione. A seguito di queste violazioni, l'autorità non ha la possibilità di presentare ricorso e di

¹⁴⁰ Cfr. tuttavia gli esempi nella nota 121.

evitare così che vengano concessi aiuti illeciti. L'obbligo di comunicazione equivale al divieto d'esecuzione dell'UE. Le procedure speciali sono quindi principalmente destinate a correggere il difetto di elusione delle procedure di ricorso (cfr. anche art. 38 AP-LSaS).

L'autorità di sorveglianza può avviare d'ufficio una procedura speciale. Non sono necessarie denunce di terzi, anche se spesso sono queste che fanno scattare una tale procedura (cfr. art. 28 AP-LSaS). La possibilità di condurre d'ufficio una procedura speciale consente all'autorità di sorveglianza di intervenire basandosi sulle informazioni più diverse, a prescindere dalla loro origine.

L'autorità di sorveglianza dovrà avviare d'ufficio una procedura speciale se riscontra una violazione dell'obbligo d'annuncio o di comunicazione. In questi casi vi è infatti la possibilità che sia stato concesso un aiuto illecito senza che l'autorità abbia potuto esaminarlo. Si prevede che gli aiuti non annunciati non vengano neppure comunicati ad esempio perché l'erogatore ritiene che non si tratti di un aiuto o per negligenza.

Tuttavia, l'autorità di sorveglianza non è tenuta a indagare su ogni informazione (non plausibile), ma ha un certo margine di discrezionalità nel decidere se avviare o meno una procedura speciale.

Le procedure speciali comprendono l'annuncio a posteriori con successivo riesame (art. 29 segg. AP-LSaS), il ricorso diretto contro le misure non annunciate (in tempo utile), ma comunicate (art. 34 AP-LSaS) e il ricorso diretto contro le misure non comunicate (art. 35 AP-LSaS).

Art. 28 Diritto di denuncia

Chiunque può denunciare in ogni momento all'autorità di sorveglianza una presunta violazione delle norme sugli aiuti di Stato previste da trattati internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS e dalla presente legge. Questo diritto di denuncia è modellato sulla denuncia di cui all'articolo 71 PA, riferita sostanzialmente alle autorità federali o ai mezzi di ricorso cantonali paragonabili. Le violazioni segnalate possono essere state commesse da autorità sia federali sia cantonali. La disposizione ha un significato dichiarativo, in quanto il diritto di ricorso è finalizzato alla realizzazione dei principi costituzionali¹⁴¹ e al controllo amministrativo¹⁴².

La persona che effettua la denuncia non ha però lo status di parte in nessuna procedura d'esame. Tuttavia, secondo l'articolo 71 capoverso 2 PA, è prassi normale che un'autorità risponda brevemente all'autore della denuncia, spiegando, ad esempio, quali sono i prossimi passi¹⁴³.

¹⁴¹ Cfr. in particolare art. 5 e art. 33 Cost. art. 49 cpv. 2 o art. 178 Cost.

¹⁴² Cfr. Stefan Vogel, in: *VwVG-Kommentar*, 2^a edizione, Zurigo/San Gallo 2019, art. 71 n. 2 e 14 con ulteriori riferimenti.

¹⁴³ Cfr. Consiglio federale, decisione del 28 marzo 1979, OTV 43 (1979) n. 82, consid. II.2; Stefan Vogel, in: *VwVG-Kommentar*, 2^a edizione, Zurigo/San Gallo, 2019, art. 71 n. 37 segg.; Oliver Zibung, in: *VwVG-Praxiskommentar*, 3^a edizione, Zurigo 2023, art. 71 n. 32 segg.

Il diritto di denuncia presenta un certo legame con le disposizioni sulle procedure speciali. A norma dell'articolo 27 AP-LSaS, l'autorità di sorveglianza può avviare d'ufficio una procedura speciale se riscontra una violazione dell'obbligo d'annuncio o di comunicazione. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, dietro segnalazione di terzi.

Spetta comunque all'autorità di sorveglianza stabilire se i fatti segnalati giustificano l'avvio un esame semplice (principio di opportunità).

Sezione 2: Annuncio a posteriori ed esame nel quadro di una procedura speciale

Art. 29 Annuncio a posteriori

L'obbligo di comunicazione è fondamentale per il corretto funzionamento del sistema di sorveglianza degli aiuti di Stato, in quanto l'autorità di sorveglianza può impugnare solo gli aiuti di cui è a conoscenza. Pertanto, l'AP-LSaS disciplina esplicitamente il modo in cui l'autorità deve procedere in caso di violazione di tale obbligo, qualora non possa interporre direttamente ricorso ai sensi dell'articolo 35 dell'avamprogetto.

Se viene a conoscenza di un aiuto non comunicato, può esigere entro 30 giorni che le siano trasmesse tutte le informazioni necessarie per l'avvio di una procedura d'esame. L'autorità può venire a conoscenza a seguito di una denuncia o delle proprie indagini. Di norma, non basta un semplice sospetto, ma è necessaria la conoscenza dell'atto giuridico o materiale con cui l'aiuto è stato concesso.

In seguito, sia l'ente erogatore che il beneficiario devono fornire tutte le informazioni necessarie all'esame. Spesso gli aiuti non comunicati non sono neppure stati annunciati, il che rappresenta una violazione di entrambi gli obblighi. Tuttavia, il fatto che l'aiuto sia stato originariamente annunciato è importante solo per l'applicazione degli articoli 31–35 dell'avamprogetto (sezioni 2 e 3) qualora l'annuncio a posteriori non sia più necessario. Un ente erogatore potrebbe ad esempio annunciare un aiuto previsto, ma poi modificarlo e concederlo illegalmente senza comunicarlo.

Di conseguenza, l'autorità può rinunciare a chiedere un annuncio a posteriori se la procedura d'esame era già stata completata. Il suo margine discrezionale è però limitato. La rinuncia a una procedura d'esame può essere opportuna se un aiuto analogo è stato esaminato poco prima e giudicato lecito. Se è certa che l'aiuto sia illecito, l'autorità di sorveglianza può impugnarlo direttamente presso il tribunale competente in conformità all'articolo 35 dell'avamprogetto, senza prima richiedere un annuncio a posteriori.

Può anche darsi che l'aiuto sia già stato concesso da diverso tempo, motivo per cui è giustificato dare all'autorità il tempo necessario per sottoporlo a una procedura ordinaria. In questo modo si può garantire che impugnerà solo gli aiuti che aveva presunto illeciti e che poi sono stati confermati tali.

Se viene a conoscenza di un regime di aiuti che non le è stato comunicato e se nutre dubbi sulla sua liceità, l'autorità di sorveglianza deve impugnare i nuovi aiuti d'esecuzione basati su questo regime nell'ambito di una procedura speciale oppure procedere secondo l'articolo 26 AP-LSaS. Una comunicazione a posteriori non ha senso prima del completamento di una la procedura speciale relativa al regime di aiuti. Presentando ricorso, l'autorità di sorveglianza può impedire che siano concessi nuovi aiuti d'esecuzione, il che può essere opportuno a seconda dell'importanza dell'aiuto.

Per evitare procedure inutili, tuttavia, è anche possibile che l'autorità di sorveglianza aspetti finché sia chiaro se il regime di aiuti è lecito o meno.

Se dopo la procedura speciale conclude che un regime di aiuti è illecito o se ha già espresso un parere negativo al riguardo, l'autorità deve seguire la procedura di cui all'articolo 31 AP-LSaS. A partire da questo momento deve continuare a impugnare gli aiuti d'esecuzione basati su questo regime per impedire che ne siano concessi di nuovi.

Nelle procedure di ricorso contro gli aiuti d'esecuzione, il tribunale può anche rivedere il regime di aiuti (controllo concreto delle norme). Spetterà al tribunale competente decidere in base al diritto procedurale applicabile se il procedimento giudiziario debba essere sospeso finché l'autorità di sorveglianza abbia completato l'esame del regime di aiuti.

Art. 30 Esame nel quadro di una procedura speciale

Dopo l'annuncio a posteriori, l'esame nell'ambito della procedura speciale è fondamentalmente uguale a quello ordinario. Il capoverso 1 rimanda quindi all'articolo 11 (conferma dell'annuncio) e alla sezione 2 del capitolo 3 (esami) dell'AP-LSaS. Si applicano le disposizioni procedurali del capitolo 9 del presente avamprogetto.

L'autorità di sorveglianza conferma all'ente erogatore il ricevimento dell'annuncio a posteriori o, se necessario, chiede maggiori informazioni. Conclude l'esame nell'ambito della procedura speciale con un parere che ha l'effetto giuridico di cui all'articolo 18 AP-LSaS.

Può avviare procedure speciali relative agli aiuti dell'Assemblea federale o del Consiglio federale, ma solo fino all'emanazione del parere. Non può interporre ricorso (v. commento all'art. 36 cpv. 2 AP-LSaS). Secondo l'articolo 36 e seguenti AP-LSaS, l'autorità di sorveglianza può e deve impugnare gli aiuti d'esecuzione concessi da un'altra unità amministrativa federale o cantonale sulla base dei regimi di aiuti dell'Assemblea federale o del Consiglio federale.

Sezione 3: Procedura per l'eliminazione di aiuti illeciti e per il loro recupero

Art. 31 Procedura in caso di aiuti individuali giudicati illeciti

L'autorità non può revocare le decisioni ufficiali né gli atti giuridici o materiali degli enti erogatori. Lo può fare solo il beneficiario o il tribunale competente. Affinché possa essere avviata una procedura corrispondente, nel caso degli aiuti d'esecuzione o degli aiuti *ad hoc* sotto forma di decisioni ufficiali, l'autorità esorta l'erogatore a revocare la decisione giudicata illecita entro un termine ragionevole e ad esigere dal beneficiario la restituzione di qualsiasi aiuto già ottenuto. Se l'ente erogatore accetta il parere e le richieste dell'autorità, può riconsiderare la sua decisione originaria o emanarne una nuova che sia in linea con le richieste dell'autorità. Deve comunque esigere il rimborso degli aiuti già concessi (cpv. 2). Il beneficiario, a sua volta, può impugnare questa nuova decisione davanti al tribunale competente alle condizioni previste dal diritto procedurale applicabile.

Se tuttavia l'ente erogatore non accetta il parere né le richieste dell'autorità di sorveglianza, deve statuire mediante decisione. Questa decisione può essere impugnata dall'autorità dinanzi al tribunale competente.

Se per diverso tempo l'ente erogatore non reagisce alla richiesta dell'autorità di sorveglianza, quest'ultima può interporre ricorso per diniego di giustizia o ritardo ingiustificato presso il tribunale competente e ottenere così una sentenza giudiziaria. Il semplice fatto che il termine ragionevole fissato dall'autorità sia scaduto senza che l'ente abbia dato seguito alla richiesta non è di per sé sufficiente, ma costituisce pur sempre un forte indizio di diniego di giustizia o ritardo ingiustificato. Se un ente cantonale ritarda il recupero di un aiuto, la Confederazione può avvalersi degli ulteriori strumenti di sorveglianza di cui dispone (cfr. art. 49 Cost.).

Se l'autorità giudica illecito un aiuto d'esecuzione non comunicato sotto forma di contratto di diritto pubblico, esorta l'ente erogatore a recedere da tale contratto, a denunciarlo o ad adeguarlo. In questo caso è determinante se l'aiuto è l'oggetto principale del contratto o se è solo una questione subordinata. Per quanto possibile, l'ente erogatore può procedere secondo le condizioni previste dal rispettivo contratto. A seconda della situazione, tuttavia, può essere necessaria anche una cancellazione straordinaria. In ogni caso, l'erogatore deve (anche) emettere una decisione ufficiale, generando così un oggetto d'impugnazione che il tribunale competente dovrà poi valutare.

Se, in casi eccezionali, l'aiuto d'esecuzione o l'aiuto *ad hoc* non comunicato e giudicato illecito dall'autorità è un atto materiale, l'autorità di sorveglianza può esortare l'ente erogatore a omettere, cessare o revocare le azioni corrispondenti e a recuperare gli eventuali vantaggi già concessi. Questa procedura si riallaccia all'articolo 25a PA e alle disposizioni applicabili agli atti materiali comunicati, ma illeciti (cfr. art. 26 AP-LSaS). Se l'erogatore accetta il parere e le richieste dell'autorità di sorveglianza, vi darà seguito (astenersi, sospendendo o revocando le azioni corrispondenti). Deve inoltre chiedere il rimborso delle eventuali prestazioni già concesse (par. 2). Il beneficiario, dal canto suo, potrà richiedere una sentenza basata sul diritto procedurale applicabile o sulla garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) secondo i requisiti del diritto procedurale applicabile.

Tuttavia, se l'erogatore non accetta il parere né le richieste dell'autorità, deve esprimere questo dissenso attraverso una decisione formale, la quale potrà essere impugnata dall'autorità di sorveglianza davanti al tribunale competente.

Nel caso di un aiuto cantonale, la procedura di ricorso ordinaria secondo la legge procedurale cantonale applicabile consente una revisione interna indipendente e, se necessario, un'autocorrezione. Il ricorso al Tribunale federale è generalmente possibile se sono soddisfatti i requisiti previsti dalla LTF (cfr. anche art. 83 lett. k e m AP-LTF).

Se il tribunale dà ragione all'autorità di sorveglianza, il beneficiario dell'aiuto dovrà restituirlo.

Art. 32 Procedura in caso di aiuti *ad hoc* sotto forma di atto normativo giudicati illeciti

Un aiuto *ad hoc* (v. commento all'art. 2 lett. d AP-LSaS) può essere concesso sotto forma di atto normativo. Se un tale aiuto non è stato comunicato, non è più possibile adire il tribunale per un controllo astratto delle norme perché il termine di ricorso è molto probabilmente già scaduto (cfr. art. 38 AP-LSaS). Se non lo fosse, l'autorità di sorveglianza deve procedere secondo l'articolo 35. Un controllo concreto delle norme

è di norma escluso perché l'aiuto è stato concesso direttamente attraverso l'atto normativo e non mediante un aiuto d'esecuzione, che l'autorità avrebbe potuto impugnare. Un esempio di un tale aiuto *ad hoc* potrebbe essere una norma di diritto che disciplina uno sgravio fiscale o il condono *una tantum* di un debito per determinati beneficiari. Questo aiuto è caratterizzato dal fatto che il beneficio consiste in una prestazione negativa o nella rinuncia di un credito. In questi casi è ipotizzabile che l'aiuto sia concesso *ex lege*. Sarà tuttavia determinante la struttura della norma di diritto. Se fossero ad esempio previste ulteriori decisioni di carattere fiscale, l'autorità potrebbe impugnarle perché specificano o attuano l'aiuto sotto forma di sgravio fiscale.

Nel caso degli aiuti *ad hoc* sotto forma di atto normativo o norma di diritto, l'autorità di sorveglianza può esortare l'ente erogatore a provvedere – entro un termine ragionevole – al recupero degli eventuali vantaggi già concessi. Di norma, tuttavia, l'erogatore potrà farlo solo se l'atto normativo corrispondente viene modificato o se ne viene emanato uno nuovo. Solitamente, infatti, un aiuto concesso mediante atto normativo (p. es. attraverso una legge cantonale) può essere revocato soltanto in questa forma. Di norma una decisione ufficiale non basta. Sono determinanti, tuttavia, la forma specifica dell'atto normativo in questione nonché la legge procedurale o organizzativa applicabile. Di conseguenza, il capoverso 2 lascia aperta la forma in cui l'ente erogatore dovrà statuire. Se lo fa con un atto normativo, l'ente erogatore consente eventualmente all'autorità di sorveglianza di impugnare le nuove disposizioni attraverso un controllo astratto delle norme e di ottenere così una sentenza giudiziaria. Tuttavia, questo vale solo se le disposizioni nuove o modificate costituiscono esse stesse un aiuto di Stato¹⁴⁴. Se l'ente erogatore decide in una forma che non consente di impugnare l'aiuto o se non agisce in alcun modo, nel caso degli aiuti cantonali la Confederazione può avvalersi degli ulteriori strumenti di sorveglianza di cui dispone¹⁴⁵. Questo le permette di garantire la corretta applicazione della LSaS e delle norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali.

Art. 33 Procedura in caso regimi di aiuti giudicati illeciti

Se nell'ambito della procedura speciale l'autorità di sorveglianza conclude che un regime di aiuti non comunicato sia illecito, l'ente erogatore è tenuto a richiamare l'attenzione di tutti i potenziali erogatori che in base all'atto normativo in questione potrebbero concedere aiuti d'esecuzione giudicati illeciti sul loro (futuro) obbligo di comunicazione. Non può essere compito dell'autorità di sorveglianza scoprire quali erogatori potrebbero concedere aiuti d'esecuzione in base al regime di aiuti sottostante, giudicato illecito. Tuttavia, non appena le viene comunicato un tale aiuto d'esecuzione, l'autorità di sorveglianza deve impugnarlo dinanzi al tribunale competente in adempimento del suo obbligo di ricorso.

Oltre a impugnare questi nuovi aiuti d'esecuzione, l'autorità deve anche provvedere al recupero degli aiuti già concessi e versati in base a regimi di aiuti che ha giudicato illeciti. A tal fine, chiede ai singoli erogatori di revocare gli aiuti illeciti e di esigere il rimborso di tutti i vantaggi già concessi. La procedura specifica si basa sull'articolo 31 AP-LSaS.

¹⁴⁴ Cfr. p. es. art. 87 LTF.

¹⁴⁵ Cfr. Giovanni Biaggini, *Kommentar BV*, 2ª edizione, Zurigo 2017, art. 49 n. 25.

Sezione 4: Ricorso diretto senza annuncio a posteriori

Art. 34 Obbligo di ricorso in caso di aiuti comunicati prima che l'autorità di sorveglianza abbia emanato un parere

Se l'erogatore non effettua l'annuncio o se concede l'aiuto in un momento precedente al parere dell'autorità di sorveglianza, quest'ultima è tenuta a interporre ricorso. Per quanto riguarda gli aiuti federali, il divieto d'esecuzione impedisce all'ente erogatore di agire in questo modo.

Se l'autorità viene a conoscenza di un aiuto non annunciato e non ancora concesso (in modo giuridicamente vincolante), può innanzitutto richiamare l'attenzione dell'ente erogatore sul suo obbligo d'annuncio e di comunicazione. Se quest'ultimo procede secondo l'articolo 24 AP-LSaS e comunica un aiuto che non è stato precedentemente oggetto di una procedura ordinaria, l'autorità di sorveglianza deve immediatamente interporre ricorso. Ciò significa che deve agire entro il termine di ricorso, e che può rinunciare al ricorso solo se entro questo termine giunge alla conclusione che la misura non solleva dubbi circa la sua liceità. Con il ricorso e il conseguente effetto sospensivo, l'autorità può impedire che l'aiuto sia concesso e versato, motivo per cui non è indicato avviare dapprima una procedura speciale. In questa costellazione non vi è un esame secondo la sezione 2 del capitolo 3 del presente avamprogetto.

Se l'aiuto non comunicato è un contratto di diritto pubblico o – in via eccezionale – un atto materiale, l'autorità non può di regola impugnarlo direttamente. Deve invece procedere secondo la procedura di decisione (cfr. art. 26 AP-LSaS) e, ove necessario, disporre misure cautelari. Non appena l'ente erogatore emana una decisione formale, l'autorità può impugnarla.

È anche possibile che l'erogatore annunci l'aiuto, ma lo conceda e lo comunichi subito dopo. Anche in questo caso l'autorità di sorveglianza deve interporre ricorso per impedire che l'aiuto non esaminato venga concesso in modo giuridicamente vincolante.

Art. 35 Ricorso in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione

La violazione dell'obbligo d'annuncio¹⁴⁶ nei confronti di un'autorità federale, come l'autorità di sorveglianza, costituisce una notificazione difettosa. L'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 24 AP-LSaS è un obbligo di questo tipo. La conseguenza di un tale difetto è che per l'autorità federale la decisione ufficiale non passa in giudicato. Quest'ultima può quindi impugnare la decisione anche in un secondo momento, non appena ne viene a conoscenza¹⁴⁷. Può farlo entro il periodo di ricorso di 30 giorni, che decorre dal momento in cui viene a conoscenza dell'aiuto concesso (cfr. art. 38 AP-LSaS). Questo articolo garantisce che l'autorità di sorveglianza mantenga la sua possibilità di interporre ricorso in aggiunta alla nuova disposizione sulla comunicazione a posteriori prevista dall'avamprogetto e che non venga scavalcata. Va tuttavia notato che, scaduto il periodo di ricorso, gli atti normativi passano in giudicato. La

¹⁴⁶ Cfr. in particolare l'ordinanza dell'8 novembre 2006 concernente la notifica delle decisioni cantonali di ultima istanza in materia di diritto pubblico sull'apertura delle decisioni cantonali di ultima istanza in materia di diritto pubblico, RS 173.110.47.

¹⁴⁷ Cfr. la sentenza 1C_238/2021 del 27 aprile 2022, consid. 1.3.1; Yannick Fuchs/Markus Müller, *Behördenbeschwerde als Mittel der Bundesaufsicht*, ZBl 124/2023, pag. 459-480, 470.

mancata comunicazione all'autorità di sorveglianza secondo l'articolo 24 LSaS non può impedire che acquistino efficacia giuridica. In questo caso, l'autorità di sorveglianza può intervenire solo secondo gli articoli 33 o 32 dell'avamprogetto.

Un ricorso è generalmente possibile se l'autorità di sorveglianza giunge rapidamente (durante il periodo di ricorso in atto) alla conclusione che l'aiuto è illecito, ad esempio perché ha già esaminato un caso simile e dispone già delle informazioni necessarie. Oppure se ha già emesso un parere negativo nell'ambito di un esame ordinario, ma la concessione dell'aiuto non le è stata comunicata. In questo caso non è più necessaria un annuncio a posteriori. Di regola, l'autorità di sorveglianza non dispone di sufficienti informazioni per effettuare una valutazione univoca e si affida quindi alla procedura di cui agli articoli 29 e 30 dell'avamprogetto. Pertanto, l'articolo 35 AP-LSaS sarà probabilmente applicato solo in casi eccezionali. Spetta all'autorità di sorveglianza scegliere la procedura più idonea.

Se l'aiuto non comunicato è un contratto di diritto pubblico o – a titolo eccezionale – un atto materiale, l'autorità non può impugnarlo direttamente, ma deve prima ottenere un atto impugnabile. Può procedere in conformità all'articolo 26 AP-LSaS. L'autorità di sorveglianza non può impugnare gli aiuti concessi dall'Assemblea federale o dal Consiglio federale, anche se non le sono stati comunicati (cfr. art. 37 cpv. 4 AP-LSaS e art. 189 cpv. 4 Cost.). Sia il Consiglio federale che l'Assemblea federale dovranno rinunciare a concedere aiuti in queste forme visto il divieto previsto, rispettivamente, dall'articolo 3 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e dall'articolo 13 dell'Accordo sull'energia elettrica. In caso contrario, la Svizzera rischia di incorrere in una procedura di composizione delle controversie in merito alla compatibilità degli aiuti concessi in questa forma con i trattati internazionali in questione. Nella pratica, tuttavia, queste costellazioni sono difficilmente concepibili¹⁴⁸.

Capitolo 5: Procedura di ricorso

Osservazione preliminare

L'aiuto non è vincolato a una forma specifica e può essere concesso sotto forma atto normativo, contratto di diritto pubblico o, eccezionalmente, atto materiale. Per stabilire un nesso con l'ordinamento giuridico e con il diritto procedurale vigente, nel presente capitolo dell'avamprogetto sono stati utilizzati, ove possibile, i termini giuridici «decisione» o «atto normativo» al posto del concetto generico di «aiuto». Questa scelta è anche finalizzata a facilitare l'interazione con il diritto procedurale amministrativo applicabile.

Le disposizioni del capitolo 5 si applicano a tutti i rimedi giuridici cantonali (di prima e seconda istanza) riguardanti le norme sugli aiuti di Stato, anche se nel diritto cantonale non sono definiti come procedure di ricorso. Nelle procedure di ricorso che riguardano gli aiuti concessi da un ente federale, il presente capitolo si applica ai procedimenti dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF). Quelli dinanzi al Tribunale federale sono disciplinati dalla LTF.

¹⁴⁸ Cfr. tuttavia gli esempi nella nota 121.

Art. 36 Diritto di ricorso dell'autorità di sorveglianza

Questa disposizione disciplina sia gli oggetti d'impugnazione ammissibili sia la legittimazione a ricorrere dell'autorità di sorveglianza¹⁴⁹. Gli articoli 36 e 37 dell'avamprogetto garantiscono che l'autorità di sorveglianza, seppur priva di una propria personalità giuridica, possa impugnare gli aiuti di altre autorità federali. Si tratta della disposizione di un'altra legge speciale necessaria ai sensi dell'articolo 37 LTAF in combinato disposto con gli articoli 48 capoverso 2 PA, 37a capoverso 2 AP-LTAF e 89 capoverso 2 lettera d LTF¹⁵⁰.

L'autorità di sorveglianza può impugnare gli aiuti d'esecuzione e gli aiuti *ad hoc* sotto forma di decisioni, di decisioni sugli aiuti d'esecuzione sotto forma di contratti di diritto pubblico o, eccezionalmente, di atti materiali (cfr. in particolare art. 26 cpv. 3 e art. 31 cpv. par. 3 AP-LSaS) nonché i regimi di aiuti e gli aiuti *ad hoc* sotto forma di atti normativi.

Può impugnare gli aiuti di tutti gli enti erogatori, eccetto quelli dell'Assemblea federale e del Consiglio federale (cpv. 2). Sono compresi gli enti comunali, cantonali e quelli di altre autorità federali (dipartimenti, uffici o altre unità amministrative).

Per consentire all'autorità di sorveglianza di intervenire in astratto contro i regimi di aiuti e gli aiuti *ad hoc* sotto forma di atti normativi emanati da altre autorità federali (in particolare dipartimenti, uffici, ecc.) è necessaria una modifica dell'articolo 31 della legge del 17 giugno 2005¹⁵¹ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF). Attualmente non è infatti previsto un controllo astratto delle norme a livello federale. L'articolo 31 LTAF deve quindi stabilire che anche il Tribunale amministrativo federale sia competente per i ricorsi previsti da questo articolo (v. commento all'art. 31a AP-LTAF al n. 2.2.8.2).

Per i casi in cui l'autorità di sorveglianza non è obbligata a interporre ricorso (cfr. art. 37 AP-LSaS), il presente articolo stabilisce un suo diritto di ricorso. Non sussiste ad esempio alcun obbligo di ricorso dopo la prima valutazione giudiziaria di un aiuto di Stato. In questi casi l'autorità di sorveglianza può decidere se accettare la sentenza del tribunale o proseguire l'azione.

Art. 37 Obbligo di ricorso dell'autorità di sorveglianza

L'autorità di sorveglianza deve interporre ricorso se in precedenza ha concluso, nel suo parere, che un aiuto di Stato è incompatibile con le norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali e che è dunque illecito. Se l'ente erogatore ha adeguato l'aiuto dando seguito al parere negativo dell'autorità di sorveglianza, l'obbligo di ricorso può venir meno. Il fattore determinante, in questi casi, è la valutazione dell'autorità di sorveglianza sulla liceità dell'aiuto modificato.

Nell'ambito del ricorso l'autorità chiede la revoca dell'aiuto. Nel caso degli aiuti d'esecuzione, tuttavia, la revoca è possibile solo per lo specifico aiuto, ma non per il regime di aiuti sottostante. Tuttavia, la liceità di questo regime di aiuti può essere

¹⁴⁹ Per quanto riguarda il diritto di ricorso della COMCO cfr. anche art. 39 cpv. 2 P-LCart; FF 2023 1464, pag. 4 e FF 2023 1463, pag. 44.

¹⁵⁰ Cfr. p. es. sentenza 1C_66/2015 del 12 novembre 2015, consid. 1.2.4 in fine.

¹⁵¹ RS 173.32

esaminata in via preliminare nell'ambito della procedura di ricorso contro l'aiuto d'esecuzione (controllo concreto delle norme). Se il ricorso viene accolto a tutti gli effetti dall'istanza giudiziaria competente, l'aiuto d'esecuzione è revocato. L'autorità di sorveglianza deve però provvedere al recupero degli eventuali vantaggi già concessi al fine di garantire che l'aiuto illecito produca il minor impatto possibile sulla concorrenza.

Se l'aiuto contestato è un regime di aiuti, questo passo non dovrebbe essere necessario perché il recupero di ogni eventuale aiuto d'esecuzione già concesso va conseguito separatamente. Anche per gli aiuti *ad hoc* sotto forma di atto normativo, il recupero può non essere soggetto a un controllo astratto delle norme a seconda di come è impostato. A causa della separazione dei poteri, i tribunali possono solitamente abrogare un atto normativo, ma non modificarlo, anche se in alcuni Cantoni è possibile istituire disposizioni transitorie¹⁵². In questo caso, tuttavia, l'ente erogatore deve successivamente provvedere al recupero dell'aiuto, dato che la sua base giuridica è venuta meno. Una situazione del genere non si verificherà praticamente mai, perché solo in casi del tutto eccezionali l'aiuto sarà già stato concesso al momento del controllo astratto delle norme.

L'obbligo di ricorso dell'autorità di sorveglianza decade non appena un tribunale (ai sensi dell'art. 29a Cost.) stabilisce che l'aiuto è lecito. In questi casi, l'autorità di sorveglianza non è più obbligata a rivolgersi all'istanza giudiziaria successiva. Per quanto riguarda le procedure contro gli enti erogatori della Confederazione, ciò significa che l'autorità non deve necessariamente impugnare una sentenza di prima istanza del Tribunale amministrativo federale davanti al Tribunale federale. L'obbligo di ricorso dell'autorità di sorveglianza nei confronti degli enti cantonali decade dopo una sentenza di prima istanza a seconda se i Cantoni prevedano come prima istanza un'istanza amministrativa o giudiziaria interna (p. es. il tribunale cantonale superiore ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 LTF).

L'autorità non può impugnare direttamente gli aiuti dell'Assemblea federale o del Consiglio federale. È però tenuta a intervenire contro gli aiuti d'esecuzione basati su regimi di aiuti dell'Assemblea federale o del Consiglio federale giudicati illeciti qualora ritenga che anche tali aiuti d'esecuzione siano illeciti. Il ricorso è possibile se – come capita solitamente – l'aiuto d'esecuzione è concesso da un altro ente federale (p. es. da un dipartimento o un ufficio) o da un'autorità cantonale. Questo dovere dell'autorità di sorveglianza – in qualità autorità amministrativa decentrale – di procedere a un controllo concreto delle norme degli atti normativi elaborati dall'Assemblea federale o dal Consiglio federale costituisce una novità nell'ordinamento giuridico svizzero. Nelle procedure di ricorso contro gli aiuti d'esecuzione, il tribunale può anche rivedere il regime di aiuti (controllo concreto delle norme). Per i regimi di aiuti sotto forma di leggi federali vanno considerati l'articolo 5 capoverso 4 e l'articolo 190 Cost. Un tribunale dovrà interpretare la legge in maniera per quanto possibile conforme al diritto internazionale, ossia in questo caso alle norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali di cui all'articolo 1 cpv. 2 AP-LSaS. Ove ciò non sia possibile, il Tribunale federale dà solitamente per scontata la prevalenza del diritto

¹⁵² Ralph David Doleschal, *Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen*, Diss. ZStöR, 2019, in particolare n. V.3.6.

internazionale. È fatta salva la prassi Schubert, secondo la quale il Tribunale federale può discostarsi dalla prevalenza del diritto internazionale se il legislatore federale ha consapevolmente accettato la possibilità di una violazione degli obblighi di diritto internazionale e se ne assume la responsabilità politica¹⁵³. Negli accordi sul mercato interno, tuttavia, la novità concernente il meccanismo di composizione delle controversie (istituzione di un tribunale arbitrale con possibilità di adottare misure compensative proporzionate) dovrà essere presa in considerazione dal Tribunale federale e potrebbe avere ripercussioni sulla sua giurisprudenza corrispondente.

L'autorità di sorveglianza non è tuttavia tenuta a presentare ricorso dopo l'emanazione di un parere negativo se nel frattempo l'aiuto è stato modificato e, a suo giudizio, può ora essere considerato lecito. Questa regola permette di evitare procedure inutili.

Art. 38 Termine di ricorso

Nel caso delle decisioni formali, l'obbligo di ricorso dell'autorità di sorveglianza si riallaccia all'obbligo di comunicazione degli enti erogatori. Questi ultimi sono tenuti a comunicare all'autorità tutti gli aiuti che concedono (cfr. art. 24 AP-LSaS). Il periodo di ricorso di 30 giorni inizia a decorrere dall'annuncio dell'aiuto sotto forma di decisione all'autorità di sorveglianza. Ciò corrisponde alla disposizione dell'articolo 50 capoverso 1 PA. Nell'AP-LSaS è necessaria una disposizione specifica affinché il termine per l'autorità di sorveglianza sia standardizzato anche nei procedimenti cantonali. L'articolo 38 AP-LSaS si limita a stabilire il termine per i ricorsi delle autorità di sorveglianza. A tutti gli altri ricorsi si applicano i termini previsti dal diritto procedurale applicabile (cfr. art. 40 AP-LSaS).

Per motivi di sicurezza giuridica, il termine di ricorso contro gli atti normativi non si riallaccia all'obbligo di comunicazione. È invece decisiva la pubblicazione in conformità al diritto di pubblicazione e procedurale applicabile.

Per il calcolo del termine di ricorso sono determinanti le regole del diritto procedurale applicabile e non il rimando alla PA. In questo modo viene ridotta il più possibile l'ingerenza nell'autonomia dei Cantoni.

Art. 39 Effetto sospensivo ed efficacia

Un obiettivo della sorveglianza degli aiuti di Stato è garantire che non vengano concessi aiuti illeciti. Anche gli aiuti concessi solo temporaneamente possono pregiudicare la concorrenza. Per evitare che ciò accada, l'effetto sospensivo dei ricorsi dell'autorità di sorveglianza è un elemento centrale della procedura di sorveglianza¹⁵⁴. Durante la procedura di ricorso relativa a una decisione o a un atto normativo gli aiuti corrispondenti non possono ancora essere versati.

L'effetto sospensivo dei ricorsi non è però sufficiente per conseguire il suddetto obiettivo, perché a livello federale e nella maggior parte dei Cantoni l'effetto sospensivo inizia con la presentazione di un mezzo di ricorso (ordinario) (cfr. art. 55 cpv. 1

¹⁵³ DTF 99 Ib 39 consid. 3; 138 II 524 consid. 5.3.1.

¹⁵⁴ Cfr. anche art. 4 par. 3 lett. b n. iii dei Protocolli sugli aiuti di Stato e art. 14 par. 3 lett. b n. iii dell'Accordo sull'energia elettrica.

PA)¹⁵⁵. Oltre all'effetto sospensivo, l'AP-LSaS disciplina anche l'efficacia delle decisioni e degli atti normativi. Per garantire che l'aiuto non venga concesso durante il termine di ricorso né durante l'intero procedimento corrispondente, l'avamprogetto definisce esplicitamente il momento in cui l'aiuto diventa effettivo. Un aiuto può diventarlo in tre momenti diversi, vale a dire:

- se il termine di ricorso scade inutilizzato; o
- con il passaggio in giudicato di una decisione su ricorso; o
- con la revoca dell'effetto sospensivo del ricorso.

Quest'ultima costellazione garantisce che l'ente erogatore o il tribunale competente mantenga la possibilità di decidere in merito a un'eventuale revoca dell'effetto sospensivo in conformità al diritto procedurale applicabile. A livello federale ciò è disciplinato dall'articolo 55 PA. Tuttavia, il ritiro può essere giustificato solo in casi eccezionali. Esiste un notevole interesse pubblico al differimento dell'efficacia, ossia a evitare la concessione di aiuti illeciti e quindi a tutelare la concorrenza. Questo aspetto dovrà essere preso in considerazione nella ponderazione degli interessi, nell'ambito della quale le ragioni di un'immediata esecutività dovranno essere altrettanto convincenti¹⁵⁶. Nel caso degli atti normativi, l'autorità competente dovrà anche tenere conto dell'effetto astratto generale o dell'obbligatorietà generale, che possono cozzare con l'effetto sospensivo¹⁵⁷. Per tutelare la concorrenza, l'autorità di sorveglianza è di regola tenuta a intervenire anche contro una decisione provvisoria che revoca l'effetto sospensivo.

Le disposizioni sull'efficacia degli aiuti nell'AP-LSaS, in quanto *lex specialis*, prevale su altre disposizioni di legge che revocano espressamente l'effetto sospensivo in caso di decisioni formali o atti normativi che concedono aiuti. Se dopo l'entrata in vigore della LSaS una nuova legge dovesse disciplinare l'effetto sospensivo in uno dei settori interessati, il rapporto con questo articolo andrà chiarito in modo esplicito. In qualità di legge speciale, la LSaS prevale limitatamente agli aiuti di Stato.

Nel caso dei contratti di diritto pubblico con clausole di concessione di aiuti, l'autorità può procedere ai sensi dell'articolo 26 AP-LSaS e, se necessario, chiedere all'ente erogatore o al tribunale competente le misure cautelari necessarie per impedire la concessione prematura degli aiuti. Per gli aiuti sotto forma di atti materiali non è necessario disciplinare l'effetto sospensivo perché vengono attuati immediatamente. In questo caso l'autorità di sorveglianza dovrà anche procedere secondo la procedura di decisione e può, secondo il diritto procedurale applicabile, esigere misure cautelari.

¹⁵⁵ Cfr. Benjamin Märkli, Die aufschiebende Wirkung im öffentlichen Recht des Bundes und der Kantone, Diss., 2022, pag. 490 segg.

¹⁵⁶ Cfr. sulla ponderazione degli interessi: DTF 110 V 40 consid. 5.

¹⁵⁷ Cfr. p. es. le sentenze 2P.263/2001 del 5 novembre 2001 consid. 2b.bb; 2C_774/2014; 2C_813/2014; 2C_815/2014; 2C_816/2014 e Kaspar Plüss, *Aufschiebende Wirkung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle*, ZBl 115/2014, pagg. 414–419.

Art. 40 Diritto procedurale applicabile

In via di principio le procedure di ricorso relative all'applicazione della legge sono rette dal diritto procedurale applicabile. La presente legge prevede solo alcune disposizioni speciali, in particolare per quanto riguarda gli oggetti d'impugnazione ammissibili, il diritto e il dovere dell'autorità di sorveglianza di presentare ricorso e il suo termine di ricorso. Per i ricorsi contro le decisioni e gli atti normativi della Confederazione, la procedura è quindi disciplinata dalle disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria federale (in particolare PA, LTAF, LTF), mentre per le decisioni e gli atti normativi cantonali si applica il diritto procedurale cantonale vigente.

Il diritto procedurale applicabile definisce, in particolare, gli oggetti d'impugnazione ammissibili per i ricorsi di terzi (cfr. in particolare art. 82 lett. b^{bis} AP-LTF e art. 31a AP-LTAF). Anche la legittimazione dei terzi a ricorrere contro gli aiuti di Stato è basata sul diritto procedurale applicabile: secondo l'articolo 89 capoverso 1 LTF, ha diritto di interporre ricorso chi è particolarmente toccato dalla decisione o dall'atto normativo impugnati e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica degli stessi. Le circostanze in cui questi requisiti sono soddisfatti nel caso di un concorrente di cui all'articolo 21 AP-LSaS sono generalmente basate sulla giurisprudenza del Tribunale federale, anche se in futuro dovranno essere considerate anche le norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali e la corrispondente prassi dell'UE. È necessaria una relazione particolarmente stretta e degna di protezione tra il concorrente e l'oggetto della controversia, ossia l'aiuto impugnato. Questa stretta relazione deve risultare dalle norme giuridiche pertinenti. Tra i concorrenti può esserci un interesse degno di protezione se sono posti in una relazione reciproca particolarmente stretta da disposizioni di politica economica o di altro tipo. Un operatore economico può anche essere legittimato al ricorso se può dimostrare che determinati suoi concorrenti sono trattati in modo privilegiato. Non è tuttavia sufficiente l'interesse generale alla corretta applicazione delle prescrizioni valevoli per tutti¹⁵⁸.

Con il diritto in materia di aiuti di Stato recepito dai trattati internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS nonché attraverso la relativa procedura di sorveglianza è probabile che sussista un quadro giuridico che giustifichi in sostanza una particolare vicinanza degna di protezione. Sotto questo profilo, il diritto sugli aiuti di Stato è paragonabile al diritto in materia di cartelli¹⁵⁹. La legge sugli aiuti di Stato serve pertanto a tutelare la concorrenza e, in particolare, a prevenire gli effetti dannosi di questi aiuti. La concorrenza risulta falsata dagli effetti degli aiuti se questi sono suscettibili di migliorare la competitività del beneficiario nei confronti dei suoi concorrenti. La legge sugli aiuti di Stato mira anche a creare pari condizioni per tutti. Un concorrente che partecipa alle procedure dell'autorità di sorveglianza o alle successive procedure di ricorso non agisce soltanto nel proprio interesse «egoistico», ma anche a favore di una concorrenza efficace. È discutibile se ci saranno situazioni in cui un operatore economico possa sostenere che uno dei suoi concorrenti è privilegiato ai sensi della suddetta

¹⁵⁸ Cfr. DTF 142 II 80 consid. 1.4.2; 139 II 328 consid. 3.4 f.; cfr. anche DTF 147 II 144 consid. 4.5.

¹⁵⁹ Cfr. DTF 139 II 328, consid. 3.4 segg.

giurisprudenza perché percepisce aiuti illeciti (e quindi distorsivi della concorrenza), dato che nella pratica questa casistica è difficilmente riscontrabile¹⁶⁰.

Nell'esaminare se nei singoli casi i suddetti requisiti sono soddisfatti, le autorità preposte all'applicazione della legge dovranno tenere conto non soltanto della giurisprudenza del Tribunale federale ma – visto l'impegno della Svizzera di istituire un sistema di sorveglianza equivalente a quello dell'UE – anche della pertinente giurisprudenza comunitaria¹⁶¹. In generale, nell'applicare la LSaS le autorità giudiziarie elvetiche dovranno pertanto considerare anche la giurisprudenza pertinente della CGUE nella misura in cui ciò consenta di rispettare l'impegno della Svizzera di istituire un sistema di sorveglianza equivalente a quello dell'UE.

Si applicano inoltre le disposizioni procedurali generali sui motivi di ricorso (per i motivi di ricorso contro gli atti normativi federali davanti al TAF si veda il nuovo articolo 37b AP-LTAF e il n. 2.2.8.2), i requisiti formali, il diritto di essere ascoltati, i tribunali inferiori ammissibili, gli eventuali limiti del valore litigioso e il diritto ai nova, relativo in particolare al momento in cui possono essere presentati nuovi fatti.

Per quanto riguarda i possibili motivi di ricorso che l'autorità di sorveglianza può addurre, va ricordato che – a norma dell'articolo 4 lettere b, d ed e – il suo compito è garantire che non siano concessi aiuti illeciti. Il suo diritto di ricorso, disciplinato esplicitamente nella presente legge, serve a garantire l'applicazione uniforme e corretta del diritto federale (in particolare della LSaS) nonché la liceità degli aiuti¹⁶². Nelle procedure di ricorso contro enti erogatori cantonali, quindi, l'autorità di sorveglianza non può contestare una violazione del diritto cantonale (p. es. nell'ambito dei sussidi). D'altra parte, gli eventuali beneficiari e i terzi legittimati a ricorrere possono addurre qualsiasi motivo di ricorso consentito dalla legge procedurale applicabile. Possono anche impugnare le norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali. La denuncia di inopportunità, ad esempio, è probabilmente ammissibile soltanto in pochi regolamenti procedurali.

Capitolo 6: Recupero

Art. 41 Modalità di restituzione

Cpv. 1

Di norma, nelle procedure di ricorso ordinarie non è necessaria una restituzione a causa dell'effetto sospensivo del ricorso. La questione della restituzione si pone soprattutto nelle procedure speciali in caso di violazione dell'obbligo d'annuncio o di comunicazione (cfr. cap. 4 AP-LSaS). A questo riguardo va notato che il divieto d'esecuzione non si applica agli enti cantonali. La restituzione è necessaria se l'aiuto è già stato concesso e versato prima che l'autorità di sorveglianza ne sia venuta a conoscenza o che abbia potuto impugnarlo. Nel presente contesto il recupero è fondamentale per evitare che un vantaggio concesso possa falsare la concorrenza.

¹⁶⁰ Cfr. René Wiederkehr/Stefan Eggenschwiler, *Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter*, Berna 2025, n. 129 segg. sulla scarsa rilevanza pratica di questa prassi.

¹⁶¹ Cfr. p. es. la sentenza C-224/23 P CGE del 5 settembre 2024.

¹⁶² Cfr. DTF 148 II 369, consid. 3.3.7.

Se in una procedura speciale l'autorità conclude che l'aiuto in esame è illecito, deve anche provvedere al suo recupero. A tal fine non deve soltanto chiedere la revoca dell'aiuto nell'ambito dell'apposita procedura, ma anche il recupero degli eventuali benefici già concessi (cfr. art. 31 cpv. 2 e 32 cpv. 1 AP-LSaS), compresi gli interessi¹⁶³. Se accetta la richieste dell'autorità, l'ente erogatore dovrà provvedere al recupero degli aiuti concessi. Se non lo fa perché non accetta le richieste dell'autorità, quest'ultima dovrà interporre ricorso. Se al termine della procedura di ricorso l'illiceità dell'aiuto è confermata, l'ente erogatore dovrà esigerne la restituzione.

Infine, se il beneficiario dell'aiuto si rifiuta di dare di seguito alla sentenza o a un ordine di recupero, l'ente erogatore può e deve adire le consuete vie d'esecuzione¹⁶⁴.

Il concetto di restituzione va quindi inteso in senso lato. Se l'aiuto illecito consiste nella rinuncia a un credito, la restituzione significa che l'erogatore deve recuperare il credito. Devono essere recuperati anche gli altri benefici economici (concessi p. es. sotto forma di garanzia) che costituiscono l'aiuto illecito. Gli interessi maturano solitamente per tutto il periodo che va dalla data in cui l'aiuto illecito è stato messo a disposizione del beneficiario fino all'effettiva restituzione¹⁶⁵.

Riserva della tutela del legittimo affidamento

È tuttavia fatto salvo il diritto dei beneficiari di fare affidamento sulla buona fede degli organi statali, derivato dall'articolo 9 Cost. Secondo la giurisprudenza pertinente, i beneficiari possono contestare il rimborso degli aiuti illeciti invocando l'articolo 9 Cost., soprattutto se potevano fare affidamento sulla loro legittimità¹⁶⁶. In questo caso la restituzione non sarebbe dovuta. Nella giurisprudenza dell'UE, tuttavia, la tutela del legittimo affidamento è applicata molto raramente.

Il principio della buona fede (art. 5 cpv. 3 e art. 9 Cost.) si basa su quattro presupposti:

1. *Base di fiducia*: costituiscono una potenziale base di fiducia gli atti ufficiali che si riferiscono a una questione specifica riguardante il soggetto interessato e che provengono da un'autorità che è responsabile dell'atto in questione o che l'interessato ha sufficienti motivi di credere tale.
2. *Legittimo affidamento*: il beneficiario che intende far valere il principio del legittimo affidamento deve avere validi motivi per fare affidamento su queste basi. La fiducia è giustificata se il comportamento dell'ente erogatore si riferisce a una questione specifica. Un parere generico non basta. Nel valutare la base di fiducia, il beneficiario deve esercitare la dovuta diligenza. Non deve per forza disporre delle conoscenze e capacità di un giurista;
3. *Atto di fiducia*: il beneficiario deve aver preso decisioni sfavorevoli che non può più revocare;

¹⁶³ Cfr. i commenti all'art. 4 cpv. 3 lett. b in combinato disposto con le disposizioni sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali al n. 2.2.5.

¹⁶⁴ Cfr. per la Confederazione art. 40 PA.

¹⁶⁵ Cfr. art. 14 par. 2 del regolamento (UE) 2015/1589.

¹⁶⁶ Cfr. DTF 148 II 233 consid. 5.5.1.

-
4. *Ponderazione degli interessi*: il principio della buona fede non prevale sugli interessi pubblici preponderanti, in particolare sull'interesse alla corretta applicazione del diritto oggettivo. In questo contesto, le autorità preposte all'applicazione della legge devono anche tenere conto del fatto che le regole procedurali dell'AP-LSaS sono volte a prevenire le distorsioni della concorrenza.

Nella maggior parte dei casi, la tutela del legittimo affidamento non basterà a impedire la restituzione degli aiuti concessi. Benché il beneficiario non debba conoscere le norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali, se non dà seguito a un parere negativo dell'autorità di sorveglianza, non può far valere il requisito del legittimo affidamento.

Inoltre, la fattispecie dell'atto di fiducia è soddisfatta solo se il beneficiario ha già utilizzato l'aiuto. Infine, gli eventuali interessi pubblici preponderanti, come l'interesse alla corretta applicazione del diritto sugli aiuti di Stato, potrebbero essere in contrasto con il principio di buona fede. In questi casi può essere addotto l'elemento della perdita di fiducia, vale a dire un risarcimento per le spese sostenute, ma diventate inutili (interesse negativo)¹⁶⁷.

Cpv. 2

La restituzione deve essere comprensiva degli interessi dal momento che si tratta di revocare qualsiasi vantaggio messo temporaneamente a disposizione del beneficiario. Questi interessi coprono quindi anche i costi di opportunità sostenuti nel raccogliere i fondi necessari sul mercato privato.

Se sono dovuti degli interessi, l'aliquota è stabilita dal DEFR in un'ordinanza. La regolamentazione da parte del DEFR è giustificata dal momento che il tasso d'interesse dipende tecnicamente dalle condizioni di mercato e va adeguato di conseguenza su base regolare. La metodologia sarà basata sull'articolo 9 del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione europea. Il tasso d'interesse viene determinato in base al volume e alla frequenza delle transazioni interbancarie. Il cosiddetto tasso interbancario swap viene adeguato per tenere conto dei maggiori rischi aziendali al di fuori del settore bancario¹⁶⁸.

Cpv. 3

I Cantoni possono stabilire un tasso d'interesse diverso, purché non sia inferiore a quello della Confederazione (cpv. 2). Inoltre, è fatto salvo il tasso d'interesse del cinque per cento di cui all'articolo 30 capoverso 3 LSu, a condizione che l'aiuto sia anche un aiuto finanziario o una compensazione e che il beneficiario abbia agito colpevolmente. Se la LSaS prevede un tasso d'interesse maggiore, questo vale.

Art. 42 Prescrizione del diritto al recupero di aiuti individuali illeciti

Cpv. 1

¹⁶⁷ Cfr. le sentenze 2C_960/2013, 2C_968/2014, 2C_973/2014 del 28 ottobre 2014 consid. 3.4.3 segg. e 4.5.4; 2C_97/2023 del 19 agosto 2024 consid. 6.2.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2020, n. 706 segg.

¹⁶⁸ Cfr. commento n. 12 del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione.

Il termine di prescrizione assoluto per il diritto al recupero degli aiuti d'esecuzione e *ad hoc* è di dieci anni. Ciò corrisponde al periodo di prescrizione nell'UE¹⁶⁹. Non è previsto un termine di prescrizione relativo, in quanto l'autorità di sorveglianza deve già agire entro i termini delle procedure speciali. Entro 30 giorni dal momento in cui viene a conoscenza di un aiuto di Stato non annunciato, deve ad esempio richiedere un annuncio a posteriori (cfr. art. 29 AP-LSaS). Sono fatti salvi gli eventuali termini di prescrizione cantonali più lunghi, il che significa che in questi casi il termine inizia a decorrere solo dopo la scadenza del termine cantonale più lungo.

Tuttavia, questa disposizione non è applicabile ai regimi di aiuti, perché la concessione definitiva avviene attraverso gli aiuti d'esecuzione. Solo allora può sorgere un diritto di ricorso (v. commento all'art. 44 AP-LSaS).

L'ente erogatore non ha soltanto un diritto, ma ha l'obbligo di recuperare l'aiuto concesso. Deve quindi provvedere al rispetto del diritto sostanziale e ristabilire una situazione giuridica corretta, recuperando gli aiuti concessi illecitamente. Nel contempo, la Confederazione deve avvalersi degli altri strumenti di sorveglianza di cui dispone per garantire che l'ente erogatore adempia quest'obbligo. Il recupero va inteso in senso lato e comprende anche le eventuali richieste successive se l'aiuto è consistito, ad esempio, nella cancellazione di un debito o di un'imposta (v. commento all'art. 41 AP-LSaS).

Se l'aiuto di Stato è anche un aiuto finanziario o un'indennità, dal momento in cui sorge il diritto al recupero iniziano a decorrere anche i termini di prescrizione della LSu. La loro scadenza potrebbe impedire il recupero dell'aiuto. Tuttavia, visti i tempi d'intervento nella procedura speciale, l'ente erogatore dovrebbe poter recuperare il suo aiuto entro il termine di prescrizione relativo di tre anni previsto dalla LSu. Inoltre, dato che il diritto alla restituzione di aiuti finanziari o indennità si prescrive dal momento in cui l'autorità ne ha avuto conoscenza (art. 32 cpv. 2 LSu), anche questo termine di prescrizione non dovrebbe ostacolare il recupero dell'aiuto concesso. Si può quindi supporre che i termini di prescrizione previsti dalla LSu non impediranno di recuperare gli aiuti anzitempo.

Cpv. 2

Se il diritto di recupero è caduto in prescrizione, l'ente erogatore non può più esigere alcuna restituzione dal beneficiario. L'autorità di sorveglianza, dal canto suo, non può più impugnare gli aiuti illeciti con gli strumenti ordinari. Dato che l'aiuto è già stato concesso e i termini del ricorso ordinario sono scaduti, non può avviare né una procedura d'esame né una procedura di ricorso. Inoltre, l'avamprogetto stabilisce espressamente che l'autorità non può più avviare nemmeno la procedura speciale di cui al capitolo 4 AP-LSaS, che a rigor di logica comprende anche i ricorsi diretti entro 30 giorni dal momento in cui l'autorità viene a conoscenza dell'aiuto previsto (art. 35 AP-LSaS). Nel caso dei regimi di aiuti esistenti, l'autorità continuerà tuttavia a procedere secondo l'articolo 44 e seguenti dell'avamprogetto di legge.

Il periodo di prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui l'aiuto viene concesso. Gli aiuti d'esecuzione e gli aiuti *ad hoc* sotto forma di decisioni sono considerati con-

¹⁶⁹ Cfr. art. 17 par. 1 del regolamento (UE) 2015/1589.

cessi non appena la decisione passa in giudicato per il beneficiario e può essere eseguita. Gli atti materiali sono di norma concessi immediatamente e, nel caso dei contratti di diritto pubblico, il momento della concessione dipende dalla struttura specifica del contratto, ma solitamente si può fare riferimento al momento della sua conclusione. Nel caso degli aiuti *ad hoc* sotto forma di atti normativi, è determinante la data di entrata in vigore dell'atto. Non importa se i versamenti vengono effettuati in un momento successivo.

Art. 43 Interruzione della prescrizione

A differenza dell'UE, il termine di prescrizione non viene interrotto a seguito dell'adozione di una qualsivoglia misura¹⁷⁰, ma – nell'interesse di una maggiore certezza del diritto – è limitato a due azioni fondamentali da parte dell'autorità di sorveglianza: l'avvio di un esame approfondito e la presentazione di un ricorso. L'interruzione è rilevante per le procedure speciali di cui al capitolo 4 AP-LSaS perché il termine di prescrizione inizia a decorre solo nel momento della concessione dell'aiuto. Per dare all'autorità di sorveglianza il maggior tempo possibile per un esame approfondito, il termine di prescrizione sarà sospeso già dall'avvio dell'esame approfondito. A seconda delle circostanze ci vorrebbe troppo tempo fino alla presentazione del ricorso per poter sospendere la prescrizione in tempi utili. L'effetto della sospensione è disciplinato al capoverso 2. Il periodo di prescrizione ricomincia a decorrere da capo. Ciò corrisponde alla normativa del Codice delle obbligazioni¹⁷¹ (cfr. art. 137 CO). Per il calcolo del termine di prescrizione possono quindi essere applicate per analogia le disposizioni del Codice delle obbligazioni. Se il termine di prescrizione è interrotto da un ricorso, il nuovo termine inizierà a decorrere soltanto con la chiusura definitiva della procedura di ricorso corrispondente. Ciò corrisponde anche all'attuale situazione giuridica nell'ambito del Codice delle obbligazioni.¹⁷²

Il termine di prescrizione non si applica ai regimi di aiuti non comunicati. A dieci anni dalla loro entrata in vigore sono considerati aiuti esistenti (cfr. art. 44 cpv. 1 lett. b AP-LSaS)¹⁷³.

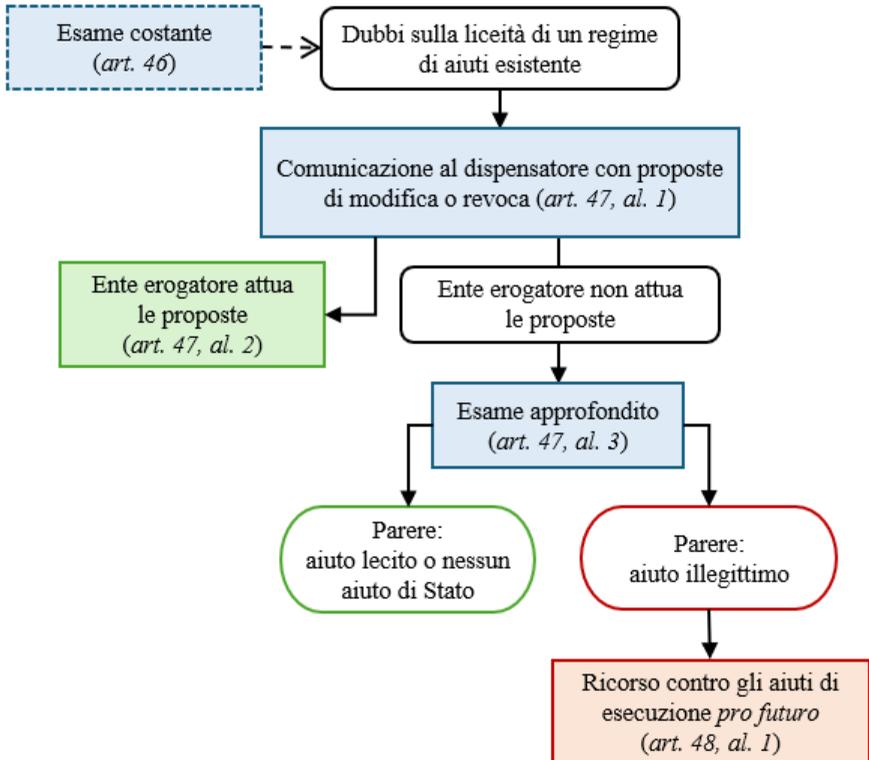
¹⁷⁰ Cfr. art. 17 par. 2 del regolamento (UE) 2015/1589.

¹⁷¹ RS **220**

¹⁷² Cfr. art. 138 CO nonché DTF 147 III 419.

¹⁷³ Cfr. art. 17 par. 3 del regolamento (UE) 2015/1589.

Capitolo 7: Esame costante dei regimi di aiuti esistenti



I regimi di aiuti esistenti vengono esaminati costantemente dall'autorità competente. Il sistema dell'esame costante garantisce che i regimi di aiuti già valutati da un tribunale o dall'autorità – unitamente a quelli che l'autorità non ha potuto valutare per svariati motivi – possano essere riesaminati nuovamente (o per la prima volta) in un momento successivo. L'esame costante consente di monitorare ininterrottamente i regimi di aiuti esistenti.

Art. 44 Regimi di aiuti esistenti

Cpv. 1

L'avamprogetto prevede quattro categorie di regimi di aiuti esistenti. Questi si differenziano per il modo in cui diventano regimi di aiuti esistenti. Le conseguenze giuridiche della qualifica di regime di aiuto esistente sono le stesse per tutte e quattro le categorie: si applicano gli articoli 45–47 dell'AP-LSaS. Non è (più) possibile alcuna procedura speciale (cpv. 2).

La prima categoria di regimi di aiuti esistenti (lett. a) consiste nei regimi che sono stati giudicati leciti in una decisione su ricorso o, se non è stato presentato ricorso, in un

parere dell'autorità di sorveglianza. Questi regimi diventano regimi di aiuti esistenti non appena entrano in vigore. La lettera a comprende anche i regimi di aiuti che sono stati esaminati dall'autorità nel quadro di una procedura speciale e giudicati leciti. Non appena l'autorità esprime il suo parere favorevole nel quadro di una procedura speciale, questi regimi di aiuti diventano regimi esistenti retroattivamente, cioè dalla loro entrata in vigore. La lettera a consente all'autorità di sorveglianza di esaminare costantemente i regimi di aiuti già giudicati leciti e di reagire prontamente in caso di modifiche (cfr. anche lett. c).

Secondo la lettera b, i regimi di aiuti non comunicati costituiscono la seconda categoria di regimi di aiuti esistenti. Questi regimi di aiuti sono soggetti a un limite temporale di dieci anni dalla loro entrata in vigore finché non saranno considerati regimi di aiuto esistenti. Fino a questo momento è possibile avviare una procedura speciale contro un tale regime di aiuti ai sensi degli articoli 27 e seguenti AP-LSaS perché emanato in violazione dell'obbligo di comunicazione (art. 24 AP-LSaS). Un regime di aiuti che non è stato comunicato diventa quindi un regime di aiuti esistente dopo dieci anni (lett. b) o dopo il completamento della procedura speciale con parere favorevole (lett. a). La lettera b è la controparte dell'articolo 42 e statuisce che il diritto di recupero decade dieci anni dopo la concessione dell'aiuto e che l'autorità di sorveglianza non può più avviare una procedura speciale nei confronti degli aiuti individuali (non comunicati). Poiché l'emanazione di un regime di aiuti non conferisce ancora un vantaggio pecuniario, non è possibile disporre alcun recupero. Non vi è quindi un diritto al recupero che possa decadere, motivo per cui i regimi di aiuti non comunicati non sono coperti dall'articolo 42 dell'avamprogetto di legge. Sono invece soggetti a un esame costante da parte dell'autorità di sorveglianza dopo un periodo di 10 anni.

La terza categoria di regimi di aiuti comprende le disposizioni contenute in atti normativi che non costituivano un regime di aiuti al momento della loro entrata in vigore, ma che lo sono diventate (lett. c) a seguito di un cambiamento delle circostanze obiettive o delle disposizioni previste dai trattati internazionali in questione. Di conseguenza, tali disposizioni non presentavano i requisiti di un aiuto al momento della loro entrata in vigore e non sono state oggetto di un esame da parte dell'autorità di sorveglianza. A seconda della costellazione, sarebbe possibile che da un certo momento un'entità sostenuta soddisfi i requisiti di «azienda» o di «attività economica lucrativa» e che venga pertanto classificata come beneficiaria. Le modifiche al diritto sostanziale in materia di aiuti di Stato derivano da emendamenti ai trattati internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2 dell'avamprogetto, che possono verificarsi in particolare anche nell'ambito di un recepimento dinamico del diritto (cfr. anche n. 2.2.5.8). Un regime di aiuti già esaminato che divenisse illecito a seguito di una modifica delle norme sugli aiuti di Stato dei trattati internazionali sarebbe coperto dalla lettera a.

A norma della lettera d, infine, anche i regimi di aiuti emanati prima dell'entrata in vigore della legge saranno considerati regimi di aiuti esistenti. Nei loro confronti l'autorità di sorveglianza non può avviare una procedura ordinaria né tanto meno speciale e non è neppure legittimata a impugnarli. L'unica possibilità è rivederli nell'ambito dell'esame costante.

Entro dodici mesi dall'entrata in vigore della LSaS, l'autorità di sorveglianza dovrà elaborare dapprima una panoramica dei regimi di aiuto esistenti, valutandone la liceità

(cfr. art. 56 cpv. 2 AP-LSaS e n. 2.2.5.5). È soltanto allora che potrà iniziare ad esaminarli costantemente ai sensi dell'articolo 46 e seguenti AP-LSaS.

Cpv. 2

L'autorità di sorveglianza non può avviare una procedura speciale contro di regimi di aiuti esistenti. Benché questo riguardi tutti i regimi di aiuti esistenti, quelli di cui al capoverso 1 lettera b richiedono una disposizione esplicita. Nei casi di cui alle lettere a, c e d non è stato violato alcun obbligo d'annuncio o comunicazione.

Ciò significa che l'autorità potrà avviare procedure speciali contro regimi di aiuti non comunicati soltanto per un periodo di dieci anni. Questo corrisponde sostanzialmente alla situazione giuridica applicabile agli aiuti individuali (cfr. art. 42 cpv. 2 AP-LSaS). Un regime di aiuti non annunciato e rimasto in vigore per dieci anni diventa automaticamente un regime di aiuti esistente. Da questo momento sarà però soggetto all'esame costante di cui al capitolo 7.

Art. 45 Modifica dei regimi di aiuti esistenti

Un regime di aiuti esistente che viene modificato in modo significativo è considerato un nuovo progetto d'aiuto¹⁷⁴. L'articolo 6 capoverso 3 AP-LSaS specifica quelli che sono i requisiti di una modifica significativa. In questo caso la modifica è soggetta alla procedura ordinaria. Ciò significa che l'ente erogatore è tenuto ad annunciarla secondo l'articolo 6, dopodiché l'autorità di sorveglianza avvierà un esame semplice. La modifica dell'aiuto sarà anche soggetta all'obbligo di comunicazione, il che consentirà all'autorità di sorveglianza di interporre ricorso, se necessario.

Art. 46 Esame costante

Cpv. 1

Dopo l'esame ordinario e un'eventuale procedura di ricorso, l'autorità di sorveglianza verifica costantemente se i regimi di aiuti esistenti sono compatibili con le norme sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali.

Affinché l'autorità possa sottoporre i regimi di aiuti esistenti a un esame costante, l'articolo 22 AP-LSaS dispone che gli enti erogatori e i beneficiari le forniscano tutte le informazioni necessarie.

Cpv. 2

Nell'ambito dell'esame costante l'autorità di sorveglianza può anche concentrarsi su singoli settori economici. Può farlo se diversi regimi di un determinato settore suscitano dubbi sulla loro liceità¹⁷⁵. Questo strumento è quindi un caso particolare di esame costante, nell'ambito del quale l'autorità esamina sistematicamente un settore avvalendosi dei mezzi di cui dispone (cfr. art. 22 LSaS). Questa possibilità può rivelarsi utile se le vengono presentate numerose denunce riguardanti un singolo settore economico o se le circostanze di fatto o le disposizioni in materia di aiuti di Stato previste dai trattati internazionali sono modificate in modo significativo in uno specifico settore.

¹⁷⁴ Cfr. art. 4 del regolamento (CE) n. 794/2004 relativo alla procedura di notifica semplificata per determinate modifiche di aiuti esistenti.

¹⁷⁵ Cfr. art. 25 par. 1 del regolamento (UE) 2015/1589.

I dettagli di questa disposizione sono ancora oggetto di una valutazione e saranno precisati in sede di consultazione, eventualmente in base ai pareri presentati.

Art. 47 Esame dei regimi di aiuti esistenti

Cpv. 1

Nell'avamprogetto la prima fase dell'esame costante non è disciplinata in dettaglio. L'autorità deve disporre di un certo margine di manovra. La procedura non deve corrispondere all'esame semplice di cui all'articolo 14. L'autorità può quindi organizzarla a sua discrezione e a seconda delle circostanze. Se nell'ambito dell'esame costante l'autorità di sorveglianza ha motivo di ritenere che un regime di aiuti esistente sia illecito, ne deve informare l'ente erogatore che l'ha emanato. Nel contempo gli propone di modificarlo o di revocarlo.

Cpv. 2 e 3

L'ente erogatore deve prendere in considerazione le proposte dell'autorità. Successivamente è tenuto a informarla di ogni modifica effettuata o della revoca del regime di aiuti. Se adegua il regime in base alle proposte dell'autorità o se lo revoca, l'esame è considerato concluso perché l'obiettivo di ristabilire una situazione giuridica corretta è stato raggiunto. Se l'autorità ritiene che il regime di aiuti sia rimasto illecito anche dopo le modifiche apportatevi o se l'erogatore rifiuta di revocarlo pur sapendo che secondo l'autorità questa è l'unica opzione possibile, l'autorità di sorveglianza avvierà l'esame approfondito di cui all'articolo 16 AP-LSaS.

L'autorità conclude l'esame approfondito di un regime di aiuti esistente con un parere. Se giunge alla conclusione che il regime sia rimasto illecito, impugna i futuri aiuti d'esecuzione basati su di esso (cfr. art. 48 cpv. 1 AP-LSaS).

Art. 48 Procedura in caso di regimi di aiuti esistenti giudicati illeciti

La procedura per i regimi di aiuti esistenti giudicati illeciti corrisponde a quella per i regimi di aiuti giudicati illeciti nel quadro di una procedura speciale (cfr. art. 33 AP-LSaS).

Tuttavia, nel caso di un regime di aiuti esistente, l'autorità può interporre ricorso contro un aiuto d'esecuzione basato su di esso solo dopo aver pubblicato il suo parere in cui considera illecito il regime di aiuti in questione.

Al termine dell'esame l'erogatore che ha emanato il regime è tenuto a informare tutti i potenziali enti erogatori che potrebbero concedere aiuti d'esecuzione in base a tale regime del parere dell'autorità e del loro futuro obbligo di comunicare tutti i futuri aiuti d'esecuzione (v. commento all'obbligo di comunicazione di cui all'art. 24 cpv. 1 lett. d AP-LSaS). Questo nuovo obbligo di comunicazione consentirà all'autorità di impugnare qualsiasi nuovo aiuto d'esecuzione basato sul regime illecito.

A differenza della procedura speciale, l'autorità non può però impugnare gli aiuti d'esecuzione concessi prima della pubblicazione di un parere negativo. A suo tempo non vigeva alcun obbligo di comunicazione, per cui non poteva essere avviata una procedura speciale. L'autorità può intervenire solo nei confronti dei futuri aiuti d'esecuzione basati su regimi esistenti illeciti (*pro futuro*).

Capitolo 8: Trasparenza

Art. 49 Obbligo d'inoltro e di presentare rapporto degli enti erogatori

Questo articolo riguarda gli aiuti che sono già stati esaminati e comunicati e che devono essere pubblicati. Non appena le decisioni e le sentenze (cpv. 1) passano in giudicato, gli enti erogatori li inoltrano all'autorità di sorveglianza dopo aver reso irriconoscibili gli eventuali segreti d'affari. Le riferiscono inoltre in merito a eventuali atti normativi e contratti non appena questi entrano in vigore o vengono conclusi, permettendo all'autorità di pubblicare anche queste informazioni. Viene così creata la necessaria trasparenza sugli aiuti concessi e vengono attuate le disposizioni che la Svizzera si è impegnata a rispettare (cfr. art. 6 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e art. 16 dell'Accordo sull'energia elettrica). Vengono contrassegnati anche i pareri revocati.

La pubblicazione vera e propria compete all'autorità di sorveglianza, che tuttavia deve ottenere dagli enti erogatori tutti i documenti e le informazioni pertinenti. È pertanto necessario introdurre questo ulteriore obbligo d'inoltro e di presentare rapporto.

Gli enti erogatori devono garantire che gli eventuali segreti d'affari contenuti nei documenti destinati alla pubblicazione siano resi irriconoscibili (cpv. 3). Per farlo devono disporre delle necessarie conoscenze approfondite. Questa procedura garantisce che non siano divulgate informazioni confidenziali.

L'obbligo d'inoltro e di presentare rapporto va distinto dall'obbligo d'annuncio. In quest'ultimo caso si tratta di un progetto di aiuto previsto che deve essere esaminato prima della sua realizzazione. Va anche distinto dall'obbligo di comunicazione degli aiuti concessi, ma non ancora passati in giudicato, il che dà all'autorità di sorveglianza la possibilità di impugnarli. Anche l'Assemblea federale e il Consiglio federale devono inoltrare all'autorità di sorveglianza gli aiuti concessi e passati in giudicato o entrati in vigore. In questo modo l'autorità ne viene a conoscenza e può pubblicarli.

Per l'erogatore gli obblighi di cui al presente articolo non comportano una nuova valutazione dell'aiuto da parte dell'autorità.

Art. 50 Rapporti sommari

Gli aiuti esentati dall'obbligo d'inoltro e di presentare rapporto perché presunti compatibili con il mercato interno nel campo d'applicazione degli accordi internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS (art. 3 par. 4 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e art. 13 par. 4 dell'Accordo sull'energia elettrica) sono soggetti a un obbligo di presentare rapporti sommari. Trattandosi di dettagli formali, i requisiti specifici di questo obbligo saranno disciplinati in un'ordinanza del DEFR. Secondo il regolamento generale di esenzione per categoria dell'UE (v. n. 2.2.4), il rapporto sommario comprende almeno una breve descrizione e il testo dell'aiuto. Per gli aiuti d'esecuzione e per gli aiuti *ad hoc* d'importo superiore a 500 000 euro possono essere richieste ulteriori informazioni.

Art. 51 Pubblicazione

L'autorità di sorveglianza gestisce una banca dati per creare la necessaria trasparenza sugli aiuti nei settori coperti dagli accordi internazionali in questione (cfr. art. 1 cpv. 2 AP-LSaS). Vi pubblica gli avvisi d'avvio degli esami approfonditi nonché le procedure di ricorso in atto (lett. d). La conoscenza dei ricorsi interposti dall'autorità di

sorveglianza è fondamentale, visto il loro effetto sospensivo. La banca dati è pubblicamente accessibile.

Gli enti erogatori e i beneficiari vengono anonimizzati. L'autorità deve garantire che le proprie pubblicazioni, come i pareri (lett. a), gli avvisi d'avvio degli esami approfonditi (lett. b) e le informazioni sui ricorsi interposti (lett. d) non contengano segreti d'affari. Se i documenti o le informazioni provengono dagli enti erogatori, spetta a loro tutelare i segreti d'affari (cfr. art. 39 cpv. 3 AP-LSaS). Devono garantire che la cancellazione sia proporzionata e non riguardi l'intero documento. Se necessario, l'autorità può emanare istruzioni corrispondenti.

Al capoverso 2 sono elencate le informazioni e i documenti che l'organo di sorveglianza deve pubblicare. L'elenco non è esaustivo perché l'ordinanza corrispondente può stabilire nuovi obblighi di pubblicazione (seppur subordinati). A differenza delle norme sulla trasparenza dell'UE, vengono pubblicati anche gli atti giuridici di concessione degli aiuti (lett. a). Ciò può comportare costi aggiuntivi dovuti alla cancellazione dei segreti d'affari, ma rappresenta un'importante requisito di trasparenza. A differenza del sistema europeo, in quello svizzero è possibile impugnare direttamente un aiuto di Stato, ma non i pareri (non vincolanti) dell'autorità di sorveglianza. Di conseguenza, la conoscenza degli aiuti concessi è utile per sviluppare una pratica svizzera coerente.

Inoltre, in virtù della legge del 17 dicembre 2004¹⁷⁶ sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras). Sarà anche possibile consultare gli atti dell'autorità di sorveglianza. La LTras, infatti, si applica anche all'autorità di sorveglianza. Questa non è però tenuta a rendere accessibili i documenti ufficiali prima di aver pubblicato il proprio parere (art. 8 cpv. 2 LTras). Oltre alle disposizioni in materia di trasparenza previste dall'avamprogetto (cfr. art. 49 segg. AP-LSaS), il trattamento dei segreti d'affari è disciplinato anche all'articolo 7 capoverso 1 lettera g LTras e all'articolo 25 LCart.

Analogamente all'articolo 9 capoverso 2 AP-LSaS, i dettagli sulla forma e i contenuti dei documenti e delle informazioni da pubblicare sono disciplinati dal DEFR. Non sarebbe opportuno affidare questo compito al Consiglio federale vista la portata limitata e l'elevato grado di precisione di queste informazioni.

Capitolo 9: Disposizioni procedurali generali

Art. 52 Accertamento dei fatti

L'autorità di sorveglianza deve accertare i fatti d'ufficio. È a lei che compete l'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti. L'onere della prova, limitatamente all'obbligo di cooperazione, è a suo carico. Questo avviene ad esempio se l'ente erogatore dispone di maggiori informazioni sulle circostanze del caso specifico. Sia l'ente erogatore che il beneficiario devono cooperare, vista la loro conoscenza dei fatti specifici o del progetto d'aiuto in questione (cfr. art. 22 cpv. 1 AP-LSaS). In quanto autorità intenzionata a concedere un aiuto, l'ente erogatore dispone di tutte le informazioni pertinenti, motivo per cui la sua collaborazione è di particolare importanza. Va notato

¹⁷⁶ RS 152.3

che nel procedimento amministrativo che porta alla concessione dell'aiuto, l'ente erogatore è già tenuto, in base al diritto procedurale applicabile, ad accertare d'ufficio i fatti del caso specifico e a richiedere al beneficiario tutte le informazioni necessarie.

Per quanto riguarda le eccezioni (ossia la compatibilità dell'aiuto con il buon funzionamento del mercato interno) o i motivi di giustificazione, è previsto un maggiore obbligo di cooperazione. L'erogatore deve presentare tutte le informazioni necessarie per la valutazione. Indipendentemente dalla base giuridica adottata nel singolo caso a giustificazione dell'eccezione, spetta a lui fornire all'autorità tutte le informazioni necessarie (p. es. prove quantificabili sul *funding gap*) per consentirle di valutare se una misura rientra nelle esenzioni e può essere considerata lecita. Se l'ente non adempie questo obbligo (p. es. non riuscendo a dimostrare il *funding gap* o a risolvere eventuali incongruenze), i requisiti di liceità sono considerati non soddisfatti.

La procedura d'esame si svolge principalmente per scritto, come è consuetudine per le procedure amministrative. Per accertare i fatti, l'autorità di sorveglianza si baserà anche sugli atti disponibili. Può chiedere maggiori informazioni all'ente erogatore, al beneficiario o a terzi oppure commissionare perizie.

La documentazione da presentare dipende dalle circostanze del caso. Spesso l'autorità di sorveglianza sarà in grado di specificarla. Anche in questo caso, tuttavia, l'ente erogatore è tenuto a comunicarle quali documenti sono effettivamente disponibili.

L'autorità di sorveglianza non dispone di tutte le prove normalmente previste nei procedimenti amministrativi¹⁷⁷. L'obiettivo è snellire e accelerare il più possibile la procedura d'esame, visto che sfocerà comunque in un parere non vincolante, anziché in una sentenza. L'autorità non è quindi in grado di interrogare eventuali testimoni né di effettuare eventuali sopralluoghi. Può però basarsi su documenti (verbali) relativi a colloqui con testimoni o ispezioni già condotte dall'ente erogatore nell'ambito della procedura per la concessione dell'aiuto.

Art. 53 Calcolo dei termini d'esame

Per il calcolo dei termini d'esame fanno stato gli articoli 20–24 PA. Il riferimento alla PA chiarisce che il calcolo dei termini della procedura d'esame si basa sulle disposizioni della legge federale sulla procedura amministrativa. Ciò comprende anche le scadenze relative all'annuncio, in particolare quelle che l'autorità di sorveglianza può fissare per ottenere ulteriori informazioni (cfr. art. 11 cpv. 2 AP-LSaS). Si tratta di un termine ufficiale che può essere prorogato ai sensi dell'articolo 22 capoverso 2 PA.

Per il calcolo dei termini va anche presa in considerazione la Convenzione europea del 16 maggio 1972¹⁷⁸, in particolare per calcolare la durata, in mesi, dell'esame semplice e di quello approfondito. È direttamente applicabile alle procedure amministrative (speciali) senza che vi sia la necessità di un esplicito rimando (cfr. art. 1 n. 1 di tale convenzione)¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Cfr. art. 12 PA.

¹⁷⁸ RS 0.221.122.3

¹⁷⁹ Cfr. anche il messaggio del 12 febbraio 2025 concernente la legge federale sulla notificazione della posta nei fine settimana e nei giorni festivi; FF 2025 565, pag. 32.

Art. 54 Comunicazione elettronica e gestione degli atti

Le procedure dell'autorità di sorveglianza sono procedimenti amministrativi speciali, e non giudiziari. Per questo motivo l'articolo 54 dell'avamprogetto prevede che le disposizioni della legge federale del 20 dicembre 2024¹⁸⁰ concernente le piattaforme per la comunicazione elettronica in ambito giudiziario (LCEG) siano dichiarate solo parzialmente applicabili alle procedure dell'autorità di sorveglianza, analogamente a quanto previsto dall'articolo 6a PA¹⁸¹.

Il capoverso 2 stabilisce che l'autorità di sorveglianza si avvalga della piattaforma di cui all'articolo 6a capoverso 2 PA e statuisce l'obbligo di gestire gli atti in forma elettronica. Il documento elettronico è considerato determinante. È possibile che in alcuni casi non sia possibile produrre copie elettroniche adeguate di tutte le prove. La legge prevede pertanto un'eccezione.

Anche la trasmissione degli atti avviene in forma elettronica tramite la piattaforma citata. Questo vale in particolare per gli atti che l'ente erogatore deve inviare all'autorità o per quelli da trasmettere per incompetenza e anche in caso di assistenza amministrativa.

Dal capoverso 3 si evince che per tutte le procedure d'esame dell'autorità di sorveglianza vige un obbligo di trasmissione elettronica. Questo permette di strutturare in modo efficace le procedure d'esame. Poiché riguardano esclusivamente delle autorità pubbliche (enti erogatori) e delle imprese (beneficiari e loro concorrenti), è possibile fare a meno di una deroga. È quindi giusto che anche queste autorità pubbliche e imprese utilizzino la piattaforma. È comunque possibile che i privati denuncino anche in altro modo le violazioni della presente legge secondo l'articolo 28 AP-LSaS, cioè utilizzando altri canali di comunicazione.

Capitolo 10: Disposizioni finali

Art. 55 Modifica di altri atti normativi

L'istituzione di una procedura di sorveglianza degli aiuti di Stato richiede la modifica di diversi atti normativi, elencati in allegato. Queste modifiche riguardano soprattutto la LTF e la LTAF e sono spiegate in dettaglio al numero 2.2.8.

Art. 56 Disposizioni transitorie

Cpv. 1

Fino a cinque anni dall'entrata in vigore del Protocollo sugli aiuti di Stato dell'ATA, del Protocollo sugli aiuti di Stato dell'ATT e dell'Accordo sull'energia elettrica, l'autorità di sorveglianza non può impugnare gli aiuti concessi secondo i capitoli 3 [*Procedura ordinaria dinanzi all'autorità di sorveglianza*], 4 [*Procedura speciale in caso di violazione dell'obbligo d'annuncio o di comunicazione*] e 5 [*Procedura di ricorso*].

Per questi aiuti non valgono gli obblighi d'annuncio e di comunicazione. L'obiettivo del periodo transitorio è consentire agli organi federali e cantonali interessati di adeguare le proprie legislazioni in base ai suddetti accordi internazionali e di emanare le necessarie disposizioni organizzative.

¹⁸⁰ FF 2025 19

¹⁸¹ Cfr. FF 2023 679, pag. 42

Cpv. 2

Entro dodici mesi dall'assunzione delle sue funzioni, l'autorità di sorveglianza dovrà elaborare una panoramica dei regimi di aiuti esistenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge. Dovrà valutare a titolo preliminare la compatibilità di questi aiuti esistenti con le disposizioni in materia di aiuti di Stato previste dai trattati internazionali. L'espressione «valuta» si riferisce alla formulazione «prima facie» usata nei Protocolli sugli aiuti di Stato e nell'Accordo sull'energia elettrica (v. n. 2.2.5.5). Questa valutazione non ha alcun impatto sugli obblighi d'annuncio e di comunicazione degli enti erogatori. È tuttavia importante per la definizione delle priorità dell'autorità di sorveglianza nel quadro dell'esame costante (cpv. 3).

Cpv. 3

Scaduto il periodo di cui al capoverso 2, l'autorità può esaminare i regimi di aiuti esistenti secondo l'articolo 44 capoverso 1 lettera d AP-LSaS nel quadro dell'esame costante. Dato che in questo momento le altre categorie di regimi di aiuti non possono ancora esistere, viene fatto riferimento solo alla lettera d.

Art. 57 Referendum ed entrata in vigore

La LSaS sottostà a referendum facoltativo. Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore. Entrerà tuttavia in vigore al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore dei trattati internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS (cfr. n. 2.2.5.4).

2.2.8 Modifica di altri atti normativi

2.2.8.1 Legge del 17 giugno 2005¹⁸² sul Tribunale federale (LTF)

Art. 82 lett. b^{bis} LTF

L'articolo 82 LTF disciplina l'ammissibilità del ricorso in materia di diritto pubblico. Sono previsti due tipi di oggetti d'impugnazione ammissibili (decisioni e atti normativi cantonali, lett. a e b) e l'ambito giuridico particolare dei diritti politici (lett. c).

Per consentire all'autorità di sorveglianza di impugnare i regimi di aiuti e gli aiuti *ad hoc* sotto forma di atti normativi di unità amministrative della Confederazione (p. es. di dipartimenti o di uffici) anche davanti al Tribunale federale, questa ammissibilità deve essere ampliata. Pur essendo il Tribunale amministrativo federale in quanto autorità inferiore a decidere, per cui l'autorità di sorveglianza procederà formalmente contro la decisione di quest'ultimo, rimane però, come rimedio giuridico contro un atto normativo, la possibilità di presentare ricorso al Tribunale federale. È quanto ha deciso il Tribunale federale in merito ai rimedi giuridici contro le decisioni riguardanti gli atti normativi cantonali¹⁸³.

Si ha un aiuto *ad hoc* sotto forma di atto normativo quando il vantaggio viene a crearsi già con l'entrata in vigore di quest'ultimo. Non è necessario alcun atto esecutivo e quindi alcuna applicazione tecnica attraverso un aiuto d'esecuzione (v. il commento all'art. 2 lett. d AP-LSaS). È ipotizzabile l'abrogazione tramite una norma giuridica

¹⁸² RS 173.110

¹⁸³ DTF 149 I 81 consid. 4.1; sentenza 2C_694/2021 dell'8 settembre 2023 consid. 1.2 [non pubblicata in DTF 150 I 39].

di debiti fiscali o di altri tipi di debiti, che dipenderà comunque dall'impostazione concreta. Vanno distinti gli atti normativi con aiuti *ad hoc* dalle basi legali per gli aiuti *ad hoc* sotto forma di decisioni, contratti di diritto pubblico o atti materiali. I primi sono sostanzialmente atti normativi che concedono agli enti erogatori un margine di discrezionalità (v. anche il commento al termine «regime di aiuti» all'art. 2 lett. c AP-LSaS).

Mediante la creazione di una nuova lettera b^{bis}, l'avamprogetto prevede pertanto l'ampliamento dei tipi di oggetti d'impugnazione. Possono ora essere impugnati anche gli atti normativi della Confederazione se contengono un regime di aiuti o un aiuto *ad hoc*. Per assicurare una sorveglianza degli aiuti equivalente a quella dell'UE, deve essere possibile a terzi richiedere un controllo giurisdizionale degli aiuti concessi dall'Assemblea federale e dal Consiglio federale anche sotto forma di ordinanze, per cui queste ultime sono comprese dalla lettera b^{bis}. Si tratta di un'eccezione ai sensi dell'articolo 189 capoverso 4 Cost. Potranno essere impugnate in particolare anche ordinanze dei dipartimenti e degli uffici federali. Sono escluse soltanto le modifiche della Costituzione e le leggi federali.

La lettera b^{bis} non comprende invece le decisioni del Tribunale amministrativo federale sui singoli atti dell'Assemblea federale con i quali vengono concessi aiuti. Analogamente a quelle sulle decisioni del Consiglio federale, sono coperte dall'articolo 82 lettera a LTF. Di conseguenza ai singoli atti vanno applicate per analogia le disposizioni delle decisioni (cfr. art. 33 cpv. 2 AP-LTAF). Si tratta pertanto fondamentalmente di decisioni in materia di diritto pubblico e a essere determinante a questo proposito è sostanzialmente che cosa può essere impugnato davanti al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 31a AP-LTAF)¹⁸⁴.

L'autorità di sorveglianza non può impugnare gli aiuti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale di cui alla lettera b^{bis} davanti al Tribunale federale; è quanto risulta espressamente dall'articolo 36 capoverso 2 AP-LSaS. Solo terzi possono farlo e in genere si tratta di concorrenti o di potenziali beneficiari di aiuti (v. il commento all'articolo 40 AP-LSaS). A legittimare un simile controllo astratto delle norme è l'aspetto del virtuale coinvolgimento (cfr. il commento all'art. 37a AP-LTAF).

Art. 83 lett. k LTF

Le decisioni concernenti sussidi al cui ottenimento la legislazione non conferisce un diritto non possono essere impugnate davanti al Tribunale federale. Per l'esame o il diritto di ricorso dell'autorità di sorveglianza per quanto riguarda la liceità o la compatibilità con le disposizioni sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali non deve fare però alcuna differenza che sussista o meno un diritto agli aiuti. L'avamprogetto prevede qui pertanto una contro-eccezione affinché l'autorità di sorveglianza possa portare se necessario fin davanti al Tribunale federale anche la questione della liceità di aiuti al cui ottenimento la legislazione non conferisce un diritto. In questo modo si assicura che il Tribunale federale applichi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale il diritto sugli aiuti di Stato.

¹⁸⁴ Cfr. in merito anche Bernhard Waldmann, in: *Waldmann et al., Bundesverfassung Basler Kommentar*, Basilea 2015, art. 82 n. 7.

Art. 83 lett. m LTF

Secondo il diritto vigente, le decisioni concernenti il condono o la dilazione del pagamento di tributi non possono essere impugnate davanti al Tribunale federale. Se queste decisioni vengono prese nel campo d'applicazione materiale dell'AP-LSaS, possono eventualmente rappresentare degli aiuti. In tal caso, l'autorità di sorveglianza deve avere il diritto di impugnare davanti al Tribunale federale la decisione per quanto riguarda la sua compatibilità con le disposizioni sugli aiuti previste dai trattati internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS. Qui l'avamprogetto prevede pertanto una contro-eccezione. Solo così si può assicurare che il Tribunale federale applichi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale il diritto sugli aiuti.

Art. 87 LTF

La rubrica precisa che vengono disciplinati i ricorsi contro atti normativi cantonali. Questa precisazione è necessaria perché in futuro potranno essere impugnati anche determinati atti normativi della Confederazione (cfr. art. 82 lett. b^{bis} AP-LTF).

Art. 98a LTF

Per i ricorsi davanti al Tribunale federale si applicano sostanzialmente i motivi di cui all'articolo 95 LTF, che però non riguardano l'impugnazione di atti normativi della Confederazione. Viene di conseguenza introdotto un nuovo articolo 98a che tiene conto di questa nuova possibilità di ricorso. Se si tratta di atti normativi di un dipartimento o di un ufficio federale oppure di un'altra unità amministrativa, può essere fatta valere la violazione del diritto federale sovraordinato (in particolare di leggi federali o della Costituzione) o del diritto internazionale. Questa restrizione risulta di norma già dalla gerarchia delle norme, ma va chiarita espressamente anche per la procedura del Tribunale federale (cfr. in merito anche art. 37b AP-LTAF). Dal campo d'applicazione dell'AP-LSaS risulta che nel quadro di un ricorso di un'autorità, l'autorità di sorveglianza può far valere soltanto una violazione delle disposizioni sugli aiuti previste dai trattati internazionali (v. commento all'art. 4 AP-LSaS).

Se si tratta di un ricorso di potenziali beneficiari di aiuti o di terzi, ad esempio possibili concorrenti, contro un'ordinanza dell'Assemblea federale o del Consiglio federale, secondo il capoverso 2 può essere fatta valere unicamente la liceità dell'aiuto. Questa restrizione dei motivi di ricorso è ragionevole sulla base della separazione dei poteri. Gli atti dell'Assemblea federale o del Consiglio federale devono essere esaminati dal Tribunale federale solo in casi eccezionali e nella misura necessaria (art. 189 cpv. 4 Cost.)¹⁸⁵. Per l'autorità di sorveglianza il capoverso 2 invece non si applicherà, in quanto non può impugnare le ordinanze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale (cfr. art. 36 cpv. 2 AP-LSaS).

Art. 103 cpv. 2 lett. e LTF

Nei procedimenti davanti al Tribunale federale vale il principio secondo cui il ricorso non ha effetto sospensivo (art. 103 cpv. 1 LTF). Il ricorso dell'autorità di sorveglianza

¹⁸⁵ Cfr. Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1 pag. 501 nonché Johannes Reich in: Ehrenzeller et al. (a cura di), *Bundesverfassung St. Galler Kommentar*, 4^a ed. Zurigo/San Gallo 2023, art. 189 n. marg. 44 con ulteriori riferimenti e n. marg. 50.

deve invece avere effetto sospensivo. Gli aiuti sotto forma di decisioni e atti normativi devono di norma acquisire efficacia solo quando sono passati in giudicato o entrati in vigore (cfr. art. 39 AP-LSaS).

All'articolo 103 capoverso 2 viene quindi aggiunta una nuova lettera e. L'effetto sospensivo deve valere per legge anche davanti al Tribunale federale in procedimenti avviati dall'autorità di sorveglianza nell'ambito della sorveglianza degli aiuti di Stato. Non hanno invece effetto sospensivo per legge i ricorsi dei beneficiari o dei loro concorrenti. L'effetto sospensivo è inteso a impedire aiuti illeciti. Non è pertanto necessario se un beneficiario impugna una decisione che giudica illecito l'aiuto di Stato o se l'autorità di sorveglianza rinuncia a presentare ricorso e se il ricorso è presentato «soltanto» da un concorrente.

A fronte dell'importanza dell'effetto sospensivo per la sorveglianza degli aiuti l'esplícita disposizione nella LTF risulta necessaria. Ciò consente inoltre di ricollegarsi al sistema della LTF. Il giudice dell'istruzione deve poter decidere altrimenti, secondo l'articolo 103 capoverso 3 LTF, ossia, in casi eccezionali revocare l'effetto sospensivo¹⁸⁶.

2.2.8.2 Legge del 17 giugno 2005¹⁸⁷ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)

Art. 31a Oggetti di ricorso nel campo della sorveglianza degli aiuti di Stato

L'articolo 31 LTAF disciplina i ricorsi giudicati dal TAF. Il diritto in vigore prevede una limitazione ai ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'articolo 5 PA, il che esclude ricorsi contro atti normativi o singoli atti dell'Assemblea federale. Affinché simili ricorsi siano possibili in futuro, è necessario estendere l'ammissibilità del ricorso. L'avamprogetto aggiunge quindi, con l'articolo 31a AP-LTAF, i due oggetti d'impugnazione mancanti: atti normativi della Confederazione che prevedono regimi di aiuti o aiuti *ad hoc* (lett. a) e singoli atti dell'Assemblea federale (lett. b).

La lettera a garantisce che l'autorità di sorveglianza e altri soggetti legittimati a ricorrere possano procedere non soltanto contro gli aiuti sotto forma di decisioni, ma anche contro quelli sotto forma di atti normativi. Questi ultimi devono essere atti normativi che prevedono regimi di aiuti o aiuti *ad hoc* (cfr. in merito al termine l'art. 2 lett. f AP-LSaS e il commento all'art. 82 lett. b^{bis} AP-LTF). Oggetto di impugnazione e pertanto anche oggetto del procedimento non è l'intero atto normativo, ma soltanto le disposizioni che rappresentano il regime di aiuti o l'aiuto *ad hoc*.

Se gli atti normativi sono ordinanze dell'Assemblea federale o del Consiglio federale, viene in questo modo prevista un'eccezione secondo l'articolo 189 capoverso 4 Cost., dalla quale sono escluse le modifiche della Costituzione e le leggi federali (cfr. anche art. 82 lett. b^{bis} AP-LTF).

La lettera b prevede espressamente i singoli atti dell'Assemblea federale come oggetto d'impugnazione. L'Assemblea federale non può emanare decisioni ai sensi dell'articolo 5 PA (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. b PA e contrario). Può solo emanare atti sotto forma

¹⁸⁶ V. in merito il commento all'art. 42 AP-LSaS.

¹⁸⁷ RS 173.32

di leggi, ordinanze o decreti federali (art. 163 Cost.). La Costituzione conferisce tuttavia all'Assemblea federale la facoltà di decidere su singoli atti, per quanto una legge federale lo preveda espressamente (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.). In circostanze straordinarie può inoltre emanare singoli atti specifici sotto forma di decreti federali (art. 173 cpv. 1 lett. c Cost. e art. 29 della legge del 13 dicembre 2002¹⁸⁸ sul Parlamento). I sussidi che devono essere erogati per ragioni di equità in situazioni straordinarie, ma che non hanno alcuna base giuridica, sono esempi tipici di questi singoli atti. Non è quindi escluso che in futuro gli aiuti possano essere concessi anche attraverso singoli atti dell'Assemblea federale¹⁸⁹. Di conseguenza, per creare un'equivalenza con il sistema di sorveglianza degli aiuti di Stato dell'UE, occorre garantire anche la tutela giuridica. Sono però legittimati a ricorrere solo i terzi, ma non l'autorità di sorveglianza (cfr. art. 36 cpv. 2 AP-LSaS).

Benché l'articolo 40 AP-LSaS specifichi che si applicano le regole valide per le decisioni, per cui è possibile che singoli atti dell'Assemblea federale rientrino già nell'articolo 31 LTAF, gli oggetti d'impugnazione nella LTAF vengono comunque integrati affinché anche da questa normativa federale risulti che i singoli atti che concedono aiuti dell'Assemblea federale sono impugnabili (v. anche il commento all'art. 40 AP-LSaS).

Il campo d'applicazione dell'articolo 31a AP-LTAF è limitato sotto vari aspetti: innanzitutto a livello federale non sussiste una possibilità di ricorso astratta se l'atto normativo crea semplicemente una base legale per aiuti *ad hoc* sotto forma di decisioni, contratti di diritto pubblico o atti materiali. In questo caso l'atto normativo non è ancora il vero e proprio aiuto, vale a dire che l'aiuto non è ancora stato concesso. Nel singolo caso questa delimitazione può comportare qualche difficoltà e dovrà dapprima affermarsi nella prassi giuridica svizzera. Inoltre, solo potenziali beneficiari o terzi, ad esempio possibili concorrenti, sono legittimati a ricorrere contro gli aiuti sotto forma di ordinanze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale (v. commento all'art. 40 AP-LSaS). Per l'autorità di sorveglianza un corrispondente ricorso è escluso (cfr. art. 36 cpv. 2 AP-LSaS). Il ricorso contro le leggi federali e le modifiche della Costituzione è escluso anche per terzi. Anche in questo caso vengono contemplati solo gli atti normativi che prevedono regimi di aiuti o aiuti *ad hoc* e non gli atti normativi che creano la base legale per aiuti *ad hoc* (v. anche il commento all'art. 82 lett. b^{bis} AP-LTF).

Gli aiuti sotto altra forma, ad esempio contratti di diritto pubblico o atti materiali, non possono essere impugnati direttamente con un ricorso. L'autorità di sorveglianza può procedere in base alla procedura decisionale (cfr. art. 26 AP-LSaS).

¹⁸⁸ RS 171.10

¹⁸⁹ Cfr. p. es. Decreto federale del 13 dicembre 1991 concernente la partecipazione finanziaria della Confederazione allo spegnimento della centrale nucleare sperimentale di Lucens (VD), FF 1991 IV 963 oppure la legge federale del 23 giugno 2000 sul risanamento della Compagnie des Chemins de fer fribourgeois (GFM), RU 2000 132, che oggi, secondo l'art. 22 cpv. 4 LParl, dovrebbe avvenire sotto forma di decreto federale; cfr. anche Luzian Odermatt/Esther Tophinke, in: Graf/Caroni (a cura di): *Kommentar zum Parlamentsgesetz*, 2^a ed., Basilea 2024, art. 29 n. 13 seg. con ulteriori riferimenti.

E, infine, va effettuata una distinzione con gli aiuti cantonali. Secondo l'articolo 31a AP-LTAF sono impugnabili soltanto gli aiuti della Confederazione. L'autorità di sorveglianza deve impugnare gli aiuti di enti erogatori cantonali secondo il diritto procedurale cantonale e pertanto secondo le vie legali cantonali. Ciò corrisponde alla consueta impostazione delle vie legali, tutela l'autonomia dei Cantoni e consente loro di esaminare ed eventualmente correggere la propria prassi.

Art. 33

L'ampliamento degli oggetti di ricorso comporta anche un'integrazione per quanto riguarda le autorità inferiori dell'articolo 33 LTAF. Poiché non si tratta soltanto di decisioni del Consiglio federale, ma anche di ordinanze, ossia di atti normativi, l'avamprogetto integra la vigente lettera b¹⁹⁰ e prevede un nuovo capoverso 2. Questo secondo capoverso stabilisce espressamente che il ricorso è ammissibile contro ordinanze delle autorità inferiori di cui al capoverso 1, ossia in particolare del Consiglio federale. Si tratta di un'eccezione ai sensi dell'articolo 189 capoverso 4 Cost.

Con il capoverso 2 lettera b si assicura inoltre che possa essere interposto ricorso da terzi anche contro i singoli atti e le ordinanze dell'Assemblea federale con i quali vengono concessi aiuti. Fanno eccezione le leggi federali e le modifiche della Costituzione (cfr. anche art. 82 lett. b^{bis} AP-LTF nonché art. 4 cpv. 3 e 4 dei Protocolli sugli aiuti di Stato e art. 14 cpv. 3 e 4 dell'Accordo sull'energia elettrica).

Art. 37 cpv. 2

L'AP-LSaS prevede anche la possibilità di impugnare gli aiuti dell'Assemblea federale. Si tratta di un'eccezione giuridica secondo l'articolo 189 capoverso 4 Cost. Fanno eccezione le modifiche della Costituzione e le leggi federali (cfr. anche gli art. 31a e 33 cpv. 2 AP-LTAF).

Alle procedure di ricorso contro singoli atti vanno applicate per analogia le disposizioni relative alle decisioni, in quanto sono sostanzialmente simili alle decisioni e sussiste una necessità analoga di assicurare la tutela giuridica. Questo significa in particolare l'applicazione analoga dell'articolo 47 e seguenti PA. Per quanto riguarda il motivo di ricorso dell'inadeguatezza fatto valere secondo l'articolo 49 lettera c PA, i tribunali dovranno tener conto del fatto che si tratta di un atto dell'Assemblea federale e procedere con cautela nella misura in cui si tratta di decisioni politiche e sulla base di considerazioni sulla separazione dei poteri¹⁹¹. Il termine di ricorso per l'impugnazione di singoli atti è pertanto calcolato per analogia con l'articolo 50 PA. Al posto della notifica della decisione in questo caso sarà tuttavia determinante la pubblicazione del singolo atto. L'Assemblea federale, in applicazione dell'articolo 2 lettere f e h della legge del 18 giugno 2004¹⁹² sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb) dovrà pubblicare i decreti federali che concedono aiuti. Secondo queste disposizioni, i decreti federali vengono già oggi pubblicati se sottostanno a referendum o se lo decide l'Assemblea federale (cfr. art. 2 lett. f e h LPubb). Se un decreto federale che concede un

¹⁹⁰ La formulazione esatta della lettera va coordinata con la revisione parziale della LTF (cfr. procedura di consultazione 2024/36 del 6 dicembre 2024).

¹⁹¹ Cfr. p. es. in relazione ad atti del Consiglio federale DTF 147 IV 439 consid. 3.3.1; 130 I 26 consid. 2.2; 129 II 193 consid. 5.1; sentenza A-6086/2010 del 16 giugno 2011 consid. 6.1.

¹⁹² RS 170.512

aiuto non venisse pubblicato, ciò rappresenterebbe sostanzialmente una lacuna procedurale che non deve cagionare alcun pregiudizio al ricorrente (cfr. anche art. 38 PA e art. 49 LTF).

Art. 37a Diritto di ricorso in caso di ricorsi contro atti normativi nel campo della sorveglianza degli aiuti di Stato

Il diritto di ricorso per quanto riguarda i ricorsi davanti al TAF è disciplinato dall'articolo 48 PA in combinato disposto con l'articolo 37 LTAF. Ne risulta tuttavia soltanto il diritto di ricorrere contro decisioni. Nella PA, concepita per le decisioni, manca una disposizione speciale che legittimi a ricorrere contro atti normativi. L'articolo 37a LTAF colma questa lacuna per quanto riguarda i regimi di aiuti e gli aiuti *ad hoc* della Confederazione sotto forma di atti normativi (art. 31a AP-LTAF). Le altre disposizioni relative alla procedura di ricorso della PA (art. 44 segg.) sono invece sostanzialmente applicabili anche a ricorsi contro atti normativi federali tramite il rimando nell'articolo 37 LTAF e l'articolo 40 AP-LSaS.

Per il diritto di ricorrere presso il TAF, l'autorità di sorveglianza può basarsi sugli articoli 36 o 37 AP-LSaS in combinato disposto con l'articolo 37a AP-LTAF. L'articolo 37a disciplina però in particolare anche il diritto di ricorso di terzi, ovvero di potenziali beneficiari e dei loro concorrenti, nella misura in cui impugnano atti normativi della Confederazione.

Il diritto di ricorso secondo l'articolo 37a AP-LTAF presuppone che il ricorrente sia particolarmente toccato dall'atto normativo e abbia un interesse degno di protezione al suo annullamento. Il diritto di ricorrere davanti al TAF secondo l'articolo 37a AP-LTAF deve sostanzialmente corrispondere al diritto di ricorrere davanti al Tribunale federale secondo l'articolo 89 capoverso 1 lettera b LTF¹⁹³. Per essere particolarmente toccati è sufficiente esserlo in modo attuale o virtuale. Il coinvolgimento virtuale presuppone tuttavia che il ricorrente possa, prima o poi, essere concretamente toccato dalla regolamentazione impugnata con una probabilità minima. Nel caso di regimi di aiuti o di aiuti *ad hoc* ciò può sostanzialmente riguardare solo i potenziali beneficiari e, a seconda dell'impostazione del regime di aiuti, i possibili concorrenti non considerati. In genere solo questi ultimi potranno appellarsi al fatto che il regime di aiuti o gli aiuti *ad hoc* in questione potrebbero essere applicati a loro o escluderebbero proprio loro (v. anche il commento all'art. 21 AP-LSaS). Nel caso dell'impugnazione di un atto normativo, in particolare nel caso di un regime di aiuti generale, spesso non sarà ancora possibile affermare con sicurezza se un'impresa interessata sarà da considerarsi un beneficiario o un concorrente escluso. In entrambi i casi l'impresa dovrà però far valere il fatto di essere virtualmente toccata.

Art. 37b Motivi di ricorso in caso di ricorsi contro atti normativi nel campo della sorveglianza degli aiuti di Stato

I motivi di ricorso per la procedura di ricorso davanti al TAF si fondano sull'articolo 49 PA in combinato disposto con l'articolo 37 LTAF. Anche in questo caso manca una regolamentazione per i ricorsi contro atti normativi nel senso di un controllo delle norme astratto. Per questo motivo viene inserito un nuovo articolo 37b che definisce i possibili motivi di ricorso.

¹⁹³ Cfr. DTF 136 I 49 consid. 2.1.

L'autorità di sorveglianza o i concorrenti possono far valere la violazione del diritto federale sovraordinato e del diritto internazionale. Poiché il ricorso è rivolto contro ordinanze di dipartimenti, uffici federali o altre unità amministrative subordinate, ciò riguarda sostanzialmente ordinanze del Consiglio federale, leggi federali, la Costituzione federale e il diritto internazionale. Diversamente da quanto previsto per i ricorsi contro le decisioni, non è possibile far valere l'inadeguatezza.

Per il ricorso dell'autorità di sorveglianza va inoltre considerato che si tratta di un ricorso interposto da un'autorità, che farà sostanzialmente valere soltanto violazioni relative ai suoi compiti giuridici, allo scopo di assicurare l'applicazione uniforme e corretta della LSaS e delle disposizioni sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali.

Nel caso di ricorsi da parte di terzi contro aiuti sotto forma di ordinanze dell'Assemblea federale o del Consiglio federale i motivi di ricorso sono limitati: è possibile far valere soltanto l'incompatibilità dell'aiuto con le disposizioni sugli aiuti di Stato previste dai trattati internazionali. Questa limitazione è la conseguenza della separazione dei poteri. Gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale devono poter essere esaminati soltanto in casi eccezionali e nella misura necessaria da un Tribunale federale (art. 189 cpv. 4 Cost.; v. anche il commento all'art. 98a AP-LTF)¹⁹⁴. Ciò vale in particolare per gli atti normativi. Nel caso delle decisioni o di singoli atti dell'Assemblea federale è invece giustificato dare un maggiore peso alla garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) e non prevedere una limitazione dei motivi di ricorso. Questo corrisponde anche all'attuale concezione della LTAF che per le decisioni già impugnabili del Consiglio federale e degli organi dell'Assemblea federale (art. 33 lett. a e b LTAF) non prevede una limitazione dei motivi di ricorso.

Art. 37c Termine di ricorso in caso di ricorsi contro atti normativi nel campo della sorveglianza degli aiuti di Stato

Il termine di ricorso di cui all'articolo 50 capoverso 1 PA non può essere applicato all'impugnazione di atti normativi della Confederazione. Rifacendosi all'articolo 101 LTF, l'articolo 37c AP-LTAF disciplina, pertanto, l'inizio e la durata del termine di ricorso nel caso dell'impugnazione di un atto normativo. La data di pubblicazione si basa sulla LPubb. Le ordinanze del Consiglio federale e dell'Assemblea federale e gli atti normativi di altre unità amministrative della Confederazione vengono pubblicati almeno cinque giorni prima della loro entrata in vigore (cfr. art. 7 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 2 lett. c, d ed e LPubb).

2.2.8.3 Legge del 6 ottobre 1995¹⁹⁵ sui cartelli (LCart)

Art. 18 cpv. 2, primo periodo

Con la creazione della Camera separata preposta agli aiuti di Stato diventano membri della COMCO altre due persone, che tuttavia, eccetto alle sedute di questa Camera, non partecipano alle restanti sedute della COMCO (v. commento all'art. 3 AP-LSaS)

¹⁹⁴ Cfr. Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1 pag. 501 nonché Johannes Reich in: Ehrenzeller et al., *Bundesverfassung St. Galler Kommentar*, 4^a ed. 2023, n. marg. 44 con ulteriori riferimenti e n. marg. 50.

¹⁹⁵ RS 251

al n. 2.2.7). Di conseguenza va modificato l'articolo 18 capoverso 2 in modo che questi due membri siano aggiunti al numero di membri della COMCO. Conformemente alla riforma delle autorità della concorrenza in corso parallelamente, il numero prescritto è fissato a cinque-sette membri più i due membri supplementari della Camera preposta agli aiuti di Stato. Se la riforma delle autorità della concorrenza non dovesse essere approvata, nella presente frase il numero di membri andrebbe modificata: da 5-7 a quello di 11-15 in vigore.

2.2.8.4 Legge federale del 21 dicembre 1948¹⁹⁶ sulla navigazione aerea (LNA)

Art. 103

Alla conclusione della fase transitoria di cinque anni, la procedura prevista finora all'articolo 103 LNA per la verifica degli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo viene disciplinata nell'AP-LSaS per tutti gli accordi sul mercato interno e quindi anche per il settore del trasporto aereo. Di conseguenza, con l'entrata in vigore della LSaS, l'articolo 103 LNA può essere abrogato (v. anche n. 2.2.9).

2.2.8.5 Legge federale del 20 dicembre 1985¹⁹⁷ sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr)

Art. 5 cpv. 2, secondo periodo

Gli aiuti di Stato non rientrano nel campo d'applicazione della LSPr. Se la sorveglianza degli aiuti di Stato venisse affidata a un'autorità di vigilanza diversa dalla COMCO, anche in quel caso il Sorvegliante dei prezzi non avrebbe diritto a partecipare alle sedute con voto consultivo. Per questo motivo, il Sorvegliante dei prezzi non parteciperà alle sedute della Camera preposta agli aiuti di Stato.

2.2.9 Modifica temporanea della legge federale sulla navigazione aerea

Con l'entrata in vigore del pacchetto Svizzera-UE viene abrogato l'articolo 13 ATA che funge da base per la sorveglianza degli aiuti di Stato vigente nel settore del trasporto aereo (v. n. 2.6.6.3). Di conseguenza, l'articolo corrispondente 103 capoverso 1 LNA che si basa sull'articolo 13 ATA rimanderà agli obblighi materiali secondo l'articolo 3 del Protocollo sugli aiuti di Stato dell'ATA. Non appena la nuova procedura di sorveglianza sarà costituita entro il periodo transitorio di cinque anni, la base per la sorveglianza nel settore del trasporto aereo sarà sostituita dalla LSaS e l'articolo 103 LNA sarà abrogato (v. n. 2.2.8.4).

Questo adeguamento sarà comunque oggetto di un atto modificatore separato. L'articolo 103 LNA e quindi anche la procedura di sorveglianza degli aiuti di Stato rimangono invariati fino all'entrata in vigore della LSaS.

2.2.10 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

Per valutare gli effetti sulla Svizzera dell'introduzione della sorveglianza degli aiuti di Stato, occorre quantificare il numero dei futuri casi previsti. Sulla base dei valori

¹⁹⁶ RS 748.0

¹⁹⁷ RS 942.20

UE e dei suoi Stati membri, a lungo termine in Svizzera ci saranno presumibilmente circa cinque progetti di aiuti d'annunciare che saranno oggetto dell'esame semplice di cui all'articolo 14 AP-LSaS. Ci si aspetta inoltre altri cinque aiuti ai sensi del RGEC secondo l'articolo 25 capoverso 1 AP-LSaS e un esame approfondito secondo l'articolo 16 AP-LSaS. Dato il campo d'applicazione limitato degli accordi sul mercato interno interessati, queste cifre potrebbero essere inferiori. Nel contempo, il frammentato mercato dell'elettricità svizzero o la struttura organizzativa federalista della Svizzera potrebbe portare a un aumento del numero di casi. Anche il fatto che in Svizzera, a differenza dell'UE, la consulenza è a pagamento potrebbe fare aumentare i casi.

Le stime si basano su primi calcoli e su analisi qualitative, incluso un esame rapido, e verranno ulteriormente verificate durante la procedura di consultazione.

Subito dopo l'introduzione del sistema potrebbero essere effettuate numerose procedure d'esame. La Croazia, ad esempio, ha introdotto una sorveglianza degli aiuti di Stato tramite la propria autorità della concorrenza già dieci anni prima della sua adesione all'UE. In particolare, nei primi anni sono stati notificati numerosi aiuti nel settore dei trasporti terrestri (in relazione alla modernizzazione che avveniva in parallelo e in maniera indipendente)¹⁹⁸. Nel caso della Croazia, inoltre, cinque dei sette esami effettuati nei tre settori sono stati svolti nei primi quattro anni dalla sua adesione all'UE, nel 2013, mentre non si è osservata una concentrazione analoga per quanto riguarda i tre settori nel caso della Bulgaria e della Romania dopo la loro adesione nel 2007.

2.2.10.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le seguenti valutazioni si basano sull'ipotesi secondo cui il pacchetto Svizzera-UE entrerà in vigore nel 2028. La fase transitoria di cinque anni comprenderebbe in questo caso gli anni dal 2028 al 2032. La sorveglianza svizzera degli aiuti di Stato sarebbe attiva a partire dal 2033, una volta entrata in vigore la LSaS, ossia cinque anni dopo la ratifica dei trattati internazionali di cui all'articolo 1 capoverso 2 AP-LSaS (cfr. art. 56 cpv. 1 AP-LSaS).

¹⁹⁸ Annual Report on State Aid 2008, Croatian Competition Authority. Consultabile su: www.aztn.hr > About Us > Annual reports.

Tabella 2.2.10.1 (1): fabbisogno di risorse stimato per la Confederazione per l'attuazione della sorveglianza degli aiuti di Stato

		Fase transitoria					
		2028– 2030	2031	2032	2033	2034	dal 2035
Spese per il perso- nale (in posti ETP)	<i>SECO</i>						
	- Introduzione del sistema	2/anno	2	2			
	- Centro di competenza na- zionale				1	1	1
	<i>COMCO</i>						
	- Sorveglianza degli aiuti		1,5	1,5	5,5	5,5	5,5
	- Consulenza				4,5*	4,5*	3*
	Totale	2/anno	3,5	3,5	11*	11*	9,5*
Spese per beni e servizi (in fr. 1 000)	<i>COMCO</i>						
	- Banca dati		250	250	100	100	100
	- Indennità alle controparti				100	100	100
	Totale	--	250	250	200	200	200

*2/3 delle spese di consulenza sono finanziate tramite gli emolumenti versati dagli enti erogatori cantonali, il terzo restante è finanziato a livello federale tramite trasferimenti di credito dalle unità amministrative responsabili alla COMCO compensati internamente.

Oltre agli effetti positivi indiretti legati agli effetti economici (v. n. 2.2.10.3) l'introduzione di una sorveglianza degli aiuti di Stato comporterà spese supplementari per la Confederazione, soprattutto a carico della COMCO, che sarà responsabile dell'esame degli aiuti. Complessivamente, a livello federale si prevedono 500 000 franchi di costi d'introduzione negli anni 2031 e 2032. Si prevedono uscite annue durature di 200 000 franchi. Nel periodo di transizione è inoltre prevista la creazione, presso la COMCO e la SECO, di 2–11 posti ETP e, a partire dal 2035, di 9,5 posti ETP.

La COMCO sorveglia già gli aiuti di Stato nel campo d'applicazione dell'ATA, ma a seguito dell'estensione settoriale e dell'introduzione degli obblighi di annuncio e di ricorso (v. commento agli art. 6 e 37 AP-LSaS al n. 2.2.7) comporterà nuove uscite per la Confederazione. Nel complesso si prevede un aumento duraturo del personale di 7,5 ETP nella Segreteria della COMCO e di 1 ETP nella Camera preposta agli aiuti di Stato. 2 ETP saranno finanziati tramite le entrate legate agli emolumenti versati dagli enti erogatori cantonali per la consulenza a pagamento (cfr. art. 5 AP-LSaS). Le

spese di consulenza potrebbero risultare più elevate soprattutto nei primi anni successivi all'introduzione della nuova procedura di sorveglianza, per cui sono da prevedere 3 ulteriori ETP temporanei distribuiti sui primi due anni (2033 e 2034). Altre uscite possono essere legate a eventuali indennità alle controparti [*alle autorità federali non possono invece di norma essere addossate spese processuali se esercitano la loro funzione di vigilanza prevista dalle leggi speciali (DTF 148 II 369, consid. 3).*] e alla gestione della banca dati (cfr. art. 51 AP-LSaS).

Potrebbero esserci altre uscite una tantum in relazione all'istituzione dell'autorità di sorveglianza. Con l'entrata in vigore della LSaS la nuova autorità di sorveglianza dovrà essere operativa. Questo significa che la COMCO dovrà disporre, due anni prima dell'entrata in vigore, delle necessarie risorse per l'istituzione dell'autorità di sorveglianza e per assicurarne l'operatività fin dal primo giorno. In una prima fase va pertanto garantito lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze nel campo del diritto sugli aiuti di Stato all'interno dell'autorità, attualmente non disponibile in maniera sufficiente. Ciò vale in particolare in relazione al diritto specifico del settore e alla prassi nei settori dell'energia elettrica e dei trasporti terrestri che in futuro saranno oggetto dell'esame degli aiuti di Stato. Nel contempo, bisogna preparare l'organizzazione concreta, ossia i relativi processi e le procedure organizzative. E, infine, vanno assicurate la creazione e la messa in esercizio di una banca dati. Per i lavori preparatori menzionati sono previsti, presso la COMCO, 1,5 posti ETP durante una fase preparatoria nei due anni precedenti all'entrata in vigore.

Sono previsti maggiori oneri anche per gli enti erogatori a livello federale che annunciano i loro aiuti, che eventualmente li modificano dopo il parere dell'autorità di sorveglianza, li comunicano e che eventualmente partecipano a un procedimento giudiziario. A causa di questi oneri supplementari i progetti d'aiuto potrebbero però essere avviati soltanto in presenza di un vero interesse pubblico e di conseguenza potrebbero essere concessi meno aiuti, il che sgraverebbe le finanze pubbliche. Nel corso dell'esame, le autorità amministrative della Confederazione, in quanto enti erogatori, sono tenute, ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1 AP-LSaS e nel quadro dell'assistenza amministrativa secondo l'articolo 3 capoverso 4 AP-LSaS, a fornire informazioni nel caso di procedure dell'autorità di sorveglianza. Anche l'eventuale modifica di regimi di aiuti esistenti di cui all'articolo 47 capoverso 2 AP-LSaS può causare oneri supplementari alle autorità federali. Eventuali procedure di ricorso di cui al capitolo 5 AP-LSaS potrebbero comportare oneri supplementari anche per il Tribunale federale e per il TAF. Poiché ogni anno sono da prevedere complessivamente circa cinque esami a livello federale e cantonale (v. n. 2.2.10), questi costi supplementari sono ampiamente distribuiti e a carico di vari servizi. Per questo motivo, a livello federale questi costi supplementari sono finanziati nel quadro delle risorse esistenti.

Infine, tramite un'ordinanza, andrà istituito presso la SECO un centro di competenza nazionale responsabile dei lavori legislativi sugli aiuti di Stato e degli scambi internazionali in questo settore. Questi compiti saranno coperti con 1 posto ETP a partire dal 2033. Per la fase di transizione di cinque anni, si prevedono inoltre notevoli oneri supplementari per la SECO, responsabile dell'introduzione del sistema. Ciò riguarda

in particolare l'elaborazione delle relative ordinanze (cfr. n. 2.2.6.5) e i lavori di coordinamento con i Cantoni e l'Unione europea, attività per le quali saranno richiesti 2 posti ETP ogni anno fino alla fine del 2032.

Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione. L'unica eccezione è costituita dal personale finanziato tramite le entrate da emolumenti (2 ETP).

2.2.10.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto non ha ripercussioni specifiche per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

Per i Cantoni si prevedono uscite supplementari dovute ai nuovi compiti da svolgere. Si stima che i Cantoni dovranno sostenere nel complesso i costi d'introduzione temporanei di 8,5 posti ETP e i costi d'esecuzione duraturi annui di 2 posti ETP presso l'autorità di sorveglianza. Poiché la Confederazione creerà una banca dati centrale, i Cantoni non dovranno sostenere costi in tal senso.

Tabella 2.2.10.2 (1): fabbisogno di risorse stimato per i Cantoni per l'attuazione della sorveglianza degli aiuti di Stato

Cantoni	Costi di introduzione temporanei, una tantum (in posti ETP)	Costi d'esecuzione duraturi annui (in posti ETP)
Consulenza a pagamento presso la COMCO in quanto autorità di sorveglianza	2	2
Modifiche delle leggi cantonali	6,5	-
Totale	8,5	2

Data la mancanza di esperienza dei Cantoni nella sorveglianza degli aiuti di Stato, almeno in una prima fase si prevedono notevoli spese di consulenza (cfr. art. 5 AP-LSaS). Anche se il numero dei casi da annunciare, in particolare a lungo termine, dovrebbe essere basso (v. n. 2.2.10), potrebbero sorgere domande su progetti che in definitiva non devono essere annunciati. La consulenza da parte dell'autorità di sorveglianza va fatturata agli enti erogatori in base al tempo impiegato (cfr. art. 5 AP-LSaS). Di conseguenza, si stima che 2 posti ETP presso l'autorità di sorveglianza ogni anno saranno controfinanziati dai Cantoni tramite l'indennità del tempo impiegato. Il tempo impiegato potrebbe risultare più elevato in particolare nei primi anni successivi all'introduzione della nuova procedura di sorveglianza, per cui nei primi due anni (2033 e 2034) vanno previsti 2 ulteriori posti ETP (v. colonna centrale della tabella 2.2.10.2 [1]). Per rendere la consulenza il più efficiente possibile, i Cantoni e i Comuni potrebbero istituire, analogamente ad alcuni Stati membri dell'UE, un servizio preposto agli esami preliminari (v. commento all'art. 6 cpv. 1 AP-LSaS) incaricandolo di coordinare la consulenza.

Altri costi supplementari si verranno a creare per gli enti erogatori a livello cantonale, in quanto annunciano i loro aiuti, eventualmente li modificano dopo il parere dell'autorità di sorveglianza, comunicano gli aiuti finalizzati e partecipano a un procedimento giudiziario. Nel corso dell'esame, le autorità amministrative dei Cantoni, in quanto enti erogatori, sono tenute ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1 AP-LSaS e nel quadro dell'assistenza amministrativa secondo l'articolo 3 capoverso 4 AP-LSaS, a fornire informazioni nel caso di procedure dell'autorità di sorveglianza. Anche l'eventuale modifica dei regimi di aiuti esistenti di cui all'articolo 47 capoverso 2 AP-LSaS può causare oneri supplementari alle autorità cantonali. E, infine, la sorveglianza degli aiuti causerà ulteriori costi per i tribunali cantonali in caso di ricorso contro gli aiuti cantonali. Ogni nuova legge comporta potenzialmente oneri supplementari per i tribunali, in particolare nella sorveglianza degli aiuti di Stato, dove tuttavia sussiste l'obbligo di ricorso dell'autorità di sorveglianza. Poiché si stima che vi saranno in totale cinque esami a livello federale e cantonale e ancora meno ricorsi (v. n. 2.2.10), questi costi supplementari saranno probabilmente esigui. I costi supplementari interni duraturi per gli enti erogatori e i tribunali cantonali dovrebbero poter essere almeno parzialmente compensati internamente, come per la Confederazione; il finanziamento concreto è di competenza dei Cantoni.

Per sviluppare congiuntamente le competenze necessarie, i Cantoni possono definire, nel quadro di un concordato, un tribunale intercantonale come prima istanza di ricorso contro gli aiuti cantonali (v. n. 2.2.6.2). Ciò potrebbe avvenire nel corso del periodo di transizione di cinque anni.

Entro quel periodo potrebbero anche essere modificate le leggi e le ordinanze cantonali per adeguarle alle disposizioni in materia di aiuti di Stato. Anche se non sono previste ampie revisioni, già la valutazione dell'eventuale necessità di procedere a eventuali revisioni richiederà risorse rilevanti. Di conseguenza, per ogni Cantone si calcola un quarto di posto ETP, quindi complessivamente 6,5 posti ETP per il totale dei Cantoni.

2.2.10.3 Ripercussioni sull'economia

Integrazione generale nell'economia delle ripercussioni delle disposizioni in materia di aiuti di Stato

L'introduzione della sorveglianza degli aiuti di Stato nei tre settori rafforzerà la situazione concorrenziale in Svizzera e quindi anche le condizioni quadro della piazza economica svizzera nei tre settori. Anche se nell'UE gli aiuti vengono raramente giudicati illeciti (v. n. 2.2.10), una sorveglianza comporta un'impostazione più favorevole alla concorrenza degli aiuti previsti. È anche possibile che sulla base della consulenza da parte dell'autorità di sorveglianza secondo l'articolo 5 AP-LSaS gli aiuti suscettibili di falsare fortemente la concorrenza vengano modificati o ritirati.

In generale, la maggiore tutela della concorrenza avrà effetti positivi sull'economia nazionale e quindi sulla prosperità in Svizzera. Garantendo pari condizioni di concorrenza, cioè evitando che determinate imprese o settori di produzione vengano avvantaggiati da aiuti di Stato, si impedisce l'allocazione inefficiente delle risorse e a lungo termine si incrementa quindi la produttività. Contemporaneamente va considerato che determinati aiuti sono politicamente auspicabili in caso di fallimento del mercato o in

presenza di altri interessi pubblici preponderanti. Per ponderare questi obiettivi e non pregiudicare inutilmente la concorrenza, è necessaria una regolamentazione di base per il controllo degli aiuti di Stato, che stabilisce in quali casi sono leciti e come sono da impostare affinché siano il più possibile favorevoli alla concorrenza. Gli aiuti che pregiudicano eccessivamente la concorrenza si ripercuotono negativamente sulla prosperità di un Paese e vanno pertanto evitati.

L'introduzione di una sorveglianza degli aiuti di Stato è direttamente connessa con la partecipazione al mercato interno dell'UE. Relativamente alla sorveglianza degli aiuti di Stato occorre pertanto tener conto anche degli effetti economici positivi dei tre accordi sul mercato interno interessati (v. n. 2.5.9., 2.6.9 e 2.10.9).

Ripercussioni su singoli gruppi

Nell'UE il numero degli aiuti di Stato vietati dalla Commissione europea è esiguo ed esistono numerose deroghe. Si può partire dal presupposto che gran parte degli aiuti esistenti in Svizzera sarà concessa anche in futuro. Per gli aiuti già concessi al momento dell'entrata in vigore della LSaS non può essere chiesta la restituzione. Le ripercussioni sulle imprese svizzere dovrebbero pertanto essere limitate. Per le imprese l'introduzione della sorveglianza degli aiuti di Stato è connessa anche con determinati costi, benché ridotti, della regolamentazione. L'entità delle informazioni da fornire per la valutazione degli aiuti secondo l'articolo 22 capoverso 1 AP-LSaS dovrebbe essere trascurabile, in quanto la consulenza, l'annuncio e lo scambio di informazioni avviene tra l'autorità di sorveglianza e l'ente erogatore. Le imprese possono inoltre essere toccate se fanno valere i loro diritti come parte terza toccata pronunciandosi nell'ambito dell'esame approfondito secondo l'articolo 22 capoverso 2 AP-LSaS oppure in caso di ricorso. In generale va tuttavia sottolineato che l'onere amministrativo supplementare riguarderà in primo luogo le autorità amministrative e non le imprese (v. n. 2.2.10.1 e 2.2.10.2).

Un altro gruppo è rappresentato dai consumatori interessati indirettamente e in maniera positiva dalla sorveglianza degli aiuti grazie alla maggiore protezione della concorrenza. In generale, una concorrenza più intensa ha solitamente un effetto di contenimento dei prezzi.

2.2.10.4 Ripercussioni sulla società

Il progetto non ha ripercussioni di rilievo sulla società.

2.2.10.5 Ripercussioni sull'ambiente

Dato che la sorveglianza degli aiuti di Stato è contenuta nell'Accordo sull'energia elettrica, il progetto potrebbe teoricamente ripercuotersi sulla promozione delle fonti energetiche rinnovabili e quindi anche sull'ambiente. Le esperienze raccolte nell'UE fanno però supporre che questa promozione dovrebbe continuare a essere in gran parte possibile. Oltre alle numerose eccezioni nell'ambito della decarbonizzazione, dal 2012 nell'UE un unico aiuto di Stato è stato giudicato illecito nel settore dell'energia elettrica. Di conseguenza, la questione delle ripercussioni sull'ambiente non è stata esaminata in maniera approfondita. L'Accordo sull'energia elettrica prevede inoltre

una serie di garanzie per quanto riguarda gli strumenti di promozione esistenti, in particolare nell'ambito delle energie rinnovabili, nonché la compensazione delle misure ecologiche relative all'energia idroelettrica.

2.2.10.6 Altre ripercussioni

Non si attendono altre ripercussioni di rilievo.

2.2.11 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

2.2.11.1 Costituzionalità dei Protocolli

Le disposizioni sugli aiuti di Stato vengono aggiunte all'ATT e all'ATA esistenti tramite i Protocolli sugli aiuti di Stato, mentre nel nuovo Accordo sull'energia elettrica sono inseriti direttamente nel testo dell'Accordo. La costituzionalità dell'Accordo sull'energia elettrica è illustrata al numero 2.11.10.1. I Protocolli sugli aiuti di Stato si basano sugli articoli 54 capoverso 1 e 101 capoverso 1 Cost., in base ai quali gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e a ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl; art. 7a cpv. 1 LOGA). I Protocolli sugli aiuti di Stato non rientrano nella categoria dei trattati internazionali che il Consiglio federale è autorizzato a concludere sulla base di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Non si tratta neppure di un trattato internazionale di portata limitata di cui all'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Inoltre, la loro attuazione richiede l'emanazione di una nuova legge federale. Di conseguenza, i Protocolli sugli aiuti di Stato sono da sottoporre all'Assemblea federale per approvazione.

2.2.11.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione

Nell'emanare la LSaS, la Confederazione può basarsi sulla sua competenza organizzativa intrinseca per la sorveglianza degli aiuti federali e, per la sorveglianza di quelli cantonali, sugli articoli 95 capoverso 2 primo periodo, 54 capoverso 1, 101 capoverso 1 Cost. come pure sulle sue competenze settoriali conferitegli dagli articoli 87 (Ferrovie e altri mezzi di trasporto) e 92 capoverso 1 Cost. (Circolazione stradale).

2.2.11.2.1 Sorveglianza di aiuti della Confederazione

Diverse competenze settoriali della Costituzione federale attribuiscono la facoltà alla Confederazione di concedere aiuti di Stato. Sulla base di queste disposizioni e sulla sua competenza intrinseca, non scritta, di disciplinare l'organizzazione e la procedura delle autorità federali (cfr. art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.), la Confederazione è autorizzata a disciplinare la concessione degli aiuti di Stato da parte delle autorità federali e a sorvegliarla. Per le competenze federali risultanti dall'esistenza e dalla natura della Confederazione e per le quali manca un'attribuzione esplicita di competenze legislative, la prassi odierna prevede che nell'ingresso venga menzionato al posto della competenza della Confederazione l'articolo 173 capoverso 2 Cost.

La Confederazione è sostanzialmente libera di disciplinare la procedura delle proprie autorità che intendono concedere aiuti di Stato. Data la separazione dei poteri e la posizione del Consiglio federale di suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione, sancite dalla Costituzione, le competenze dell'autorità di sorveglianza sono tuttavia limitate per quanto riguarda gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale: non può ricorrere contro simili atti (cfr. art. 36 cpv. 2 ma anche art. 37 cpv. 2 AP-LSaS). Secondo l'articolo 189 capoverso 4 Cost. può, in linea di massima, essere prevista a livello di legge una possibilità di ricorso contro atti dell'Assemblea federale (ad eccezione delle leggi federali; cfr. art. 190 Cost.) e del Consiglio federale (cfr. art. 31a e 33 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 AP-LTAF nonché art. 82 lett. b^{bis} AP-LTF). Per un possibile diritto di ricorso di un'autorità amministrativa come l'autorità di sorveglianza, vanno però considerate, oltre all'articolo 189 capoverso 4 Cost., anche le restanti disposizioni costituzionali sull'organizzazione delle autorità federali. Il diritto di ricorso di un'autorità amministrativa contro atti dell'Assemblea federale non sarebbe compatibile con l'attuale separazione dei poteri sancita a livello costituzionale e il diritto di ricorso di un'autorità amministrativa contro atti del Consiglio federale solleverebbe perlomeno dubbi sul piano costituzionale, visto che il Consiglio federale, per la sua posizione di suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione sancita dalla Costituzione, è gerarchicamente sovraordinato anche alle autorità amministrative indipendenti. Non sussistono invece dubbi sul piano costituzionale per quanto riguarda il parere non vincolante dell'autorità di sorveglianza previsto anche per gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale.

2.2.11.2.2 Sorveglianza di aiuti dei Cantoni

Le seguenti considerazioni si riferiscono agli aiuti di tutte le unità statali – comprese quelle esterne all'Amministrazione centrale – di tutti i livelli dello Stato federale inferiori a quelli della Confederazione – in particolare dei Comuni. Per semplicità si parlerà soltanto dei Cantoni.

Legame con la ripartizione nazionale delle competenze nell'attuazione di trattati internazionali

Sulla base delle sue competenze nell'ambito degli affari esteri (art. 54 cpv. 1 e 101 cpv. 1 Cost.), la Confederazione può concordare tramite trattati internazionali una regolamentazione degli aiuti di Stato (v. n. 2.2.11.1). Nel concludere tali trattati, la Confederazione non è vincolata alla ripartizione interna delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Può pertanto concordare, tramite i trattati, una regolamentazione degli aiuti di Stato che si applica anche ai Cantoni e che va oltre quanto potrebbe emanare sulla base delle sue competenze federali. La Confederazione farà ricorso a questa competenza con la conclusione dei Protocolli aggiuntivi sugli aiuti di Stato dell'ATA e dell'ATT e della parte sugli aiuti di Stato contenuta nell'Accordo sull'energia elettrica. Nell'attuazione nel diritto nazionale delle prescrizioni concordate con i trattati internazionali, la Confederazione rimane tuttavia vincolata alla ripartizione nazionale delle competenze. Per l'attuazione delle disposizioni internazionali in materia di aiuti di Stato tramite la LSaS, la Confederazione necessita pertanto di una competenza federale anche per quanto riguarda la sorveglianza degli aiuti dei Cantoni.

*Competenza federale intersettoriale per la regolamentazione degli aiuti dei Cantoni*¹⁹⁹

Il vantaggio di basare la LSaS su una competenza federale intersettoriale consiste nel fatto che tale competenza potrebbe essere utilizzata anche nel caso di un recepimento delle disposizioni in materia di aiuti di Stato in altri accordi sul mercato interno con l'UE.

Secondo l'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost. la Confederazione deve provvedere alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante (mercato interno). Sulla base di questo articolo, la Confederazione può limitare gli aiuti concessi dai Cantoni che ostacolano l'accesso al mercato dei fornitori esterni che non beneficiano di aiuti, ossia quando gli aiuti impediscono oppure ostacolano notevolmente l'avvio delle attività economiche dei fornitori esterni. Una corrispondente regolamentazione dovrebbe tuttavia limitarsi allo stretto necessario e lasciare ai Cantoni un sufficiente margine di manovra per lo svolgimento dei loro compiti. Non sarebbe quindi possibile vietare in linea di massima nel diritto nazionale gli aiuti di Stato disciplinando in maniera dettagliata le eccezioni e le possibilità di giustificazione, come nell'UE. Sul piano procedurale, le ingerenze nell'autonomia organizzativa e procedurale dei Cantoni sarebbero ammesse soltanto se fossero indispensabili per assicurare nei Cantoni l'applicazione corretta e uniforme del diritto federale sugli aiuti di Stato (di minore portata rispetto a quello dell'UE).

Dato il suo tenore («spazio economico svizzero»), l'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost. può essere considerato soltanto per regolamentare gli aiuti di Stato che comportano una discriminazione o un'eccessiva distorsione della concorrenza nel mercato interno svizzero. Basandosi sulle sue competenze nell'ambito degli affari esteri (art. 54 cpv. 1 e 101 cpv. 1 Cost.), la Confederazione può tuttavia estendere autonomamente questa protezione contro la discriminazione e le eccessive distorsioni della concorrenza anche ai fornitori stranieri.

Portata della competenza per l'emanazione della LSaS

Il diritto materiale in materia di aiuti di Stato è direttamente applicabile tramite i Protocolli sugli aiuti di Stato e l'Accordo sull'energia elettrica. Non è necessaria un'attuazione nel diritto nazionale e pertanto la LSaS non contiene disposizioni materiali (v. anche n. 2.2.5 e il commento al cap. 1 al n. 2.2.7). La mancanza della competenza della Confederazione secondo l'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost. di emanare un diritto materiale sugli aiuti di Stato di questa portata valido per i Cantoni non arreca pertanto alcun pregiudizio.

Affinché la Confederazione possa basarsi nella LSaS sull'articolo 95 capoverso 2 primo periodo in combinato disposto con l'articolo 54 capoverso 1 e l'articolo 101

¹⁹⁹ Per una descrizione dettagliata cfr. Ufficio federale di giustizia, *Gutachten zu einer Bundeskompetenz zu einer sektorenübergreifenden Regulierung von Beihilfen*, Berna 28 marzo 2023, www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Politica economica > Concorrenza > Stato e concorrenza > Aiuti di Stato.

capoverso 1 Cost. per regolamentare la procedura di concessione degli aiuti di Stato e sorvegliare gli aiuti cantonali, devono essere soddisfatte le seguenti due condizioni:

In primo luogo, le disposizioni della LSaS devono rimanere entro l'ambito della sorveglianza degli aiuti di Stato che la Confederazione potrebbe prevedere anche autonomamente (vale a dire non in attuazione di un impegno internazionale). Questo vale in particolare per le possibili ingerenze nell'autonomia cantonale in materia di organizzazione o procedure. Questa condizione è soddisfatta con l'AP-LSaS. L'autorità di sorveglianza della Confederazione, ad esempio, non decide in maniera giuridicamente vincolante sulla liceità degli aiuti (cantonali), ma è previsto un parere non vincolante connesso con un diritto di ricorso e per gli aiuti dei Cantoni non si applica alcun divieto d'esecuzione (v. anche n. 2.2.6.2 e il commento all'art. 8 AP-LSaS al n. 2.2.7).

In secondo luogo, la sorveglianza degli aiuti deve contribuire a impedire la discriminazione di fornitori esterni al Cantone e a eliminare limitazioni cantonali eccessive agli scambi economici intercantonali. Questo contributo agli obiettivi di cui all'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost. deve avere la stessa entità del contributo che fornirebbero una regolamentazione e una sorveglianza degli aiuti cantonali emanate sulla base di questa competenza federale o quantomeno non deve essere notevolmente inferiore.

Contributo fornito dalla sorveglianza degli aiuti di Stato per la creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante ai sensi dell'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost.

La regolamentazione degli aiuti di Stato concordata nel quadro del diritto internazionale tra la Svizzera e l'UE non serve in primo luogo a creare uno spazio economico svizzero non discriminante, ma a garantire pari condizioni di concorrenza tra le imprese delle Parti contraenti nei settori che rientrano nel campo d'applicazione dei rispettivi accordi (v. n. 2.2.5.1). Di conseguenza, i Protocolli sugli aiuti di Stato, l'Accordo sull'energia elettrica e l'AP-LSaS che li attua prevedono soltanto aiuti di Stato che incidono sul commercio tra la Svizzera e l'UE. Alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea, di cui la Svizzera nel quadro del Protocollo istituzionale si impegna a tener conto (v. n. 2.1.6.3.1), questa condizione può tuttavia essere soddisfatta anche quando gli aiuti di Stato vengono concessi esclusivamente a imprese che operano in Svizzera. Questi aiuti, infatti, ostacolano alle imprese dell'UE l'accesso al mercato interno svizzero²⁰⁰. Di conseguenza, anche gli effetti degli aiuti di Stato sulla concorrenza nel mercato interno della Svizzera possono essere oggetto della sorveglianza secondo la LSaS se gli aiuti vengono concessi a imprese per attività che rientrano nel campo d'applicazione degli accordi. Proteggendo i fornitori dell'UE dalle distorsioni della concorrenza legate agli aiuti di Stato vengono protetti anche i fornitori interni già attivi sul mercato o che intendono accedervi. Mentre nel caso di una regolamentazione autonoma degli aiuti cantonali secondo l'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost. l'effetto protettivo può essere esteso a fornitori dall'estero sulla

²⁰⁰ Sentenza della CGUE del 24 luglio 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, n. marg. 77 segg.; sentenza della CGUE dell'8 maggio 2013, *Libert e a.*, cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, n. marg. 78 segg.; sentenza della CGUE del 21 dicembre 2016, *Vervloet e a.*, C-76/15, ECLI:EU:C:2016:975, n. marg. 104.

base dell'articolo 54 capoverso 1 e dell'articolo 101 capoverso 1 Cost., viceversa, la protezione dei fornitori dell'UE garantita dai Protocolli sugli aiuti di Stato e dall'Accordo sull'energia elettrica va a beneficio dei fornitori attivi sul mercato interno svizzero. Il contributo alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante è analogo. Per la sorveglianza degli aiuti cantonali la Confederazione può pertanto basarsi sostanzialmente sugli articoli 95 capoverso 2 primo periodo in combinato disposto con gli articoli 54 capoverso 1 e 101 capoverso 1 Cost.

Contributo limitato a causa del campo d'applicazione dell'Accordo sui trasporti terrestri

I Protocolli sugli aiuti di Stato, l'Accordo sull'energia elettrica e l'AP-LSaS che li attua comprendono solo aiuti che incidono sul commercio tra la Svizzera e l'UE nel campo d'applicazione degli accordi sul mercato interno (v. commento all'art. 1 cpv. 2 AP-LSaS al n. 2.2.7).

Il campo d'applicazione dell'ATT comprende soltanto fattispecie transfrontaliere; il traffico esclusivamente nazionale in Svizzera non è compreso²⁰¹. Nell'ambito del traffico esclusivamente nazionale in Svizzera l'accesso al mercato da parte di imprese europee non è quindi previsto, per cui la giurisprudenza corrispondente della Corte di giustizia europea non troverà probabilmente applicazione. In questo settore gli aiuti di Stato a imprese che operano esclusivamente in Svizzera non saranno quindi probabilmente contemplati (cfr. n. 2.5.6.4 e 2.5.8.3). Pertanto, in questo settore non tutti gli aiuti di Stato – obiettivo invece dell'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost. – che hanno effetti sul mercato interno svizzero sono contemplati dalla sorveglianza degli aiuti e tali effetti non sono oggetto d'esame. Se da un lato i fornitori nel mercato interno svizzero vengono protetti direttamente, con la sorveglianza degli aiuti di Stato, contro distorsioni della concorrenza causate dagli aiuti concessi alle imprese attive (a livello transfrontaliero) nel campo d'applicazione dell'ATT, dall'altro queste imprese non vengono protette contro distorsioni della concorrenza provocate da aiuti concessi a fornitori che operano esclusivamente in Svizzera. Questa disparità di trattamento è in contrasto con l'obiettivo di creare uno spazio economico svizzero non discriminante secondo l'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost. Per questo motivo, nella sorveglianza degli aiuti cantonali nell'ambito dell'ATT, la Confederazione non può basarsi esclusivamente sugli articoli 95 capoverso 2 primo periodo 1 e 101 capoverso 1 Cost.

I campi d'applicazione dell'ATA e dell'Accordo sull'energia elettrica non sono impostati in modo da limitare il contributo della sorveglianza degli aiuti di Stato alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante. L'ATA, in particolare, tramite la reciproca concessione di diritti di traffico, comprende ora anche il traffico aereo tra punti all'interno della Svizzera e tra punti all'interno di uno Stato membro dell'UE²⁰². In questo modo le imprese di trasporti aerei dell'UE hanno accesso al mercato svizzero anche nell'ambito del traffico aereo nazionale.

Basi complementari: competenze federali settoriali

²⁰¹ Cfr. art. 2 ATT; v. anche il commento all'art. 1 cpv. 1 del Protocollo di modifica dell'ATT al n. 2.5.6.2.

²⁰² Cfr. art. 1 cpv. 2 del Protocollo di modifica dell'ATA e relativo commento al n. 2.6.6.1.

Per la sorveglianza di aiuti cantonali nell'ambito dell'ATT, la Confederazione può basarsi anche su competenze settoriali che le consentono di sorvegliare gli aiuti in questi settori indipendentemente dall'obiettivo di creare uno spazio economico svizzero non discriminante.

L'articolo 87 Cost. attribuisce alla Confederazione un'ampia competenza legislativa per quanto riguarda i trasporti ferroviari, in cui rientrano tutti i mezzi di trasporto su rotaia. Dal punto di vista materiale, la competenza si estende anche all'ordinamento del mercato²⁰³. Per la sorveglianza degli aiuti dei Cantoni nel settore del trasporto su rotaia di merci e passeggeri, la Confederazione può quindi basarsi anche sull'articolo 87 Cost.

L'articolo 92 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione un'ampia competenza nel settore delle poste e delle telecomunicazioni. Fa parte del settore delle poste anche il trasporto regolare e professionale di viaggiatori su strada. Anche in questo caso, dal punto di vista materiale, la competenza si estende all'ordinamento del mercato²⁰⁴. Per la sorveglianza degli aiuti dei Cantoni nel settore del trasporto di viaggiatori su strada la Confederazione può quindi basarsi anche sull'articolo 92 capoverso 1 Cost.

Nell'ambito del traffico merci su strada manca una competenza federale che si estenda materialmente sull'ordinamento del mercato e sulla sorveglianza degli aiuti dei Cantoni sulla quale la Confederazione possa basarsi in maniera complementare. Secondo l'articolo 82 capoverso 1 Cost. la Confederazione dispone di un'ampia competenza legislativa in materia di circolazione stradale, che oltre alle norme di circolazione vere e proprie comprende anche regolamentazioni in ambiti in stretta relazione con la circolazione stradale: l'ammissione alla circolazione di veicoli e conducenti, il diritto penale in materia di trasporti o questioni riguardanti l'assicurazione e la responsabilità civile²⁰⁵. Questo elenco mostra tuttavia che in termini materiali la competenza non si estende all'ordinamento del mercato del trasporto merci su strada. Il trasporto merci non fa pertanto parte del settore delle poste di cui all'articolo 92 capoverso 1 Cost. È tuttavia ammissibile estendere a questo settore la competenza intersettoriale di cui all'articolo 95 capoverso 2 primo periodo Cost., nonostante il contributo limitato fornito alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante, a causa del campo d'applicazione dell'ATT, dalla sorveglianza degli aiuti di Stato nell'ambito del trasporto merci su strada. L'esclusione del trasporto merci su strada dall'AP-LSaS e quindi una distinta sorveglianza degli aiuti da parte dei Cantoni soltanto in questo settore porterebbe a sua volta a una situazione discriminante. Bisogna inoltre partire dal presupposto che la sorveglianza degli aiuti cantonali concessi a imprese svizzere di trasporto merci su strada attive (a livello transfrontaliero) nel campo d'applicazione dell'ATT assoggettata al Protocollo sugli aiuti di Stato e all'AP-LSaS ha anche un

²⁰³ Kern, in: Waldmann/Belser/Epiney (a cura di), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*, Basilea 2015, art. 87 n. 13.

²⁰⁴ Hettich/Steiner in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (a cura di), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, Zurigo 2023, art. 92 n. 15.

²⁰⁵ Vogel, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (a cura di), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, Zurigo 2023, art. 82 n. 5.

effetto disciplinare sulla concessione di aiuti a imprese che operano soltanto sul territorio nazionale.

La Confederazione dispone così di una base costituzionale per la sorveglianza degli aiuti cantonali nell'intero campo d'applicazione dell'AP-LSaS.

Nel caso di un eventuale recepimento delle disposizioni sugli aiuti di Stato in altri accordi sul mercato interno con l'UE, occorrerà verificare di volta in volta se il loro campo d'applicazione limita il contributo fornito dalla sorveglianza degli aiuti alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante. In tal caso, per l'attuazione la Confederazione deve potersi basare (nella LSaS) anche su una competenza federale settoriale. Altrimenti, può basarsi unicamente sull'articolo 95 capoverso 2 primo periodo in combinato disposto gli articoli 54 capoverso 1 e 101 capoverso 1 Cost.

2.2.11.2.3 Basi costituzionali non pertinenti²⁰⁶

Una sorveglianza intersettoriale degli aiuti cantonali non può basarsi sull'articolo 96 capoverso 1 Cost. Secondo questo articolo, la Confederazione emana prescrizioni contro gli effetti economicamente o socialmente nocivi di cartelli e di altre forme di limitazione della concorrenza. Anche gli aiuti di Stato possono causare distorsioni della concorrenza con effetti corrispondenti²⁰⁷, per cui la loro regolamentazione sarebbe coperta perlomeno dal tenore dell'articolo 96 capoverso 1 Cost. Mentre gli articoli 27 e 94 Cost. proteggono la concorrenza contro le distorsioni dovute a misure statali, l'articolo 96 Cost. mira, in primo luogo, a proteggere la concorrenza dalle distorsioni causate da privati²⁰⁸. L'articolo 96 Cost. comprende anche l'intervento dello Stato, ma soltanto nella misura in cui si tratta di una partecipazione al processo economico come fornitore o richiedente di beni e servizi. La concessione di aiuti di Stato non è un'attività economica statale di questo tipo²⁰⁹. Depone a sfavore dell'ipotesi di basarsi sull'articolo 96 Cost. come competenza legislativa della Confederazione per contrastare tutte le limitazioni alla concorrenza anche il fatto che l'espressione «altre forme di limitazione della concorrenza» contenuta originariamente nella legge sui cartelli è stata inserita solo più tardi nella Costituzione con l'obiettivo di chiarire che

²⁰⁶ Per ulteriori basi costituzionali non pertinenti cfr. Ufficio federale di giustizia, *Gutachten zu einer Bundeskompetenz zu einer sektorenübergreifenden Regulierung von Beihilfen*, Berna 28 marzo 2023, www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Politica economica > Concorrenza > Stato e concorrenza > Aiuti di Stato.

²⁰⁷ Martenet, in: Martenet/Dubey (a cura di), *Commentaire romand, Constitution fédérale*, Basilea 2021, art. 96 n. 26.

²⁰⁸ Biaggini, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurigo 2017, art. 96 n. 4; Jacobs, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (a cura di), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, Zurigo 2023, art. 96 n. 6; Uhlmann, in: Waldmann/Belser/Epiney (a cura di), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*, Basilea 2015, art. 96 n. 7.

²⁰⁹ Lo riconosce in via di principio anche Martenet, in: Martenet/Dubey (a cura di), *Commentaire romand, Constitution fédérale*, Basilea 2021, art. 96 n. 26, che tuttavia vorrebbe riferirsi all'art. 96 Cost. in combinato disposto con gli art. 92, 95 cpv. 2 e 98 Cost. per una competenza federale per la regolamentazione degli aiuti di Stato, ritenendo comunque a sua volta che l'art. 95 cpv. 2 Cost. rappresenta la base primaria.

andavano contemplati non soltanto i cartelli, ma possibilmente tutte le entità che limitano la concorrenza, a prescindere dalla loro forma organizzativa e dalla forma in cui si presentano²¹⁰.

2.2.11.2.4 Conclusioni sulla costituzionalità

In conclusione, si può affermare che sussiste una base costituzionale per tutto il campo d'applicazione dell'AP-LSaS. Nell'emanare la LSaS, per la sorveglianza degli aiuti federali, la Confederazione può basarsi sulla propria competenza organizzativa intrinseca e per quelli cantonali sugli articoli 95 capoverso 2 primo periodo, 54 capoverso 1, 101 capoverso 1 Cost. nonché sulle competenze settoriali che le sono conferite dagli articoli 87 e 92 cpv. 1 Cost.

2.2.11.3 Compatibilità con altri impegni internazionali

La legislazione sugli aiuti di Stato tra la Svizzera e l'UE e la sua attuazione nell'AP-LSaS si fondano sul diritto dell'UE. Per garantire pari condizioni di concorrenza nelle parti del mercato interno che rientrano nel campo d'applicazione del relativo accordo, la Svizzera crea e gestisce un sistema per la sorveglianza degli aiuti di Stato che assicura in qualsiasi momento una sorveglianza e un'attuazione equivalente a quelle dell'Unione europea. Queste regolamentazioni sono in linea con le regole dell'OMC, in particolare dell'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative²¹¹, che continuano a essere applicabili per i rispettivi aiuti di Stato.

2.2.11.4 Forma dell'atto

La questione della forma degli atti normativi da emanare è trattata nelle parti del rapporto esplicativo contenenti disposizioni sugli aiuti di Stato (v. n. 2.5, 2.6 e 2.10).

2.2.11.5 Applicazione provvisoria

Non è prevista un'applicazione provvisoria.

2.2.11.6 Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione

Le disposizioni procedurali dell'AP-LSaS prevalgono sui diritti procedurali cantonali. Non vi sono altri aspetti giuridici particolari da menzionare.

2.2.11.7 Protezione dei dati

Nell'ambito delle sue attività ai sensi dell'AP-LSaS, l'autorità di sorveglianza tratterà dati di persone fisiche e giuridiche. Durante la consultazione sarà esaminato se in questo contesto potrà trattare e comunicare anche dati particolarmente degni di protezione di persone fisiche e giuridiche e se a questo fine dovrà essere elaborata un'apposita base giuridica formale.

²¹⁰ Biaggini, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurigo 2017, art. 96 n. 5; Jacobs, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (a cura di), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, Zurigo 2023, art. 96 n. 13 seg.; Uhlmann, in: Waldmann/Belser/Epiney (a cura di), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*, Basilea 2015, art. 96 n. 15.

²¹¹ Allegato 1A.13 dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio; RS **0.632.20**.

2.3 Libera circolazione delle persone

2.3.1 Sintesi

Con il protocollo di modifica dell'accordo del 21 giugno 1999²¹² tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione, ALC), la Svizzera e l'UE hanno concordato di aggiornare le regole sulla libera circolazione delle persone. Questo permetterà all'economia svizzera di assumere, in caso di necessità, anche in futuro lavoratori provenienti dall'UE, il che è di grande importanza per la piazza economica svizzera e per la sicurezza pianificatoria delle imprese. Inoltre, l'ALC conferisce ai cittadini svizzeri un'estesa libertà di movimento nell'UE, di cui beneficiano circa mezzo milione di svizzeri. Oltre all'immigrazione e alla prestazione di servizi transfrontaliera (compresa la protezione dei salari), l'ALC contempla anche il coordinamento della sicurezza sociale (allegato II) e il riconoscimento delle qualifiche professionali (allegato III). Il protocollo di modifica lascia invariato tale campo d'applicazione dell'ALC. La Svizzera recepisce la direttiva 2004/38/CE²¹³ adeguandola alle proprie specificità e collegandola con un piano di salvaguardia a tre livelli, comprendente deroghe e garanzie nonché una clausola di salvaguardia concretizzata. Quanto alla prestazione di servizi transfrontaliera (compresa la protezione dei salari), anche per il recepimento nell'ALC della direttiva relativa al distacco di lavoratori è stato concordato un piano di garanzia a tre livelli comprendente deroghe, principi e una clausola di non regressione. Il protocollo di modifica dell'ALC e le misure interne d'attuazione e d'accompagnamento garantiscono che, conformemente agli obiettivi del Consiglio federale, l'immigrazione dall'UE in Svizzera rimanga orientata al mercato del lavoro e che siano preservate le vigenti condizioni di salario e di lavoro in Svizzera. Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. In riferimento alla clausola di salvaguardia il mandato negoziale è stato superato, in quanto la sua concretizzazione si applica all'intero campo d'applicazione dell'ALC (cfr. n. 5.3). Il Consiglio federale chiede l'approvazione del protocollo di modifica e della relativa legislazione di attuazione nell'ambito della parte stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

Immigrazione

L'ALC disciplina i diritti e gli obblighi dei cittadini di una parte contraente e dei loro familiari che si recano sul territorio dell'altra parte contraente per vivere, lavorare o studiare. Questo riguarda sia i cittadini degli Stati membri dell'UE in Svizzera sia i cittadini svizzeri negli Stati membri dell'UE. L'allegato I, che contiene le disposizioni relative all'immigrazione, non è più stato modificato dopo la conclusione dell'ALC, ad eccezione delle disposizioni sull'estensione dell'ALC ai nuovi Stati membri

²¹² RS **0.142.112.681**

²¹³ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 e abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, GU L 158 del 30.6.2004, pag. 77–123, nella versione di cui all'allegato II sezione 2 del protocollo di modifica dell'ALC.

dell'UE. Contemporaneamente, il diritto dell'UE²¹⁴ riguardante la libera circolazione delle persone è stato aggiornato all'interno dell'UE, in particolare con l'adozione della direttiva 2004/38/CE²¹⁵. Il recepimento parziale di tale direttiva è quindi stato posto al centro dei negoziati tra la Svizzera e l'UE sul protocollo di modifica dell'ALC. L'obiettivo era applicare in linea di massima di nuovo le medesime regole sulla libera circolazione delle persone all'interno dell'UE nonché tra la Svizzera e l'UE. Il principio del recepimento dinamico del diritto dell'UE sarà pertanto applicato in futuro alla Svizzera anche nel campo della libera circolazione delle persone.

Nel *mandato negoziale* dell'8 marzo 2024 il Consiglio federale aveva fissato tre obiettivi nel settore dell'immigrazione: 1) consolidare l'orientamento al mercato del lavoro dell'immigrazione dall'UE, al fine di limitare le conseguenze per i sistemi sociali e combattere gli abusi; 2) rispettare le disposizioni costituzionali sull'espulsione penale; 3) preservare la procedura di notifica dei soggiorni di breve durata per l'esercizio di un'attività lucrativa. Il risultato dei negoziati sul protocollo di modifica dell'ALC nonché le relative misure interne d'attuazione e di accompagnamento hanno permesso di raggiungere integralmente questi obiettivi.

Il diritto rilevante dell'UE è recepito nell'ALC con un *piano di salvaguardia a tre livelli*. Tale piano comprende tre deroghe (relative al soggiorno permanente, all'espulsione penale e alla carta d'identità biometrica) e due garanzie (relative alla fine del soggiorno e alla procedura di notifica) nonché una clausola di salvaguardia concreta sancita nell'articolo 14a del protocollo di modifica dell'ALC. Un valore aggiuntivo fondamentale della clausola di salvaguardia concretizzata consiste nel suo meccanismo istituzionalizzato, che prevede il coinvolgimento di un tribunale arbitrale. In caso di disaccordo nel Comitato misto (CM), la Svizzera può adire il tribunale arbitrale in una procedura ordinaria o urgente, senza che sia necessario il consenso da parte dell'UE. La clausola di salvaguardia concretizzata è applicabile a fattispecie rientranti nell'intero campo d'applicazione dell'ALC, compresa la protezione dei salari. La legislazione interna definisce, tra le altre cose, le condizioni per la fine del soggiorno e la procedura di notifica. Definisce inoltre le condizioni per l'attivazione della clausola di salvaguardia, stabilendo gli indicatori nell'ambito del mercato del lavoro, della sicurezza sociale, delle abitazioni e del trasporto nonché i valori soglia relativi all'immigrazione netta dall'UE, all'aumento dell'impiego di lavoratori transfrontalieri, della disoccupazione e del ricorso all'aiuto sociale. Vengono inoltre fissate le competenze per l'attivazione della clausola di salvaguardia e il ricorso a eventuali misure protettive. La combinazione della clausola di salvaguardia dell'ALC e della sua attuazione interna costituisce uno strumento efficace. Anche il nuovo principio di pari trattamento degli studenti provenienti dall'UE rispetto a quelli residenti in Svizzera in relazione alle tasse universitarie è completato da misure d'accompagnamento tese a compensare le ripercussioni finanziarie per le università coinvolte.

²¹⁴ Il termine «diritto dell'UE» è usato ai fini di una migliore leggibilità. Soltanto dal trattato di Lisbona del 1° dicembre 2009 l'UE è l'erede legale della Comunità europea.

²¹⁵ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 e abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, GU L 158 del 30.6.2004, pag. 77–123.

Protezione dei salari

L'ALC ha liberalizzato la prestazione transfrontaliera di servizi individuale fino a un massimo di 90 giorni di lavoro per anno civile. Affinché tali prestazioni di servizi fornite in Svizzera da lavoratori dipendenti (nell'ambito dei cosiddetti distacchi) e da lavoratori indipendenti provenienti dall'UE non comportino un'offerta abusiva di condizioni lavorative e salariali inferiori a quelle usuali in Svizzera e affinché le imprese nazionali e quelle estere beneficino delle stesse condizioni di concorrenza, nel 2004 sono state introdotte in Svizzera le cosiddette misure collaterali. La legge dell'8 ottobre 1999²¹⁶ sui lavoratori distaccati (LDist) obbliga i datori di lavoro esteri che distaccano personale in Svizzera a rispettare le condizioni salariali e lavorative svizzere. Per contrastare il fenomeno della cosiddetta indipendenza fittizia (detta anche pseudo-indipendenza) e la conseguente eventuale elusione del rispetto delle condizioni salariali e lavorative svizzere, la LDist contiene anche misure rivolte ai prestatori di servizi transfrontalieri indipendenti.

Secondo il mandato negoziale svizzero, l'obiettivo dei negoziati era quello di armonizzare il diritto sul distacco dei lavoratori previsto nell'ambito dell'ALC con il diritto dell'UE applicabile in questo ambito. Ciò a condizione che l'attuale livello di protezione in vigore in Svizzera in materia di condizioni salariali e lavorative sia mantenuto in modo duraturo e che le imprese svizzere non siano esposte a una concorrenza sleale. A tal fine, nel corso dei negoziati con l'UE sulla protezione salariale, il Consiglio federale ha cercato di concordare un piano di garanzia a tre livelli composto da principi, eccezioni e una clausola di non regressione.

Già all'inizio dei colloqui esplorativi con l'UE, il Consiglio federale era concorde con i Cantoni e le parti sociali sul fatto che, in aggiunta all'esito dei negoziati, fossero necessarie anche misure nazionali per mantenere l'attuale livello di protezione salariale. In parallelo ai negoziati, il Consiglio federale ha elaborato queste misure insieme ai Cantoni e alle parti sociali e ne propone l'attuazione nell'ambito della revisione della LDist, della legge federale sugli appalti pubblici (LAPub)²¹⁷, della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL)²¹⁸ e del Codice delle obbligazioni (CO)²¹⁹.

Con la misura nazionale di attuazione della regolamentazione dell'UE sulle spese, la Svizzera sfrutta al massimo il margine di manovra concesso dalla legislazione UE in materia e garantisce il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» al fine di prevenire la concorrenza sleale.

Tutte le misure nazionali per garantire la protezione dei salari sono mirate per i settori in cui è necessario intervenire. Riguardano principalmente le aziende dell'UE che distaccano lavoratori in Svizzera (aziende distaccanti). Nella misura in cui tocchino anche le imprese elvetiche, si basano su ciò che già esiste e non creano nuovi oneri sostanziali per queste ultime, né tantomeno intaccano la flessibilità del mercato del lavoro.

²¹⁶ Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro; RS **823.20**.

²¹⁷ Legge del 21 giugno 2019 sull'imposizione degli oli minerali, RS **172.056.1**.

²¹⁸ Legge federale del 28 settembre 1956, RS **221.215.311**.

²¹⁹ RS **220**

Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nazionali

Grazie all'aggiornamento delle disposizioni di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nazionali (allegato II all'ALC), i diritti in materia di assicurazioni sociali dei cittadini di Stati membri dell'UE residenti in Svizzera e dei cittadini svizzeri residenti negli Stati membri dell'UE continueranno a essere tutelati anche in futuro. Le deroghe vigenti più importanti per la Svizzera hanno potuto essere escluse dal recepimento dinamico del diritto. Le ripercussioni del recepimento della direttiva 2014/50/UE²²⁰ sulla previdenza professionale più estesa hanno potuto essere attenuate tutelando gli interessi della Svizzera.

Riconoscimento delle qualifiche professionali

Il settore del riconoscimento delle qualifiche professionali (allegato III dell'ALC) viene aggiornato per la prima volta dal 2015 mediante il protocollo di modifica dell'ALC.

La Svizzera potrà partecipare al sistema d'informazione del mercato interno (IMI) dell'UE anche nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali. Ciò le consentirà, tra l'altro, di ricevere notifiche di allerte (meccanismo di allerta) quando a cittadini di uno Stato membro dell'UE viene revocata l'autorizzazione all'esercizio di una professione. A tal fine, l'allegato III dell'ALC sarà aggiornato. I cittadini svizzeri e le imprese svizzere potranno così beneficiare, nell'UE, delle stesse regole previste per i cittadini dell'UE quando intendono esercitare una professione regolamentata.

2.3.2 Situazione iniziale

Immigrazione

L'ALC è in vigore dal 1° luglio 2002 e costituisce un pilastro fondamentale dei rapporti bilaterali tra la Svizzera e l'UE. A partire dal 2006 l'ALC è stato esteso ai nuovi Stati membri dell'UE in varie tappe e in applicazione delle disposizioni transitorie, che hanno consentito un'apertura graduale del mercato del lavoro svizzero. Dal 2017 le disposizioni dell'ALC si applicano anche alla Croazia, il più recente Stato membro dell'UE.

L'ALC è di grande importanza per la Svizzera, poiché consente alla sua economia di ricorrere, in caso di necessità, a lavoratori provenienti dall'UE. Anche sullo sfondo dell'invecchiamento demografico in Svizzera, l'immigrazione dall'UE svolge un ruolo importante sia per soddisfare il fabbisogno di lavoratori che per il finanziamento del sistema sociale. Alla fine del 2024 vivevano in Svizzera più di 1,5 milioni di cittadini degli Stati membri dell'UE. Circa il 64 per cento dei cittadini degli Stati membri dell'UE immigrati in Svizzera tra il 2002 e il 2024 in Svizzera sono venuti nel nostro Paese per svolgervi un'attività lucrativa, circa il 23 per cento nell'ambito del ricongiungimento familiare, l'8 per cento per una formazione o un perfezionamento professionale e il restante 5 per cento sono persone che non svolgono un'attività lucrativa

²²⁰ Direttiva 2014/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari, GU L 128 del 30.4.2014, pagg. 1–7.

in Svizzera (p. es. pensionati). La quota delle persone che svolgono un'attività lucrativa è continuamente cresciuta, passando dal 53 per cento nel 2002 al 71 per cento nel 2024²²¹. Alla fine del 2024 ulteriori 400 000 cittadini degli Stati membri dell'UE lavoravano in Svizzera in qualità di frontalieri²²². Queste cifre confermano che l'immigrazione in virtù dell'ALC dipende fortemente dallo sviluppo economico e dalle esigenze del mercato del lavoro in Svizzera. I vantaggi dell'ALC sono importanti anche per i cittadini svizzeri. Gli svizzeri che abitano, lavorano o studiano in uno Stato membro dell'UE beneficiano dei medesimi diritti di cui godono i cittadini dell'UE in Svizzera in virtù dell'ALC. Anche il numero dei cittadini svizzeri residenti negli Stati membri dell'UE è aumentato da 337 000 nel 2002 a circa 466 000 nel 2024²²³.

Viste le cifre elevate dell'immigrazione in Svizzera, anche in confronto alla mobilità all'interno dell'UE, l'ALC ha suscitato dibattiti politici e sociali. Il 9 febbraio 2014 il Popolo e i Cantoni hanno per esempio approvato l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», e di conseguenza l'articolo 121a della Costituzione federale²²⁴ (Cost.). In seguito, il Consiglio federale ha tentato di avviare negoziati con l'UE per ottenere un adeguamento dell'ALC. L'UE non è tuttavia stata disposta a fare questo passo. Alla fine del 2016 le Camere federali hanno quindi deciso di attuare il nuovo articolo costituzionale, che chiede tra l'altro una gestione autonoma dell'immigrazione, introducendo l'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti e garantendo in tal modo la compatibilità con l'ALC. Così facendo il Parlamento si è consapevolmente espresso a favore dell'ALC e degli accordi bilaterali. Anche il Popolo e i Cantoni hanno respinto nel 2014 («Iniziativa Ecopop») e nel 2020 («Iniziativa per la limitazione») iniziative popolari che avrebbero avuto come conseguenza la denuncia dell'ALC, esprimendosi pertanto a favore degli accordi bilaterali I.

Dal 2006 l'UE applica al suo interno la direttiva 2004/38/CE, considerata uno sviluppo della libera circolazione delle persone. L'allegato I all'ALC, che contiene le disposizioni materiali fondamentali sulla libera circolazione delle persone, non è invece più stato modificato dopo la conclusione dell'accordo nel 1999, a parte le disposizioni sull'estensione dell'accordo ai nuovi Stati membri dell'UE. Inoltre, l'ALC prevede che per la Svizzera sia vincolante soltanto la giurisprudenza emanata fino alla conclusione dell'accordo. A causa del carattere statico dell'allegato I all'ALC, la Svizzera non ha pertanto recepito, o ha recepito solo parzialmente, l'*acquis* e la giurisprudenza dell'UE nel settore della libera circolazione delle persone. Per garantire ciononostante una situazione giuridica equivalente nell'UE e in Svizzera, nella prassi

221 Cfr. la statistica annuale sull'immigrazione 2024, reperibile all'indirizzo www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Fatti e cifre > Statistica degli stranieri > Statistica sull'immigrazione

222 Cfr. la statistica sui frontalieri dell'UST, reperibile all'indirizzo www.bfs.admin.ch > Statistiche > Lavoro e reddito > Attività professionale e orario di lavoro > Popolazione attiva e partecipazione al mercato del lavoro > Persone frontaliere

223 Cfr. la statistica sugli stranieri dell'UST, reperibile all'indirizzo www.bfs.admin.ch > Statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Svizzeri all'estero > Tabelle > Svizzeri all'estero secondo il Paese di residenza, 1993-2024.

224 RS 101

il Tribunale federale si scosta soltanto in presenza di motivi importanti dall'interpretazione della CGUE delle disposizioni del diritto dell'UE rilevanti per l'ALC, emenate dopo la firma dell'accordo²²⁵.

In considerazione della grande importanza economica e politica della libera circolazione delle persone, l'UE esige che la Svizzera recepisca la direttiva 2004/38/CE, in modo da eliminare la progressiva divergenza delle disposizioni nel rapporto tra la Svizzera e l'UE. Queste richieste non sono nuove ed erano state avanzate già nei negoziati sul progetto di accordo istituzionale, ai quali il Consiglio federale ha posto fine nel 2021 (cfr. n. 2.1.2.2). Un'intesa nel quadro di un pacchetto Svizzera-UE non era pertanto realizzabile senza la negoziazione di una soluzione nel settore della libera circolazione delle persone.

Protezione dei salari

L'ALC regola la prestazione transfrontaliera di servizi, che è generalmente limitata a un massimo di 90 giorni di lavoro per anno civile²²⁶. L'allegato I dell'ALC del 1999 fa riferimento alla direttiva dell'Unione europea 96/71/CE²²⁷ (direttiva sul distacco dei lavoratori), che disciplina alcuni requisiti minimi in materia di condizioni di lavoro e di occupazione per i lavoratori distaccati. La Svizzera l'aveva attuata nell'ambito della LDist del 1999. Quest'ultima fa parte delle misure collaterali che sono state introdotte per tutelare le condizioni salariali e lavorative svizzere.

Il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori ha continuato a evolvere dopo la conclusione dell'ALC nel 1999. Nel 2014 è stata emanata la direttiva 2014/67/UE²²⁸ (direttiva di applicazione) con l'obiettivo di migliorare l'applicazione pratica delle norme sul distacco, contrastare l'elusione di queste ultime e garantire un migliore scambio di informazioni tra gli Stati membri. Nel 2018 la direttiva sul distacco dei lavoratori è stata modificata dalla direttiva (UE) 2018/957²²⁹. Da allora, i lavoratori distaccati sono soggetti alle stesse norme in materia di retribuzione e condizioni di lavoro applicabili ai lavoratori nazionali. Secondo la regolamentazione finora vigente, i lavoratori distaccati avevano diritto solo agli standard minimi applicabili nel Paese ospitante, come il salario minimo. Ora hanno invece diritto anche a tutte le componenti salariali del Paese ospitante, come le indennità per il lavoro notturno e per i giorni festivi. L'obiettivo è quello di attuare il principio della «parità di retribuzione per lo stesso

²²⁵ DTF 139 II 393, consid. 4.1.1.

²²⁶ Nei settori in cui esiste un accordo sui servizi tra la Svizzera e l'UE (p. es. sugli appalti pubblici), l'ALC garantisce il diritto di ingresso e di soggiorno per la durata della prestazione di servizi.

²²⁷ Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dic. 1996, sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1-6 (nella versione in vigore al momento della firma dell'Accordo).

²²⁸ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»), GU L 159 del 28.5.2014, pag. 11-31.

²²⁹ Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU L 173 del 9.7.2018, pag. 16-24.

lavoro nello stesso luogo». Finora nessuna delle due direttive era stata incorporata nell'ALC.

In passato l'UE ha criticato in diverse occasioni le misure collaterali svizzere definendole sproporzionate e discriminatorie. Al centro delle critiche vi era il termine di notifica preliminare di otto giorni civili e l'obbligo di depositare, prima di iniziare il lavoro, una cauzione (garanzia finanziaria) a copertura di eventuali crediti da parte degli organi d'esecuzione paritetici. La Svizzera ha giustificato queste misure da un lato con la breve durata della prestazione di servizi (considerata la limitazione a 90 giorni lavorativi per anno civile) e dall'altro con la non eseguibilità all'estero dei crediti delle commissioni paritetiche. Proprio per queste due misure criticate è stato necessario trovare soluzioni nei negoziati.

Allegato II all'ALC / Coordinamento della sicurezza sociale

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è una misura d'accompagnamento indispensabile per la libera circolazione delle persone, in quanto riduce al minimo o elimina gli svantaggi che possono derivare dalla mobilità transfrontaliera all'interno dello spazio UE/AELS e della Svizzera. Dall'entrata in vigore dell'ALC la Svizzera partecipa al sistema di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nazionali previsto dal diritto dell'UE. L'articolo 8 ALC stabilisce i principi fondamentali di questo sistema di coordinamento e rinvia all'allegato II all'accordo. In questo allegato, le parti contraenti convergono le modalità di applicazione del pertinente diritto dell'UE, che include in particolare il regolamento (CE) n. 883/2004²³⁰.

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nazionali mira a eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle persone nell'ambito della sicurezza sociale, senza tuttavia armonizzare le legislazioni nazionali in materia. Esso concerne tutti rami delle assicurazioni sociali e vale per i cittadini di tutti gli Stati contraenti e i loro familiari. Gli Stati in questione sono tenuti a osservare regole e principi comuni nell'elaborazione e applicazione delle proprie norme giuridiche, quali l'assoggettamento alla legislazione di un solo Stato in caso di attività transfrontaliere, la parità di trattamento tra i cittadini nazionali e quelli stranieri, il computo dei periodi di assicurazione compiuti all'estero per l'acquisizione del diritto a prestazioni, l'esportazione delle prestazioni pecuniarie e l'assunzione delle spese per le cure sanitarie fornite all'estero. L'allegato II all'ALC offre soluzioni per la maggior parte delle questioni transfrontaliere nell'ambito della sicurezza sociale.

Ogni revisione dell'allegato II all'ALC necessita dell'accordo delle parti nella decisione del Comitato misto istituito dall'ALC. Dal 2002 l'allegato II all'ALC è stato aggiornato quattro volte e la Svizzera ha recepito praticamente tutte le nuove disposizioni, il che è opportuno per garantire il buon funzionamento del diritto di coordinamento multilaterale.

²³⁰ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nella versione che vincola la Svizzera in virtù dell'Allegato II all'ALC (una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata in RS **0.831.109.268.1**).

Dall'ultimo aggiornamento dell'allegato II dell'ALC il diritto dell'UE nell'ambito del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nazionali è rimasto pressoché immutato. Si tratta ora di recepire la direttiva 2014/50/UE concernente i diritti pensionistici complementari nonché ulteriori adeguamenti tecnici e decisioni. Gli adeguamenti, apportati tramite regolamenti della Commissione, consistono in aggiunte agli allegati dei regolamenti di coordinamento dovute a modifiche delle legislazioni nazionali degli Stati membri. Le decisioni e raccomandazioni da recepire disciplinano questioni relative all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni di coordinamento, quali ad esempio il modo di funzionamento dei comitati per la sicurezza sociale, le modalità di transizione dallo scambio di dati cartaceo a quello elettronico, l'attuazione dei nuovi termini per il rimborso delle spese o il calcolo dell'importo differenziale nel caso delle prestazioni familiari.

Allegato III dell'ALC / riconoscimento delle qualifiche professionali

La Svizzera partecipa al sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali sulla base dell'allegato III dell'ALC. In base a tale sistema, una persona pienamente qualificata per esercitare una professione secondo i criteri del proprio Paese d'origine può esercitare la stessa professione in tutti i Paesi dell'UE, fatte salve le disposizioni legali del Paese ospitante.

Le professioni regolamentate nell'ambito del sistema di riconoscimento sono quelle per le quali l'esercizio è subordinato al possesso di un determinato diploma, attestato o certificato. Affinché una professione possa essere considerata regolamentata ai sensi della direttiva 2005/36/CE²³¹, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

- deve esistere una base legale (disposizione normativa o regolamentare) a livello comunale, cantonale o nazionale.
- la disposizione normativa o regolamentare relativa al requisito delle qualifiche professionali deve fare riferimento al sistema formativo svizzero. La base legale (legge, ordinanza, regolamento, ecc.) deve indicare chiaramente quale formazione è necessaria per poter esercitare la professione.

2.3.3 Obiettivi e svolgimento dei negoziati

Immigrazione

Nel mandato negoziale dell'8 marzo 2024 il Consiglio federale ha definito tre grandi obiettivi: 1) mantenere l'orientamento dell'immigrazione verso l'attività lucrativa, limitando le conseguenze per il sistema sociale e lottando contro gli abusi; 2) rispettare le disposizioni costituzionali sull'espulsione penale; e 3) preservare la procedura di notifica dei soggiorni di breve durata per l'esercizio di un'attività lucrativa. Per sod-

²³¹ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nella sua versione secondo l'allegato III, sezione II del protocollo di modifica dell'ALC.

disfare questi interessi vitali, il pertinente diritto dell'UE doveva essere recepito tenendo conto di tre deroghe (soggiorno permanente, espulsione penale, carta d'identità biometrica) e due garanzie (fine del soggiorno, procedura di notifica). Inoltre, doveva essere concretizzato il meccanismo dell'ALC per porre rimedio a ripercussioni inattese dell'accordo, ossia la clausola di salvaguardia secondo il vigente articolo 14 capoverso 2 ALC.

Dopo che la Svizzera era riuscita già nel *Common Understanding* del 27 ottobre 2023 a raggiungere un'intesa con l'UE in merito alle deroghe e alle garanzie volte a raggiungere gli obiettivi fissati, la prima fase delle trattative si è rivelata difficile. Le delegazioni non erano d'accordo sulla struttura del protocollo di modifica e sulle modalità secondo cui il recepimento dinamico doveva essere articolato con il campo d'applicazione attuale dell'ALC. La delegazione dell'UE riteneva che, in considerazione del recepimento dinamico, le deroghe vigenti e le disposizioni *sui generis* dell'ALC erano divenute obsolete e dovevano essere abolite. L'UE non ha quindi voluto riconoscere le deroghe previste dall'ALC vigente, mentre la Svizzera riteneva che esse fossero già garantite dal *Common Understanding*, visto che quest'ultimo costatava che il campo d'applicazione dell'ALC sarebbe rimasto invariato. Un'ulteriore divergenza era dovuta al fatto che il mandato negoziale delle due delegazioni conteneva delle richieste più estese rispetto al documento del *Common Understanding*. La Svizzera esigeva in particolare una concretizzazione della clausola di salvaguardia, mentre l'UE chiedeva che la Svizzera recepisce nell'ALC la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi²³².

Grazie ai progressi delle trattative nell'ambito del tavolo istituzionale, a partire dall'estate 2024 i negoziati hanno potuto avanzare. Poiché la Svizzera insisteva per una concretizzazione della clausola di salvaguardia, nonostante quest'ultima non fosse parte del *Common Understanding*, l'UE ha avanzato una nuova richiesta in relazione alla deroga vigente riguardante le regole di ammissione alle università e ai politecnici, le tasse universitarie e la concessione di sostegni agli studenti.

Alla fine, è stato raggiunto un consenso in riferimento alle divergenze principali. La Svizzera ha potuto respingere la richiesta dell'UE riguardante la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi. Le parti hanno concordato che tale direttiva non faccia parte dell'*acquis* dell'UE rilevante per l'ALC. Per contro, la Svizzera si è dichiarata disposta a precisare la disposizione sul diritto di stabilimento dei lavoratori indipendenti per quanto riguarda il divieto di limitazioni. Inoltre, è stata concretizzata la vigente clausola di salvaguardia dell'ALC. Tale concretizzazione permetterà in futuro alla Svizzera di avviare autonomamente, senza il consenso dell'UE, la procedura di attivazione della clausola di salvaguardia. La nuova procedura inerente alla clausola di salvaguardia costituisce nel complesso un miglioramento significativo.

Inoltre, le deroghe vigenti dell'ALC hanno potuto essere consolidate, compresa la deroga relativa all'accesso alle università. La Svizzera dovrà in futuro applicare il principio di non discriminazione dei cittadini dell'UE soltanto per quanto riguarda le tasse universitarie.

²³² Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36–68.

Protezione dei salari

Nel mandato negoziale dell'8 marzo 2024 il Consiglio federale aveva formulato diversi obiettivi riguardanti la protezione dei salari. Si trattava innanzitutto di armonizzare il diritto sul distacco dei lavoratori previsto nell'ambito dell'ALC con il diritto dell'UE applicabile in questo ambito. Al fine di mantenere l'attuale livello di protezione in vigore in Svizzera in materia di condizioni salariali e lavorative, si è cercato di garantire eccezioni per quanto riguarda il termine di notifica preliminare, il deposito preventivo di una cauzione in caso di recidiva e l'obbligo di presentare documenti per i prestatori di servizi indipendenti. Il mandato negoziale prevedeva inoltre di garantire il rispetto del principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» e il sistema svizzero di esecuzione duale, nonché di concordare una clausola di non regressione. Per quanto riguarda le spese, si è puntato a una soluzione volta a garantire il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo», impedire la concorrenza sleale e assicurare l'uguaglianza giuridica tra i lavoratori nazionali e quelli esteri. Il Consiglio federale aveva inoltre chiesto l'associazione come Paese terzo all'Autorità europea del lavoro (ELA), nella misura in cui ciò rientri nell'interesse della Svizzera.

Durante i negoziati è stato raggiunto l'obiettivo prefissato di un piano di garanzia a tre livelli, composto da principi, eccezioni e dalla clausola di non regressione.

Come previsto nell'*Common Understanding*, la Svizzera ha comunque chiesto durante i negoziati un'eccezione alla regolamentazione dell'UE sulle spese per eliminare il rischio di distorsioni della concorrenza nel caso di distacchi in Svizzera. L'eccezione non è stata ottenuta. A questo proposito, l'UE ha ricordato alla Svizzera che dispone di un notevole margine di manovra nell'attuazione a livello di politica interna, una possibilità di cui si avvalgono anche gli Stati membri dell'UE.

Allegato II all'ALC / Coordinamento della sicurezza sociale

L'evoluzione del diritto dell'UE e della giurisprudenza della CGUE nell'ambito del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale può comportare maggiori spese. Per questo motivo la Svizzera ha preteso dall'UE che le eccezioni vigenti fossero escluse dal recepimento dinamico del diritto. Tali eccezioni erano già state accettate dall'UE in occasione dei negoziati relativi a un eventuale accordo quadro istituzionale²³³. In quest'ambito l'obiettivo dei negoziati era pertanto quello di garantire la ripresa di queste eccezioni anche nel Protocollo di modifica dell'ALC.

Questo obiettivo è stato raggiunto. Per quanto riguarda il recepimento della direttiva 2014/50/UE la Svizzera ha inoltre ottenuto che la previdenza professionale più estesa, in quanto parte dell'assicurazione pensionistica obbligatoria, venga assoggettata al regolamento (CE) n. 883/2004 e quindi esclusa dal campo di applicazione della direttiva 2014/50/UE.

²³³ Cfr. bozza di accordo quadro istituzionale, Protocollo 2 sulle norme applicabili per tenere conto delle specificità riconosciute tra le parti contraenti in materia di libera circolazione delle persone, di trasporto su strada e per ferrovia e di commercio di prodotti agricoli; ww.europa.eda.admin.ch > La via bilaterale > Visione d'insieme sulla via bilaterale > Accordo istituzionale (fino al 2021) > Informazioni e documenti sull'accordo istituzionale > Documenti.

Allegato III dell'ALC / riconoscimento delle qualifiche professionali

Parte dei negoziati ha riguardato l'aggiornamento dell'allegato III con le disposizioni rilevanti del diritto dell'UE in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali introdotte dopo l'ultima modifica del 2015, in particolare con l'integrazione della direttiva (UE) 2018/958 del 28 giugno 2018²³⁴ relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni. Per il resto, le norme e i principi già noti e applicati dal 2002 sono ripresi nel nuovo allegato III dell'ALC.

Sistema di informazione del mercato interno (IMI)

La partecipazione della Svizzera al sistema di informazione del mercato interno (IMI) nel campo del riconoscimento delle qualifiche professionali faceva già parte dei negoziati tecnici con l'UE relativi alla revisione dell'allegato III fino alla fine del 2021. A livello tecnico, le due parti avevano allora raggiunto un accordo sulla partecipazione della Svizzera, ma si è verificato un blocco politico²³⁵ a causa di una disposizione della legge federale del 18 marzo 1994²³⁶ sull'assicurazione malattie (LAMal). La soluzione che era già stata negoziata è stata integralmente ripresa nel protocollo di modifica dell'ALC.

Nel settore del distacco di lavoratori, i negoziati hanno riguardato anche la partecipazione della Svizzera all'IMI in quanto Paese terzo. Il regolamento (UE) n. 1024/2012 (regolamento IMI) è stato di conseguenza integrato nell'allegato I dell'ALC. Come previsto nel *Common Understanding*, la Svizzera beneficia di un periodo transitorio di tre anni dopo l'entrata in vigore del pacchetto Svizzera-UE per attuare la sua partecipazione all'IMI nel settore del distacco di lavoratori.

Nell'ambito del distacco dei lavoratori è stata ora negoziata la partecipazione della Svizzera all'IMI in qualità di Paese terzo e il regolamento (UE) 1024/2012²³⁷ (regolamento IMI) è stato ripreso di conseguenza nell'allegato I dell'ALC. Come previsto nell'*Common Understanding*, la Svizzera avrà un periodo di transizione di tre anni dopo l'entrata in vigore del pacchetto Svizzera-UE per realizzare la sua partecipazione all'IMI nell'ambito del distacco.

Conclusione dei negoziati

I gruppi di negoziazione nei settori dell'immigrazione (SEM) e del distacco di lavoratori (SECO) hanno collaborato tra di loro in modo stretto. Sulle questioni comuni ai

²³⁴ Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni, nella sua versione secondo l'allegato III, sezione II del protocollo di modifica dell'ALC.

²³⁵ Dal punto di vista dell'UE, esiste un'incompatibilità tra la LAMal riveduta e l'ALC per quanto riguarda le condizioni di ammissione dei medici (art. 37 LAMal). Il Parlamento ha adottato la revisione parziale della LAMal con piena cognizione di causa. La LAMal riveduta è in vigore dal 2022.

²³⁶ RS 832.10

²³⁷ Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione («regolamento IMI»), nella versione secondo l'allegato I sezione 2 del Protocollo di modifica dell'ALC.

due gruppi, in particolare le questioni formali e quelle relative al campo d'applicazione, le delegazioni hanno negoziato congiuntamente. In seguito, nel corso dell'autunno hanno potuto passare a trattative separate. Questo modo di procedere ha in particolare favorito la coerenza degli argomenti presentati.

La prima tornata negoziale si è svolta il 19 marzo 2024. Complessivamente hanno avuto luogo 14 tornate negoziali ufficiali, la maggior parte in forma virtuale. Per la protezione dei salari si sono svolte cinque ulteriori tornate negoziali a sé stanti. Le tornate negoziali sono state completate da vari scambi e incontri con le delegazioni dell'UE a tutti i livelli gerarchici.

Parallelamente ai negoziati, la SEM e la SECO hanno informato e consultato a scadenze regolari i rappresentanti delle associazioni cantonali sull'avanzamento dei negoziati e sui temi discussi, al fine di valutare in particolare se le misure previste fossero attuabili a livello nazionale. Con i Cantoni si sono svolti 13 colloqui relativi all'immigrazione, con le parti sociali e i Cantoni più di 80 colloqui sulla protezione dei salari. Inoltre, la SEFRI/DEFR ha coinvolto gli organi accademici e della politica universitaria, informandoli periodicamente. I rappresentanti delle autorità cantonali hanno partecipato alle tornate negoziali e alla loro preparazione (cfr. n. 1.3.3).

Alla riunione del 20 dicembre 2024 il Consiglio federale ha preso atto della conclusione materiale dei negoziati e ha ritenuto che nei settori dell'immigrazione e della protezione dei salari gli obiettivi del mandato negoziale erano stati raggiunti. Nel maggio 2025 i negoziati sono stati conclusi formalmente e i testi dell'accordo sono stati parafati.

2.3.4 Procedura preliminare

Tra il 2014 e il 2021 la Svizzera e l'UE hanno condotto trattative relative a un progetto di accordo istituzionale nel settore dell'accesso al mercato e nel 2021 hanno intrapreso trattative successive. Non sono tuttavia state eliminate divergenze sostanziali riguardanti interessi fondamentali della Svizzera, in particolare negli ambiti della libera circolazione delle persone e della protezione dei salari. Per questo motivo, il 26 maggio 2021 il Consiglio federale ha deciso, dopo una ponderazione globale degli interessi, di non firmare l'accordo e di porre fine alle trattative (cfr. n. 2.1.2.2).

Nel febbraio 2022 il Consiglio federale ha stabilito gli elementi chiave per un nuovo pacchetto negoziale teso a stabilizzare e sviluppare la via bilaterale con l'UE. Nel marzo 2022 ha avviato colloqui esplorativi con l'UE.

Nel settore dell'immigrazione è stato istituito un gruppo di lavoro tecnico tra la Confederazione e i Cantoni. Da parte dei Cantoni erano rappresentati la Conferenza dei governi cantonali (CdC), la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) nonché le associazioni del settore, quali l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) e l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL). Il gruppo di lavoro si è riunito a scadenze regolari, non solo durante i colloqui esplorativi, bensì anche durante i negoziati formali. I rappresentanti dei Cantoni si sono espressi in merito a questioni inerenti all'attuazione e all'esecuzione, trattate parallelamente ai colloqui di politica estera. Ciò ha permesso di garantire il

coinvolgimento costante delle conferenze e associazioni cantonali e la possibilità di segnalare eventuali aspetti problematici dell'esecuzione.

Per quanto riguarda il recepimento della direttiva 2004/38/CE, nell'ambito dei colloqui esplorativi nel settore dell'immigrazione la Svizzera e l'UE hanno concordato deroghe riguardanti l'espulsione penale, la concessione del diritto di soggiorno permanente e i termini transitori per l'introduzione della carta d'identità biometrica. Sono state inoltre concordate garanzie riguardanti la procedura di notifica e la perdita del diritto di soggiorno di cittadini degli Stati membri dell'UE venuti a trovarsi in una situazione di disoccupazione involontaria.

I colloqui esplorativi riguardanti la protezione dei salari hanno evidenziato che, in caso di recepimento del diritto rilevante dell'UE in materia di distacco, andava concordato un dispositivo di garanzia a tre livelli. Quest'ultimo comprendeva la garanzia di due principi («parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo») e il sistema d'esecuzione duale della Svizzera) e diverse deroghe: un obbligo di notifica anteriore di quattro giorni, compresa la definizione autonoma della densità dei controlli sulla base di un'analisi oggettiva dei rischi; un obbligo di versare una cauzione nel caso di recidiva, con sanzioni proporzionate fino al divieto di fornire servizi, e un obbligo di documentazione per fornitori indipendenti di servizi. Nei colloqui esplorativi, l'UE ha respinto la deroga riguardante la regolamentazione delle spese chiesta dalla Svizzera. Per contro, l'UE si è dichiarata disposta a concordare una clausola di non regressione, affinché la Svizzera non debba recepire sviluppi del diritto dell'UE che indebolirebbero notevolmente il livello di protezione dei lavoratori distaccati.

I risultati dei colloqui esplorativi riguardanti l'immigrazione e la protezione dei salari sono stati fissati nei numeri 13 e 14 del *Common Understanding*.

2.3.5 Punti essenziali dei Protocolli

2.3.5.1 Elementi istituzionali

Il protocollo istituzionale dell'ALC (PI-ALC; cfr. n. 2.3.6.1) integra nell'accordo i nuovi elementi istituzionali. Contiene in particolare le disposizioni rilevanti per il recepimento dinamico, per l'interpretazione e l'applicazione uniforme nonché per la composizione delle controversie. Il PI-ALC sostituisce pertanto anche le disposizioni istituzionali vigenti dell'ALC. Secondo l'articolo 2 paragrafo 2 PI-ALC si tratta degli articoli 16 (riferimento al diritto comunitario), 17 (evoluzione del diritto) e 19 (composizione delle controversie). Per l'interpretazione degli atti giuridici dell'UE cui fa riferimento l'ALC e delle disposizioni di quest'ultimo che implicano l'applicazione di termini inerenti al diritto dell'UE, secondo l'articolo 7 paragrafo 2 PI-ALC si dovrà in futuro tenere conto anche della giurisprudenza della CGUE posteriore alla firma dell'ALC. Nell'ALC assumono un'importanza fondamentale le deroghe vigenti e quelle nuove, compresa la clausola di non regressione. Il recepimento dinamico del diritto è escluso negli ambiti contemplati da tali deroghe e dalla clausola di non regressione. Questi ambiti sono elencati nell'articolo 5 paragrafo 7 del PI-ALC. Sono inoltre specificamente adeguati all'ALC gli articoli 5 paragrafo 10 e 10 paragrafo 6, che definiscono l'importanza giuridica delle garanzie e dei principi, nonché singole

disposizioni riguardanti la procedura relativa alla clausola di salvaguardia nell'appendice relativa al tribunale arbitrale (cfr. n. 2.1.5.4).

2.3.5.2 Protocollo di modifica

2.3.5.2.1 Libera circolazione delle persone (allegato I ALC)

Durante i negoziati la Svizzera e l'UE hanno concordato un protocollo di modifica e un protocollo istituzionale. Come in tutti gli accordi sul mercato interno, quest'ultimo è aggiunto all'ALC ed è quindi parte integrale dell'accordo. Il protocollo di modifica adegua il contenuto di determinati articoli della parte principale dell'ALC e dell'allegato I e traspone nella parte principale dell'ALC tutte le disposizioni materiali dell'allegato I. Le disposizioni materiali della parte principale definiscono il campo d'applicazione dell'ALC e restringono il recepimento dinamico del diritto. Quest'ultimo avviene soltanto nel quadro del campo d'applicazione definito nella parte principale; le disposizioni della parte principale possono essere modificate soltanto per mezzo di una revisione dell'ALC e con l'approvazione di entrambe le parti contraenti. Il protocollo di modifica aggiunge inoltre all'ALC tre nuovi protocolli aggiuntivi, dodici dichiarazioni comuni e una dichiarazione unilaterale. Il nuovo allegato I comprende soltanto rinvii ad atti giuridici dell'UE con adeguamenti tecnici, al fine di tenere conto delle deroghe e di altre particolarità garantite alla Svizzera. Vi si trova per esempio il periodo transitorio di due anni per la direttiva 2004/38/CE e quello di tre anni per la direttiva sul distacco dei lavoratori.

Il Consiglio federale intendeva garantire gli interessi vitali della Svizzera mediante un piano di salvaguardia a tre livelli comprendente deroghe, garanzie e una clausola di salvaguardia concretizzata. In tal modo intendeva assicurare che l'immigrazione dall'UE restasse orientata al mercato del lavoro, impedire l'immigrazione diretta nei sistemi sociali e preservare in linea di massima la possibilità dell'espulsione di stranieri che hanno commesso reati, prevista dalla legislazione vigente. Con la concretizzazione della clausola di salvaguardia, il Consiglio federale intendeva introdurre un ulteriore strumento nel caso in cui l'applicazione dell'ALC comportasse gravi difficoltà di ordine economico o sociale. Questi obiettivi sono stati raggiunti.

Deroga riguardante il diritto di soggiorno permanente delle persone esercitanti un'attività lucrativa

La Svizzera è riuscita a ottenere una deroga importante riguardante il diritto di soggiorno permanente previsto dalla direttiva 2004/38/CE. Mentre all'interno dell'UE hanno diritto al soggiorno permanente tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE e i loro familiari cittadini di uno Stato terzo dopo un soggiorno di cinque anni, a prescindere dalla situazione lavorativa, in Svizzera tale diritto è conferito soltanto ai cittadini degli Stati membri dell'UE che esercitano un'attività lucrativa e ai loro familiari. I periodi di completa dipendenza dall'aiuto sociale superiori a sei mesi non sono computati per il calcolo del periodo di cinque anni necessario per l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente. Beneficiano pertanto del diritto di soggiorno permanente solo le persone integrate in modo durevole nel mercato del lavoro. Il rischio che queste persone diventino disoccupate è esiguo, il che limita il rischio di dipendenza dall'aiuto sociale dopo la concessione del soggiorno permanente.

Deroga riguardante l'espulsione penale

Anche in riferimento all'espulsione penale è stata concordata una deroga importante secondo cui la Svizzera non deve recepire le disposizioni della direttiva 2004/38/CE riguardanti l'allontanamento che prevedano obblighi maggiori rispetto all'ALC vigente. Ciò permette alla Svizzera di salvaguardare le disposizioni costituzionali sull'espulsione penale. Restano in vigore invariate le disposizioni di legge vigenti riguardanti l'espulsione penale (cfr. art. 66a segg. del Codice penale²³⁸ [CP] e art. 49a segg. del Codice penale militare del 13 giugno 1927²³⁹ [CPM]) applicabili ai cittadini stranieri che hanno commesso un reato.

Deroga riguardante la carta d'identità biometrica

Questa deroga permette di prorogare i termini previsti dal regolamento (UE) 2019/1157²⁴⁰ per l'introduzione della carta d'identità biometrica. Dopo l'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC, la Svizzera avrà un anno di tempo per introdurla. Inoltre, tutte le carte d'identità svizzere senza supporto di memorizzazione rilasciate prima di tale data saranno valide nell'UE fino alla loro data di scadenza (al massimo 10 anni).

Garanzia della fine del soggiorno di persone che hanno svolto un'attività lucrativa

Secondo l'ALC vigente, i cittadini di una parte contraente che si trovano in uno stato di disoccupazione involontaria dopo la fine di un rapporto di lavoro durato meno di un anno hanno il diritto di rimanere sul territorio dell'altra parte contraente per cercare un impiego e di soggiornarvi per un periodo ragionevole fino a sei mesi, che consenta loro di informarsi in merito alle offerte di lavoro corrispondenti alle loro qualifiche professionali e di prendere, all'occorrenza, le misure necessarie per essere assunti (art. 2 par. 1 dell'allegato I all'ALC). Durante questo periodo non sono tuttavia considerati lavoratori, bensì persone senza attività lucrativa che possono quindi essere escluse dall'aiuto sociale (art. 2 par. 1 ultimo periodo dell'allegato I all'ALC). Questa possibilità di esclusione dall'aiuto sociale è stata codificata nel diritto interno (cfr. art. 61a cpv. 1–3 della legge federale del 16 dicembre 2005²⁴¹ sugli stranieri e la loro integrazione [LStrI]). Il protocollo di modifica dell'ALC in combinazione con l'articolo 7 paragrafo 3 lettera c della direttiva 2004/38/CE stabilisce invece che i cittadini degli Stati membri dell'UE mantengono la qualità di lavoratori se si trovano involontariamente in stato di disoccupazione dopo aver svolto un'attività lucrativa per un periodo inferiore a 12 mesi. L'AP–LStrI fissa un termine di sei mesi (cfr. art. 61a cpv. 1 AP–LStrI) durante il quale i cittadini degli Stati membri dell'UE mantengono la qualità di lavoratori e hanno quindi anche diritto all'aiuto sociale. Per prevenire eventuali

²³⁸ RS 311.0

²³⁹ RS 321.0

²⁴⁰ Regolamento (UE) 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione, nella versione di cui all'allegato I sezione 2 del protocollo di modifica dell'ALC.

²⁴¹ RS 142.20

abusi, ciò presuppone che le persone siano registrate presso l'ufficio regionale di collocamento (URC) e si mettano a disposizione di quest'ultimo. La disposizione si applica sia ai lavoratori dipendenti che a quelli indipendenti.

Anche la cessazione involontaria del rapporto di lavoro dopo i primi dodici mesi di soggiorno di cui al vigente articolo 6 paragrafo 6 dell'allegato I all'ALC è stata codificata dall'articolo 61a capoverso 4 LStrl. La direttiva 2004/38/CE prevede ora che la qualità di lavoratore è mantenuta, se in caso di cessazione involontaria dell'attività lucrativa i cittadini degli Stati membri dell'UE si mettono a disposizione del servizio pubblico di collocamento (SPC). Anche in questo caso ciò vale sia per lavoratori dipendenti che per quelli indipendenti. In caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro dopo un'attività lucrativa superiore a 12 mesi, la qualità di lavoratore permane pertanto in linea di massima a tempo indeterminato a condizione che l'interessato si metta a disposizione dell'ufficio del lavoro competente.

Inoltre, nella dichiarazione comune numero 3 la Svizzera ha concordato con l'UE la garanzia che, nel singolo caso e applicando lo stesso requisito ai propri cittadini, lo Stato ospitante può tenere conto del fatto che una persona in cerca di lavoro collabora a tutti gli effetti in buona fede con il competente ufficio al fine trovare nuovamente un impiego nel mercato del lavoro. L'obiettivo di tale collaborazione è che la persona in cerca di lavoro trovi un impiego entro un termine ragionevole (per l'attuazione nel diritto interno di questa disposizione cfr. art. 61a cpv. 2 AP-LStrl). In caso contrario l'interessato perde la qualità di lavoratore e il diritto di soggiorno che ne deriva. In tal modo si evita anche la riscossione abusiva di prestazioni statali.

Garanzia della procedura di notifica nell'ambito del diritto incondizionato di soggiorno fino a tre mesi

L'ALC vigente non contiene disposizioni specifiche per soggiorni fino a tre mesi, tranne nell'articolo 5 paragrafo 3 ALC in combinato disposto con l'articolo 23 dell'allegato I all'ALC, che prevede il diritto di ingresso e di soggiorno di al massimo tre mesi per i destinatari di servizi²⁴². Secondo gli articoli 6 paragrafo 2 e 7 paragrafo 2 dell'allegato I all'ALC i lavoratori e i frontalieri che esercitano un'attività lucrativa dipendente per un massimo di tre mesi non hanno bisogno di un permesso di soggiorno. Le condizioni per il soggiorno non superiore a tre mesi dei cittadini degli Stati membri dell'UE sono attualmente rette soprattutto dal diritto interno, in particolare dalla LStrl e dalle pertinenti ordinanze (in particolare l'ordinanza del 24 ottobre 2007²⁴³ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA] e l'ordinanza del 22 maggio 2002²⁴⁴ sulla libera circolazione delle persone [OLCP]). L'articolo 10 LStrl, secondo cui per un soggiorno di tre mesi al massimo senza attività lucrativa lo straniero non necessita di un permesso, non istituisce un diritto immediato al soggiorno²⁴⁵. Il protocollo di modifica dell'ALC in combinazione con l'articolo 6 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE introduce invece il diritto di soggiorno per un periodo non superiore a tre mesi. I cittadini degli Stati membri dell'UE devono

²⁴² DTF 149 I 248, consid. 6.2.

²⁴³ RS 142.201

²⁴⁴ RS 142.203

²⁴⁵ DTF 149 I 248, consid. 6.3

unicamente essere in possesso di un documento d'identità o di un passaporto in corso di validità, senza che debbano essere soddisfatte altre condizioni o formalità. I diritti dei cittadini dell'UE nel caso di un soggiorno non superiore a tre mesi saranno pertanto più estesi rispetto a quanto previsto dall'ALC vigente.

In tale contesto la Svizzera ha potuto negoziare un'ulteriore garanzia importante. La dichiarazione comune sulla notifica delle assunzioni e la dichiarazione unilaterale della Svizzera sulle misure da adottare nei confronti dei lavoratori indipendenti nell'ambito della procedura di notifica dei soggiorni di breve durata per motivi di lavoro permettono alla Svizzera di preservare la procedura di notifica vigente dei soggiorni di breve durata fino a tre mesi per motivi di lavoro e di estendere l'obbligo di notifica ai lavoratori indipendenti. (cfr. n. 2.3.6.2.6).

Concretizzazione della clausola di salvaguardia

La Svizzera è riuscita a negoziare con l'UE una concretizzazione della clausola di salvaguardia (art. 14 paragrafo 2 ALC vigente). In futuro essa potrà avviare autonomamente la procedura di attivazione della clausola di salvaguardia se l'applicazione dell'ALC dovesse comportare gravi difficoltà di ordine economico o sociale. Se all'interno del Comitato misto (CM) non si raggiunge un consenso, la Svizzera può adire il tribunale arbitrale senza che sia necessaria l'approvazione da parte dell'UE. Il tribunale arbitrale decide unicamente in merito al sussistere di gravi difficoltà di ordine economico. In caso affermativo, la Svizzera può adottare autonomamente misure protettive appropriate. Se le misure creano uno squilibrio tra le parti contraenti, l'UE può decidere da parte sua, nel campo d'applicazione dell'ALC, misure di riequilibrio adeguate. La Svizzera può decidere di adottare misure protettive adeguate a porre rimedio alle difficoltà da essa constatate anche nel caso in cui il tribunale arbitrale neghi che vi siano gravi difficoltà di ordine economico. In tal caso deve però prendere in considerazione che l'UE avvii da parte sua una procedura di composizione delle controversie a causa della violazione dell'ALC e adotti misure di riequilibrio proporzionate in uno degli accordi sul mercato interno (fatta salva la parte agraria dell'accordo sul commercio di prodotti agricoli; cfr. le spiegazioni relative alla clausola di salvaguardia e all'attuazione interna secondo l'articolo 21b AP-LStrI).

Studenti

Secondo le nuove disposizioni, per quanto riguarda le tasse d'iscrizione alle università e alle scuole universitarie professionali finanziate in maggioranza da fondi pubblici, la Svizzera si impegna a trattare gli studenti cittadini dell'UE che vengono a studiare in Svizzera allo stesso modo degli studenti svizzeri; al contempo, per quanto riguarda le tasse universitarie gli studenti svizzeri nell'UE saranno trattati come gli studenti dell'UE. Il principio generale di non discriminazione di cui all'articolo 2 ALC si applica esplicitamente anche a eventuali meccanismi specifici di sostegno pubblico per le tasse universitarie. L'ammissione e l'aiuto per il mantenimento (borse di studio) rimangono invece espressamente esclusi dal campo d'applicazione dell'Accordo e quindi dal principio generale di non discriminazione. L'attuale sistema di ammissione alle scuole universitarie svizzere e, in particolare, l'accesso senza esami per i titolari di una maturità svizzeri rimarranno quindi in vigore. L'obiettivo è che, complessivamente, le percentuali di studenti UE in Svizzera e di studenti svizzeri nell'UE al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo non vengano ridotte. Tuttavia, non sussiste

alcun obbligo per le scuole universitarie svizzere né di garantire un numero minimo di posti di studio per gli studenti provenienti dall'UE né di aumentare la percentuale di studenti provenienti dall'UE. Vigè inoltre la condizione che vengano mantenute la qualità e le caratteristiche peculiari del sistema formativo, compresi il sistema di ammissione e l'organizzazione delle competenze. La Conferenza svizzera delle scuole universitarie (CSSU), organo comune federale e cantonale per la politica universitaria, seguirà gli sviluppi relativi alle percentuali di studenti e alle limitazioni all'ammissione.

Pari trattamento dei lavoratori indipendenti

Mentre l'ALC vigente prevede disposizioni differenti per lavoratori dipendenti domiciliati in Svizzera e per lavoratori indipendenti con diritto di domicilio, il protocollo di modifica dell'ALC in combinazione con la direttiva 2004/38/CE prevede la medesima disposizione per entrambe le categorie (art. 7 par. 1 lett. a e art. 8 par. 3, primo punto elencato, della direttiva 2004/38/CE). Di conseguenza, le condizioni per l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente sono parificate a quelle per l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente. Concretamente, affinché sussista un'attività indipendente è richiesta un'attività effettiva che non sia del tutto subordinata e insignificante.

Anche secondo il protocollo di modifica in combinazione con la direttiva 2004/38/CE, per la concessione del diritto di soggiorno può essere chiesta, come già previsto dall'ALC vigente, una prova dell'attività indipendente esercitata (art. 8 par. 3, primo punto elencato, della direttiva 2004/38/CE).

L'equiparazione dei lavoratori indipendenti ai lavoratori dipendenti in virtù del protocollo di modifica dell'ALC in combinazione con la direttiva 2004/38/CE riguarda anche il fatto che, per mantenere la qualità di lavoratore, i lavoratori indipendenti sono soggetti alle medesime condizioni dei lavoratori dipendenti. Questo significa che mantengono la qualità di lavoratore se collaborano con gli URC. Se l'attività lucrativa è stata esercitata per un periodo inferiore a un anno, il mantenimento della qualità di lavoratore è limitato a sei mesi dopo la cessazione dell'attività lucrativa (art. 7 par. 3 lett. c della direttiva 2004/38/CE in combinato disposto con l'art. 61a cpv. 1 AP-LStrI).

Ricongiungimento familiare

Il protocollo di modifica dell'ALC in combinazione con la direttiva 2004/38/CE estende la cerchia delle persone che hanno diritto al ricongiungimento familiare alle persone in unione domestica registrata, ai loro parenti in linea ascendente a loro carico e ai loro discendenti di età inferiore ai 21 anni o a loro carico. Inoltre, la cerchia di persone che può far valere il ricongiungimento familiare agevolato è estesa ai familiari bisognosi di cure nonché ai partner e sono ampliati gli obblighi dello Stato ospitante riguardanti l'esame delle circostanze personali e la motivazione dei rifiuti. Per il ricongiungimento familiare, la direttiva non menziona più la condizione dell'abitazione adeguata. Inoltre, tutti i familiari ricongiunti hanno il diritto di svolgere un'attività lucrativa. Infine, la direttiva 2004/38/CE stabilisce che affinché i familiari cittadini di uno Stato terzo possano mantenere il diritto di soggiorno in caso di divorzio, risoluzione del matrimonio o fine dell'unione domestica registrata, il matrimonio o l'unione

domestica registrata devono essere durati almeno tre anni, di cui tuttavia solo un anno in Svizzera. L'ALC vigente non prevede invece un siffatto disciplinamento e si applicano le disposizioni della LStrI, che stabiliscono anch'esse che il matrimonio deve durare almeno tre anni, ma, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale²⁴⁶, questi tre anni devono essere stati interamente trascorsi in Svizzera (art. 50 cpv. 1 lett. a LStrI).

Deroga riguardante l'acquisto di immobili

Le deroga vigente riguardante l'acquisto di immobili (art. 25 allegato I dell'ALC vigente) è ora prevista, senza modifiche materiali, dall'articolo 7f della parte principale dell'ALC (cfr. il commento all'art. 1 n. 6 del protocollo di modifica, concernente l'art. 7f dell'ALC [acquisto di immobili], n. 2.3.6.2.2).

Protocollo aggiuntivo sui titoli di soggiorno di lunga durata (permessi di domicilio)

Secondo il mandato negoziale del Consiglio federale, la Svizzera era disposta ad accordare, senza differenze di trattamento e dopo un periodo di residenza di almeno cinque anni, titoli di soggiorno di lunga durata a tutti i cittadini dell'UE, a condizione che siano soddisfatti i criteri di integrazione previsti dalla LStrI. Tale obbligo è stato fissato reciprocamente in un protocollo aggiuntivo all'ALC, che sancisce esplicitamente che i permessi di soggiorno di lunga durata non rientrano nel campo d'applicazione dell'ALC (cfr. il commento al protocollo aggiuntivo nel n. 2.3.6.3).

Partecipazione a EURES

La rete europea dei servizi pubblici per l'impiego (EURES) ha lo scopo di facilitare la mobilità dei lavoratori all'interno degli Stati membri dell'UE e dell'AELS. Grazie alla partecipazione della Svizzera a EURES, anche i lavoratori svizzeri possono accedere alle offerte di lavoro pubblicate da EURES. Finora la partecipazione della Svizzera a EURES era prevista dall'articolo 11 dell'allegato I dell'ALC. La collaborazione era disciplinata da un accordo bilaterale con la Commissione europea. Ora la Svizzera applica il diritto UE in materia. Secondo l'art. 1 dell'allegato al protocollo istituzionale relativo all'applicazione dell'art. 13 di questo protocollo, la Svizzera si impegna a versare un contributo finanziario a EURES. Il meccanismo definito all'articolo 13 del protocollo istituzionale è descritto più dettagliatamente al punto 2.3.9.1.1. Le parti hanno inoltre concordato una dichiarazione comune sui posti vacanti (cfr. spiegazioni al punto 2.3.6.2.6). La presente dichiarazione comune garantisce il rispetto della legislazione nazionale relativa all'introduzione dell'obbligo di annuncio dei posti di vacanti ai fini dell'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale.

²⁴⁶ Sentenza 2C_634/2023 del 13 gennaio 2025 consid. 4.1.

Protezione dei salari

Con l'aggiornamento dell'ALC vengono recepite anche le direttive dell'UE sul distacco dei lavoratori. Il recepimento del diritto dell'UE in materia di distacco comprende la direttiva 96/71/CE²⁴⁷ e la direttiva 2014/67/UE²⁴⁸.

Le eccezioni al recepimento dinamico del diritto hanno permesso di salvaguardare le peculiarità svizzere. Tra queste, il termine di notifica preliminare per le aziende estere che distaccano dipendenti in Svizzera o per i prestatori di servizi indipendenti che svolgono lavori in Svizzera, la determinazione autonoma della densità dei controlli, l'obbligo di depositare una cauzione in caso di recidiva (che costituisce un'eccezione in relazione alla direttiva 2014/67/UE) e l'obbligo per i prestatori di servizi transfrontalieri indipendenti di presentare i documenti come misura per contrastare il fenomeno dell'indipendenza fittizia. Se il diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori dovesse cambiare, queste eccezioni non saranno soggette al recepimento dinamico e rimarranno quindi applicabili.

Inoltre, sono stati garantiti due principi: «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» e sistema di esecuzione duale della Svizzera. La Svizzera continua quindi ad applicare il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo». Ciò significa che le aziende distaccanti devono rispettare le regole retributive applicabili in Svizzera per tutti i lavoratori distaccati. Il sistema di esecuzione duale delle misure collaterali prevede il controllo delle condizioni salariali e lavorative ad opera delle parti sociali (commissioni paritetiche) e dei Cantoni. Le parti sociali possono inoltre continuare ad applicare, in maniera proporzionata e non discriminatoria, le loro sanzioni previste nei contratti collettivi di lavoro. La Svizzera e l'UE hanno concordato che va tenuto conto di questi due principi al momento dell'integrazione degli atti giuridici dell'UE nell'ordinamento giuridico svizzero.

Con la clausola di non regressione è stato concordato che eventuali adeguamenti futuri o nuovi sviluppi del diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori che peggiorerebbero in modo significativo, per quanto riguarda le condizioni lavorative e salariali, il livello di protezione concordato dalla Svizzera con l'UE nell'ALC modificato al momento dell'entrata in vigore del protocollo di modifica non dovranno essere integrati nell'ALC. La clausola di non regressione garantisce quindi il livello svizzero di protezione salariale da eventuali passi indietro legati al recepimento dinamico del diritto; per dirla in altri termini, rappresenta un'eccezione al recepimento dinamico del diritto.

La dichiarazione comune sulla partecipazione della Svizzera alle attività dell'Autorità europea del lavoro consente infine alla Svizzera di continuare a partecipare al consiglio di amministrazione dell'Autorità europea del lavoro (ELA). In un secondo momento la Svizzera sarà libera di prendere in considerazione un maggiore coinvolgimento, vale a dire la conclusione di un accordo di ulteriore cooperazione con l'ELA.

²⁴⁷ Direttiva 96/71/CE, nella versione secondo l'allegato I sezione 2 del protocollo di modifica dell'ALC

²⁴⁸ Direttiva 2014/67/UE, nella versione secondo l'allegato I sezione 2 del protocollo di modifica dell'ALC

Inoltre la Svizzera partecipa ora, nell'ambito del distacco, al sistema di informazione del mercato interno IMI in qualità di Paese terzo, conformemente al regolamento IMI (v. n. 2.3.6.2.3.). Come previsto dall'articolo 1 dell'allegato al protocollo istituzionale riguardante l'attuazione dell'articolo 13 di questo protocollo, la Svizzera si impegna a fornire un contributo finanziario all'IMI. Il meccanismo di cui all'articolo 13 del protocollo istituzionale è descritto in modo più dettagliato nel numero 2.3.9.1.1.

2.3.5.2.2 Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II all'ALC)

Con i negoziati è stato possibile ottenere l'assoggettamento della previdenza professionale più estesa al regolamento (CE) n. 883/2004, il che permetterà di attenuare le ripercussioni del recepimento della direttiva 2014/50/UE. L'articolo 5 di quest'ultima stabilisce che i diritti pensionistici dei lavoratori in uscita vanno mantenuti nel regime pensionistico complementare in cui sono stati maturati. Il pagamento in contanti del capitale può essere previsto soltanto se il valore dei diritti non supera un esiguo limite, il che equivale di fatto a un suo divieto. Pertanto, in caso di trasferimento dalla Svizzera in uno Stato membro dell'UE il capitale accumulato nella previdenza professionale più estesa dovrebbe rimanere bloccato in Svizzera. L'assoggettamento della previdenza professionale più estesa al regolamento (CE) n. 883/2004 fa sì che invece di tale divieto sarà prevista unicamente una restrizione del pagamento in contanti della prestazione d'uscita in caso di trasferimento in uno Stato membro dell'UE, come è già il caso per la previdenza professionale minima obbligatoria. In questo modo varranno le stesse regole per l'intera previdenza professionale, il che ne agevolerà considerevolmente l'esecuzione.

Il periodo transitorio di quattro anni che precederà l'entrata in vigore di questa regolamentazione permetterà agli assicurati di adattare di conseguenza la propria pianificazione previdenziale. Nel contempo darà agli istituti di previdenza il tempo necessario per adeguare i propri processi alle nuove disposizioni.

Nel corso dei negoziati si è potuto ottenere che determinate disposizioni speciali e riserve della Svizzera siano escluse dal recepimento dinamico del diritto (cfr. n. 2.3.6.2.4).

Gli atti giuridici non più in vigore sono stati stralciati dall'allegato II all'ALC e ne sono stati aggiunti altri, emanati nel frattempo. Ulteriori adeguamenti tecnici in diversi regolamenti, decisioni e raccomandazioni riguardano, ad esempio, l'aggiornamento delle iscrizioni nazionali di singoli Stati membri dell'UE negli allegati dei regolamenti di coordinamento, alcune questioni relative all'attuazione dello scambio elettronico di dati o il funzionamento di vari organismi a livello dell'UE nel settore della sicurezza sociale.

2.3.5.2.3 Riconoscimento delle qualifiche professionali (Allegato III dell'ALC)

L'elemento centrale dell'aggiornamento dell'allegato III dell'ALC è l'introduzione del sistema d'informazione del mercato interno (IMI) mediante il recepimento del regolamento IMI da parte della Svizzera in quanto Paese terzo. L'IMI è uno strumento online criptato accessibile alle autorità competenti degli Stati membri dell'UE tramite una password. Il sistema facilita lo scambio di informazioni tra autorità nell'ambito

dell'attuazione pratica del diritto dell'UE. Con l'aggiornamento dell'allegato III dell'ALC, la Svizzera potrà partecipare alla cooperazione amministrativa tramite l'IMI. Inoltre, grazie alla partecipazione all'IMI, la Svizzera potrà utilizzare la tessera professionale europea per attestare le qualifiche professionali richieste e usufruire del meccanismo di allerta in caso di divieto o limitazione dell'esercizio di una professione regolamentata (v. n. 2.3.9.2.1 per le conseguenze sui Cantoni). Ai sensi dell'articolo 1 dell'allegato al protocollo istituzionale relativo all'applicazione dell'articolo 13 di detto protocollo, la Svizzera si impegna a contribuire finanziariamente alla partecipazione all'IMI (v. n. 2.3.9.1.1).

2.3.6 Commento ai singoli articoli dei Protocolli

2.3.6.1 Protocollo istituzionale

Recepimento dinamico del diritto

In conformità con il principio del recepimento dinamico del diritto (cfr. n. 2.1.5.2), le parti contraenti sono tenute a integrare nell'ALC, nell'ambito del suo aggiornamento, gli atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo d'applicazione chiaramente limitato dalla parte principale dell'accordo. L'UE e la Svizzera devono integrare tali atti giuridici nell'ALC nel più breve tempo possibile (art. 5 par. 1). In tal caso si applicherà in futuro il metodo integrativo, il che significa che una volta integrati nell'ALC, gli atti giuridici dell'UE fanno parte, in virtù dell'integrazione stessa nell'accordo, dell'ordinamento giuridico svizzero, con gli eventuali adeguamenti decisi in occasione del loro recepimento (art. 5 par. 2). Finora nell'ambito dell'ALC la Svizzera è tenuta soltanto ad applicare diritti e obblighi equivalenti a quelli contenuti negli atti giuridici dell'UE ai quali viene fatto riferimento nell'ALC (art. 16 ALC vigente). Tuttavia agli allegati II e III si è applicato di fatto già in passato il metodo integrativo. Finora l'allegato I non è mai stato adeguato (cfr. n. 2.1.5.2.2).

Sono esclusi dal recepimento dinamico del diritto gli atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo d'applicazione delle deroghe elencate nell'articolo 5 paragrafo 7 PI-ALC o della clausola di non regressione (art. 5g, 5h, 5i, 5j, 7b, 7e, 7f, 7g, 7h, allegato II Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, parte II, adeguamenti settoriali, punto 1.a-f del protocollo di modifica; per le singole deroghe cfr. 2.3.5.2).

I negoziati hanno riguardato anche l'aggiornamento dell'ALC riguardante l'acquis dell'UE posteriore al 1999 rilevante per l'accordo. Ciò riguardava in particolare l'allegato I dell'ALC che, fatte salve le disposizioni sull'estensione dell'ALC ai nuovi Stati membri dell'UE, non è mai stato adeguato al pertinente nuovo diritto dell'UE. In tale contesto sono rilevanti soprattutto la direttiva 2004/38/CE e il diritto sul distacco di lavoratori. Nel settore della prestazione di servizi, l'UE ha chiesto di recepire la direttiva 2006/123 relativa ai servizi. La Svizzera ha tuttavia ottenuto che questo atto normativo, che essa considera non rientrante nel campo d'applicazione dell'ALC, non sia integrato nell'accordo. Gli altri allegati dell'ALC (allegato II: coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; allegato III: riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali) sono già stati periodicamente aggiornati nell'ambito dell'ALC vigente, anche se non vi era un obbligo in tal senso. L'elenco degli atti giuridici da recepire contenuto in questi due allegati corrisponde pertanto agli atti che costituiscono uno sviluppo rilevante del campo d'applicazione dei due allegati e che non sono ancora

stati integrati. Se gli atti giuridici dell'UE riguardano solo parzialmente il campo d'applicazione dell'ALC o se alla Svizzera è stata concessa una deroga al recepimento dinamico di determinate disposizioni (cfr. l'elenco delle deroghe nell'art. 5 par. 7 PI-ALC), la Svizzera e l'UE procedono a un recepimento parziale dell'atto in questione.

Secondo l'articolo 5 paragrafo 10 PI-ALC, le parti contraenti s'impegnano a rispettare, nel quadro del recepimento dinamico, il principio «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» nonché il sistema duale di controllo della Svizzera (cfr. n. 2.3.5.2.1). Le parti contraenti riconoscono pertanto un valore giuridico a questi due elementi, che non equivale tuttavia a quello delle deroghe. La Svizzera può però avvalersi di questi elementi nella fase di discussione che precede il recepimento di un atto normativo dell'UE e, se necessario, chiedere di adeguare tale atto (cfr. n. 2.1.5.2.2). L'obbligo di tenere conto di questi elementi può in particolare essere pertinente anche nel caso di controversie sul recepimento dinamico, per esempio nel contesto della valutazione della proporzionalità di eventuali misure di riequilibrio in seguito a una controversia. Per quanto riguarda le misure di riequilibrio, va osservato che se la Svizzera si rifiuta di recepire un atto normativo dell'UE contrario al principio o al suddetto sistema, la mera presenza e il valore giuridico di questi due elementi comporterà che le misure di riequilibrio decise dall'UE dovranno essere meno incisive rispetto a misure adottate in assenza di questi elementi e, se del caso, la valutazione di tali misure dovrà essere più severa.

Composizione delle controversie

In conformità con le regole istituzionali generali, la Svizzera e l'UE s'impegnano a risolvere mediante l'apposito meccanismo di composizione delle controversie tutte le controversie risultanti dall'interpretazione e dall'applicazione dell'ALC e degli atti giuridici ivi menzionati. (cfr. n. 2.1.5.4).

Poiché l'ALC costituisce un accordo bilaterale in un settore relativo al mercato interno a cui la Svizzera partecipa (art. 3 par. 2 PI-ALC), le misure di riequilibrio proporzionate per porre rimedio a un eventuale squilibrio possono essere adottate da una parte contraente sia nell'ambito dell'ALC stesso che nell'ambito di qualsiasi altro accordo nei settori relativi al mercato interno a cui la Svizzera partecipa (art. 11 par. 1 PI-ALC).

Inoltre, la disposizione che concretizza la clausola di salvaguardia (cfr. n. 2.3.6.2.2, commento all'art. 14a del protocollo di modifica dell'ALC, clausola di salvaguardia) prevede regole specifiche relative alla procedura di composizione delle controversie, che sono completate da singole disposizioni nell'appendice relativa al tribunale arbitrale.

L'articolo 10 paragrafo 6 PI-ALC contiene inoltre una disposizione specifica sulla portata giuridica delle due garanzie negoziate e contenute nella dichiarazione comune sul rifiuto dell'assistenza sociale e sulla cessazione del soggiorno prima di acquisire il diritto di soggiorno permanente nonché nella dichiarazione comune sulla notifica delle assunzioni (cfr. n. 2.3.6.2.6). Le garanzie devono essere prese in considerazione in buona fede nell'ambito della composizione delle controversie sottoposte al Comitato misto (CM). La presa in considerazione delle garanzie vale per tutte le divergenze inerenti all'interpretazione o all'applicazione dell'ALC oppure di un atto normativo dell'UE integrato nell'ALC. Infatti la procedura di composizione delle controversie

comporta sempre uno scambio di vedute in seno al CM. Sia le parti contraenti, nell'ambito della discussione in seno al CM, che il tribunale arbitrale, nel caso in cui sia adito in merito alla controversia, devono tenere conto di queste garanzie. Queste si applicano finché e nella misura in cui le misure sono compatibili con i pertinenti atti giuridici dell'UE integrati nell'ALC.

L'ultimo periodo dell'articolo 10 paragrafo 6 PI-ALC precisa che, dato che non hanno lo stesso valore giuridico delle deroghe, le garanzie non incidono sull'obbligo d'integrazione previsto dall'articolo 5 paragrafo 1 PI-ALC. Ciononostante, le garanzie devono essere prese in considerazione dalle parti contraenti e dal tribunale arbitrale in caso di controversie sull'integrazione nell'ALC di un atto normativo a esse contrario. La presa in considerazione può per esempio avvenire sotto forma di adeguamento dell'atto normativo dell'UE nel quadro della sua integrazione nell'ALC, di un regime transitorio specifico o di una valutazione più severa della proporzionalità di eventuali misure compensative adottate nel caso in cui la Svizzera rifiutasse il recepimento dell'atto normativo in questione nonostante una decisione del tribunale arbitrale secondo cui sarebbe tenuta a riceverlo. Se la Svizzera si rifiuta di recepire un atto normativo dell'UE contrario a una garanzia, la garanzia stessa e il suo valore giuridico dovrebbero comportare misure di riequilibrio meno incisive da parte dell'UE rispetto a quelle adottate in assenza di garanzie. Inoltre, la valutazione della proporzionalità di tali misure dovrebbe essere più severa.

Contributi finanziari

Gli obblighi relativi al contributo finanziario della Svizzera ai sistemi d'informazione rilevanti per l'ALC (EURES, MISSOC, EESSI e IMI) sono disciplinati dall'articolo 13 PI-ALC in combinato disposto con gli articoli 1 e 4 dell'allegato sull'applicazione dell'articolo 13 del protocollo di modifica dell'ALC.

2.3.6.2 Protocollo di modifica

2.3.6.2.1 Osservazioni generali

Il protocollo di modifica dell'ALC contiene soltanto le disposizioni dell'accordo che devono essere modificate. Gli articoli non menzionati dell'ALC vigente restano in vigore invariati.

Gli obiettivi di cui all'articolo 1 dell'ALC restano invariati: il conferimento del diritto d'ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività lucrativa, del diritto di soggiorno quale lavoratore indipendente, del diritto di soggiorno quale persona senza attività lucrativa; il diritto di rimanere, l'agevolazione della prestazione di servizi e la concessione delle stesse condizioni di vita, di occupazione e di lavoro di cui godono i cittadini nazionali.

L'articolo 2 ALC, che contempla il principio della non discriminazione, resta invariato. I cittadini degli Stati membri dell'UE che soggiornano legalmente in Svizzera non possono essere oggetto, nell'applicazione dell'ALC, di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità. Secondo la giurisprudenza costante della CGUE, ripresa dal

Tribunale federale²⁴⁹, l'articolo 2 ALC contempla sia le discriminazioni dirette, fondate sulla nazionalità²⁵⁰, che le discriminazioni indirette che, applicando altri criteri distintivi, giungono di fatto allo stesso risultato²⁵¹. Secondo la sua prassi, il Tribunale federale si scosta dall'interpretazione da parte della CGUE di disposizioni dell'UE rilevanti per l'accordo dopo la firma – come appunto il principio di non discriminazione – soltanto in presenza di motivi importanti.

Anche gli articoli 3, 6–9, 11–13, 15, 20, 22–23 e 25 dell'ALC restano invariati.

Il contenuto materiale di determinate disposizioni dell'allegato I è stato ripreso, con o senza adeguamenti, nelle disposizioni di base dell'ALC (art. 5 par. 1, 12–13, 15–23, 25). Tali disposizioni possono essere modificate solo per mezzo di una revisione dell'accordo. Esse sono quindi pertinenti per determinare il campo d'applicazione dell'ALC.

Tutti gli allegati contengono ormai soltanto i rinvii agli atti giuridici da riprendere e i pertinenti adattamenti tecnici. Senza pregiudizio delle deroghe e di eventuali adeguamenti specifici per la Svizzera, qualsiasi nuovo atto normativo rientrante nell'ambito della libera circolazione delle persone sarà aggiunto al corrispondente allegato.

2.3.6.2.2 Parte principale

Articolo 1 numero 1 del protocollo di modifica, concernente il preambolo dell'ALC

Il preambolo dell'ALC è completato da cinque considerazioni che mettono in risalto l'importanza della libera circolazione per il mercato interno, rinviano al principio dell'interpretazione uniforme dell'accordo, di cui all'articolo 7 del PI–ALC, e ai principi sviluppati dalla giurisprudenza della CGUE. Sottolineano inoltre l'obiettivo di consolidare il partenariato globale tra la Svizzera e l'UE (cfr. n. 2.1.5.1.1).

Articolo 1 numeri 2 e 3 del protocollo di modifica, concernente gli articoli 4, 4a e 4b dell'ALC

Il diritto di stabilimento e di accesso a un'attività lucrativa di cui all'articolo 4, resta invariato. Quanto al diritto di stabilirsi, l'articolo 4a contempla, come nell'ALC vigente, soltanto le persone fisiche e non quelle giuridiche. Un'impresa non beneficia pertanto del diritto di stabilirsi liberamente sul territorio di un'altra parte contraente. L'articolo 4a si estende anche al divieto di limitazioni relative all'apertura di succursali e agenzie da parte di cittadini di una parte contraente stabiliti nel territorio dell'altra parte contraente. Pertanto, il protocollo di modifica dell'ALC disciplina complessivamente in modo più chiaro il diritto di stabilimento, senza prevedere obblighi maggiori rispetto a quelli vigenti. Menziona in particolare esplicitamente il divieto di limitazioni e il diritto di fondare un'impresa, che finora esplicano effetto soltanto in virtù della giurisprudenza della CGUE sviluppata prima del 1999.

²⁴⁹ Cfr. DTF 133 V 367.

²⁵⁰ Cfr. DTF 136 II 141

²⁵¹ CGUE, sentenza del 23 maggio 1996, O'Flynn / Adjudication Officer, C-237/94, EU:C:1996:206; DTF 131 V 209

Per quanto riguarda il pari trattamento dei lavoratori indipendenti, l'articolo 4*b*, che concretizza il principio della non discriminazione di cui al vigente articolo 2 ALC, precisa che gli articoli 7 e 10 del regolamento (UE) 492/2011²⁵² si applicano anche a questa categoria di persone. I lavoratori indipendenti e i loro familiari hanno i medesimi benefici sociali e fiscali dei lavoratori dipendenti indigeni, per esempio il diritto dei figli di accedere alla scuola e agli studi. Tale pari trattamento è già previsto dall'ALC vigente (cfr. art. 2 ALC in combinato disposto con gli art. 15 par. 2 e 9 allegato I ALC).

Articolo 1 numero 5 del protocollo di modifica, concernente gli articoli 5a–5f dell'ALC (prestazione di servizi)

L'articolo 5*a* riprende il divieto di limitazioni per la prestazione di servizi previsto dall'ALC vigente (art. 17, allegato I). La disposizione sancisce in particolare le regole applicabili all'ingresso e al soggiorno di cittadini di uno Stato terzo distaccati per la prestazione di servizi in Svizzera; in particolare l'obbligo di essere integrati nel mercato del lavoro dello Stato membro di residenza, prima di poter fornire servizi in Svizzera. La prassi svizzera attuale considera che, per soddisfare questa condizione, i prestatori distaccati di servizi devono essere in possesso da almeno 12 mesi di una carta di soggiorno dello Stato membro di residenza. Essi restano soggetti alle regole sull'ingresso nello spazio Schengen in materia di documenti di viaggio e di visti nonché per quanto riguarda la durata massima del soggiorno (90 giorni su un periodo totale di 180 giorni).

Gli articoli 5*b–5f* riprendono le disposizioni vigenti dell'allegato I all'ALC, senza pregiudizio della pertinente giurisprudenza della CGUE ripresa dalla Svizzera (art. 18–22, allegato I ALC).

Il protocollo di modifica traspone nell'articolo 5*f* paragrafo 2 della parte principale dell'ALC il rinvio al diritto rilevante in materia di distacco, finora sancito dall'articolo 22 dell'allegato I all'ALC vigente.

In virtù dell'articolo 5*f* paragrafo 3 lettere i e ii possono tuttora essere applicate le disposizioni legislative riguardanti il personale a prestito e il collocamento di personale nonché i servizi finanziari che erano in vigore al momento dell'entrata in vigore dell'ALC il 1° giugno 2002. Anche in futuro, in virtù della legge del 6 ottobre 1989²⁵³ sul collocamento (LC), il personale a prestito e il collocamento di personale transfrontalieri in Svizzera non saranno ammessi. In forza degli adeguamenti tecnici di cui alle lettere b e c riguardanti la direttiva (UE) 96/71/CE nella versione modificata dalla direttiva (UE) 2018/957²⁵⁴, le disposizioni legislative sul personale a prestito transfrontaliero previste dal diritto in materia di distacco dell'UE non sono pertanto ap-

²⁵² Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, secondo la versione di cui all'allegato I sezione 2 dell'ALC.

²⁵³ RS **823.11**

²⁵⁴ Direttiva 96/71/CE, nella versione di cui all'allegato I sezione 2 del protocollo di modifica dell'ALC.

plicabili alla Svizzera. Inoltre, l'articolo 5f paragrafo 3 numero i precisa che il recepimento dinamico della Svizzera riguardante il regolamento (UE) 2016/589 relativo a una rete europea di servizi per l'impiego (EURES) non deve avere come effetto che essa non possa più applicare le proprie disposizioni legislative nazionali sul personale a prestito e sul collocamento di personale.

Le disposizioni del paragrafo 3 numeri i e ii non sottostanno al principio del recepimento dinamico, dato che non rientrano nel campo d'applicazione dell'ALC.

Articolo 1 numero 5 del protocollo di modifica, concernente gli articoli 5g, 5h, 5i e 5j dell'ALC (deroghe al recepimento dinamico del diritto)

Le deroghe al recepimento dinamico del diritto sono elencate all'articolo 5 paragrafo 7 del protocollo istituzionale dell'ALC. Si tratta degli articoli 5g (*periodo di notifica preliminare e controlli*), 5h (*garanzie finanziarie e sanzioni*), 5i (*prova dell'attività lavorativa indipendente*) e 5j (*non regressione*), che il protocollo di modifica traspone nella parte principale dell'ALC.

Secondo l'articolo 5g (*periodo di notifica preliminare e controlli*) la Svizzera può, al fine di effettuare controlli in loco, applicare un periodo di notifica preliminare di massimo quattro giorni lavorativi in settori specifici per i prestatori di servizi che sono indipendenti e forniscono servizi sul suo territorio nonché per i prestatori di servizi che distaccano lavoratori sul suo territorio. La Svizzera definisce autonomamente i settori specifici fondandosi su un'analisi dei rischi. Definisce autonomamente anche la quantità e la densità dei controlli da eseguire in tutti i settori, tenendo conto del fatto che la libertà di prestare servizi tra la Svizzera e l'UE è limitata a 90 giorni per anno civile e che di conseguenza gran parte dei servizi sono forniti soltanto per un periodo di breve durata. La determinazione dei settori contemplati dal periodo di notifica preliminare di quattro giorni deve essere periodicamente rivista e, se necessario, aggiornata. In virtù dell'articolo 9 paragrafo 1 lettera a della direttiva 2014/67/UE, ai settori che non sono considerati a rischio può essere applicato un obbligo di notifica al più tardi prima dell'inizio dell'attività lucrativa.

In virtù dell'articolo 5h (*garanzie finanziarie e sanzioni*) le commissioni paritetiche possono applicare ai datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera l'obbligo di depositare una garanzia finanziaria. Tale obbligo può essere applicato ai settori definiti autonomamente dalla Svizzera in base a un'analisi dei rischi. La garanzia deve essere versata nel caso di recidiva, vale a dire se, in relazione a una precedente prestazione di servizi, i prestatori di servizi non avevano adempito ai loro obblighi finanziari nei confronti delle commissioni paritetiche. In caso di mancato pagamento della garanzia finanziaria, la Svizzera può imporre sanzioni che possono andare da una multa amministrativa fino al divieto di fornire servizi.

Secondo l'articolo 5i (*prova dell'attività lavorativa indipendente*), la Svizzera può richiedere ai prestatori di servizi indipendenti degli Stati membri dell'UE di presentare determinati documenti, al fine di contrastare il fenomeno del lavoro indipendente fittizio. I prestatori di servizi indipendenti degli Stati membri dell'UE devono provare la loro indipendenza mediante tre documenti: conferma della notifica (se disponibile);

prova dell'iscrizione come lavoratore autonomo presso le autorità di sicurezza sociale nel Paese di provenienza; prova del rapporto contrattuale.

La Svizzera s'impegna a integrare nell'ALC il diritto dell'UE rilevante in materia di distacco. Se i futuri adeguamenti della direttiva relativa al distacco di lavoratori o un nuovo diritto in materia di distacco dell'UE dovessero peggiorare notevolmente il livello di protezione delle condizioni di lavoro e di salario dei lavoratori distaccati in Svizzera concordato tra la Svizzera e l'UE all'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC, che si fonda sul diritto in materia di distacco in virtù del protocollo di modifica nonché sulle deroghe e i principi convenuti, la Svizzera non sottostà, in virtù dell'articolo 5j (*clausola di non regressione*), all'obbligo di integrarli nell'ALC. La clausola garantisce il livello di protezione svizzero e costituisce una deroga al principio del recepimento dinamico del diritto di cui all'articolo 5 del PI-ALC. Dopo l'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC non è quindi più possibile un peggioramento del livello di protezione in Svizzera.

Articolo 1 numero 5 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 5k dell'ALC (destinatari di servizi)

I destinatari di servizi sono equiparati alle persone che non svolgono un'attività lucrativa, il che significa che possono soggiornare in Svizzera per più di tre mesi soltanto se dispongono di mezzi finanziari sufficienti per non dover ricorrere all'assistenza sociale durante il soggiorno nonché di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi (art. 7 par. 1 della direttiva 2004/38/CE). Queste condizioni equivalgono a quelle previste dall'ALC vigente per le persone senza attività lucrativa (art. 24 par. 1 allegato I). Chi intende per esempio venire in Svizzera per una cura medica deve soddisfare le suddette condizioni e, per un soggiorno superiore a tre mesi, deve registrarsi presso le autorità cantonali competenti.

Articolo 1 numero 6 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 7a dell'ALC (lavoratore frontaliero)

I lavoratori frontalieri che rientrano nella categoria di lavoratori dipendenti o indipendenti, sono oggetto di disposizioni specifiche dell'ALC vigente (cfr. art. 7 e 13, allegato I). Queste disposizioni non figurano più nell'ALC secondo il suo protocollo di modifica. Poiché non risiedono in Svizzera, ai lavoratori frontalieri non si applicano per esempio gli articoli 7 e 8 della direttiva 2004/38/CE. Per tale motivo, su richiesta della Svizzera, è stato introdotto l'articolo 7a. Il tenore della definizione dei frontalieri corrisponde a quella dell'ALC vigente e si tratta pertanto sempre di una categoria di lavoratori dipendenti o indipendenti. Secondo l'articolo 7a del protocollo di modifica dell'ALC, il lavoratore frontaliero è un cittadino di una parte contraente che esercita un'attività dipendente o indipendente nel territorio di una parte contraente e che risiede nel territorio dell'altra parte contraente, dove ritorna di norma ogni giorno o almeno una volta alla settimana.

Questa disposizione consente alla Svizzera di registrare i frontalieri che esercitano un'attività lucrativa per periodi superiori a tre mesi in Svizzera e di rilasciare loro, a titolo gratuito o a un costo non superiore a quello imposto ai propri cittadini per il

rilascio di documenti analoghi, un certificato che attesti la registrazione a fini dichiarativi. Dato che questa procedura è riservata alle persone che risiedono in un altro Stato membro nell'ambito della direttiva 2004/38/CE, è stato necessario prevedere una disposizione specifica nell'ALC. All'attività economica dei frontalieri per un periodo fino a tre mesi si applica la procedura di notifica. L'attuazione dell'obbligo di registrazione e di notifica per i frontalieri è contemplata dall'articolo 13a capoversi 3 AP-LStrI e articolo 6a AP-LDist (cfr. n. 2.3.8.1.1 e 2.3.8.4.1).

Poiché non soggiornano in Svizzera, i frontalieri non possono per esempio far valere il diritto al soggiorno permanente e non hanno diritto all'aiuto sociale.

Nella dichiarazione comune la Svizzera promette di discutere con gli Stati confinanti membri dell'UE nei pertinenti organi bilaterali l'attuazione dell'obbligo di registrazione e di notifica. Tali colloqui non hanno l'obiettivo di prevedere un trattamento diverso dei frontalieri nel quadro dell'ALC e non intaccano i loro diritti e obblighi previsti dall'accordo. L'obiettivo della dichiarazione comune è che la Svizzera informi gli Stati confinanti in merito alle modalità nonché agli obblighi di registrazione e notifica previsti per i frontalieri in Svizzera.

Articolo 1 numero 6 del protocollo di modifica dell'ALC, concernente l'articolo 7b dell'ALC (studenti)

a) In generale

Anche gli studenti che soggiornano più di tre mesi in Svizzera devono segnalare la loro presenza alle autorità cantonali competenti. Lo Stato ospitante può richiedere l'iscrizione presso le autorità competenti agli studenti che non dispongono del diritto di soggiorno in virtù di un'altra disposizione dell'Accordo (art. 8 par. 1 direttiva 2004/38/CE). Come nell'ALC del 1999 (cfr. art. 24 par. 4 Allegato I ALC), la disposizione ribadisce inoltre che per gli studenti che si recano in Svizzera esclusivamente per motivi di studio il principio generale di non discriminazione (art. 2) non si applica né all'accesso alla formazione universitaria né agli aiuti per il mantenimento (borse di studio). Ciò significa che il sistema di ammissione e i contingenti attuali in relazione alle università svizzere non sono interessati (v. anche «Percentuale di studenti provenienti dall'UE», lettera c).

b) Non discriminazione in relazione alle tasse universitarie

Secondo le nuove disposizioni, le scuole universitarie e le scuole universitarie professionali finanziate in maggioranza da fondi pubblici devono rispettare il principio generale di non discriminazione (art. 2 ALC) in materia di tasse universitarie. Al contempo, gli studenti svizzeri beneficiano di un trattamento paritario nelle scuole universitarie degli Stati membri dell'UE in relazione a tutti i tipi di tasse (tasse di iscrizione, tasse semestrali, tasse di utilizzazione, ecc.). Il principio si applica anche ai meccanismi di sostegno pubblico correlati alle tasse universitarie (p. es. sotto forma di esoneri, rimborsi, riduzioni, dilazioni o pagamenti rateali); i meccanismi di sostegno privato correlati alle tasse universitarie senza un mandato pubblico (p. es. fondi, fondazioni) ne sono esclusi. Mentre secondo l'articolo 7b l'aiuto per il mantenimento (borse di studio) continua a essere completamente escluso dal principio generale di

non discriminazione, altre agevolazioni per gli studenti finanziate da enti pubblici, come l'uso dei trasporti pubblici o l'accesso a strutture culturali, continuano a essere soggette a tale principio (art. 2 ALC), sebbene possano essere giustificate restrizioni per motivi oggettivi. Discriminazioni dirette, ossia sulla base della nazionalità, possono essere giustificate da motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e salute pubblica, mentre quelle indirette da motivi imperativi di interesse generale. In ogni caso una discriminazione può essere giustificata solo se la misura prevista è proporzionata, ossia adeguata all'obiettivo perseguito e necessaria per raggiungerlo.

Tra gli istituti esentati dal principio generale di non discriminazione in materia di tasse universitarie rientrano invece le alte scuole pedagogiche, i centri di formazione professionale (p. es. le scuole specializzate superiori) e le scuole universitarie finanziate principalmente da privati, come l'*École hôtelière de Lausanne* (EHL), anche se sono «affiliate» a una scuola universitaria o a una scuola universitaria professionale finanziate in maggioranza da fondi pubblici (art. 7b lett. a n. i ALC).

c) «Percentuale di studenti provenienti dall'UE»

La lettera b) della normativa stabilisce che la quota complessiva («*overall-level*») di studenti dell'UE nelle scuole universitarie, nelle scuole universitarie professionali e nei due politecnici federali non sarà ridotta dal momento dell'entrata in vigore dell'Accordo (stato 2023: 18 % di studenti dell'UE nelle scuole universitarie [Bachelor, Master e PhD] e 10 % di studenti dell'UE nelle scuole universitarie professionali [Bachelor e Master]). Tuttavia, questa disposizione è soggetta a diverse riserve, nell'intento di preservare la qualità e le caratteristiche peculiari del sistema formativo. Inoltre, viene esplicitamente sottolineato il fatto che non vi è alcun obbligo di modificare il sistema di ammissione, di aumentare la quota complessiva degli studenti dell'UE o di garantire un numero minimo di posti di studio riservati a questi ultimi. Le restrizioni e i contingenti relativi alle scuole universitarie esistenti al momento dell'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'ALC possono essere mantenuti (p. es. Università di San Gallo o PFL). Eventuali nuove misure e contingenti che, in una determinata scuola universitaria, comportano una riduzione di studenti dell'UE tale da portare la percentuale al di sotto della soglia raggiunta al momento dell'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'ALC non costituiscono un problema se non hanno alcuna influenza sulle quote complessive a livello nazionale. Non sarebbero problematiche nemmeno eventuali riduzioni percentuali non attribuibili a misure specifiche, come l'evoluzione demografica del numero di studenti svizzeri o la diminuzione degli studenti dell'UE, ad esempio per motivi economici. Costituirebbero invece un problema eventuali nuovi contingenti generalizzati per gli studenti dell'UE, che comporterebbero una sensibile riduzione della quota complessiva a livello nazionale e non potrebbero essere giustificati, ad esempio, da questioni di garanzia della qualità.

In caso di disaccordo sul rispetto della disposizione da parte della Svizzera entrerebbe in gioco il tribunale arbitrale. Se il tribunale arbitrale dovesse riscontrare una violazione e la Svizzera non si adeguasse alla sentenza, l'UE potrebbe adottare misure di compensazione proporzionate (presumibilmente una riduzione analoga della percentuale di studenti svizzeri nell'UE).

Articolo 1 numero 6 del protocollo di modifica dell'ALC, concernente gli articoli 7c e 7d dell'ALC (esercizio della pubblica potestà e ordine pubblico)

Il protocollo di modifica trasferisce nella parte principale dell'ALC gli articoli 5, 10 e 16 dell'allegato I. La possibilità di negare l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente o indipendente legata all'esercizio della pubblica potestà per lavoratori dipendenti (art 7c par. 1) e per lavoratori indipendenti (art. 7c par. 2) è stata integrata in un'unica disposizione. Il contenuto delle disposizioni resta invariato.

Articolo 1 numero 6 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 7e dell'ALC (Diritto di soggiorno permanente, compreso il disciplinamento relativo al pensionamento anticipato)

Il diritto di soggiorno permanente di cui all'articolo 16 della direttiva 2004/38/CE non è previsto dall'ALC vigente. Quest'ultimo contiene soltanto un diritto di rimanere sul territorio di una parte contraente dopo la fine di un'attività lucrativa (cfr. sotto). Secondo l'articolo 7e i cittadini dell'UE che soggiornano in Svizzera possono acquisire un diritto di soggiorno permanente se soddisfano le condizioni previste da tale articolo. Va notato che l'articolo 7 paragrafo 3 della direttiva 2004/38/CE enumera, in modo non esaustivo, le situazioni in cui è mantenuta la qualità di lavoratore. Per esempio, una persona che inizia una formazione professionale e cessa volontariamente la sua attività lucrativa conserva la qualità di lavoratore se la formazione ha un legame con l'attività professionale anteriore. Inoltre, il diritto di soggiorno permanente si estende ai suoi familiari cittadini di uno Stato terzo che hanno soggiornato legalmente in Svizzera con il cittadino dello Stato membro dell'UE per un periodo ininterrotto di cinque anni.

In riferimento al diritto di soggiorno permanente, la Svizzera è riuscita a ottenere una deroga importante. Mentre all'interno dell'UE il diritto di soggiorno permanente (art. 16 par. 1 della direttiva 2004/38/CE) spetta, a prescindere dalla situazione lavorativa, a tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE e ai loro familiari dopo un soggiorno di cinque anni, nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE tale diritto è conferito solo alle persone che esercitano un'attività lucrativa e ai loro familiari. Inoltre, i periodi di completa dipendenza dall'aiuto sociale di sei mesi o più non sono computati per il calcolo del periodo di cinque anni.

Questo significa che una persona considerata non esercitante un'attività lucrativa non soddisfa le condizioni per ottenere il diritto di soggiorno permanente di cui al nuovo articolo 7e ALC. È il caso, per esempio, di un cittadino di uno Stato membro dell'UE che si trasferisce in Svizzera dopo il pensionamento o per studiare.

I periodi di dipendenza totale dall'aiuto sociale superiori a sei mesi possono interrompere il computo della durata necessaria per ottenere il diritto di soggiorno permanente (cfr. art. 41c cpv. 3 AP-LStrI; cfr. n. 2.3.8.1.1). È il caso, per esempio, di una persona considerata lavoratore dipendente durante tre anni, che diventa del tutto dipendente dall'aiuto sociale per un anno. Per soddisfare le condizioni per l'ottenimento del diritto di soggiorno permanente, dovrà accumulare ancora due anni supplementari in qualità di lavoratore.

Mentre i periodi di sei mesi o più di dipendenza totale dall'aiuto sociale o in cui non si possiede la qualità di lavoratore si limitano a sospendere il computo del periodo di cinque anni di soggiorno legale in Svizzera, una partenza definitiva o una lunga assenza temporanea all'estero ai sensi dell'articolo 16 paragrafo 3 della direttiva 2004/38/CE esclude l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente.

La perdita del diritto di soggiorno permanente è disciplinata da altre disposizioni della direttiva 2004/38/CE. Queste prevedono la perdita in caso di assenza per un periodo superiore a due anni consecutivi dallo Stato di accoglienze (art. 16 par. 4) o per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza pubblica (art. 27 par. 1 in combinato disposto con l'art. 29 par. 2 della direttiva 2004/38/CE).

L'ALC vigente (art. 4 allegato I) concede, tra le altre cose, il diritto di rimanere ai cittadini degli Stati membri dell'UE che al momento della rinuncia a un'attività economica hanno raggiunto l'età prevista dalla legislazione svizzera per riscuotere una rendita di vecchiaia e che nei tre anni precedenti hanno soggiornato costantemente in Svizzera, esercitandovi un'attività lucrativa almeno negli ultimi 12 mesi. Nella direttiva 2004/38/CE il diritto di rimanere è ora chiamato diritto di soggiorno permanente (art. 17 della direttiva 2004/38/CE). Secondo l'articolo 17 paragrafo 1 lettera a della direttiva 2004/38/CE, oltre che nel caso del raggiungimento dell'età prevista dalla legge per riscuotere una rendita di vecchiaia, i lavoratori hanno diritto al soggiorno permanente anche quando cessano di svolgere un'attività lucrativa subordinata a seguito di pensionamento anticipato. Al momento si può presumere che la regolamentazione riguardante il pensionamento anticipato di cui alla direttiva 2004/38/CE avrà ripercussioni concrete, poiché anche la riscossione anticipata della rendita di vecchiaia al compimento dei 63 anni di cui all'articolo 40 della legge federale del 20 dicembre 1946²⁵⁵ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) potrà essere presa in considerazione per far valere il diritto al soggiorno permanente.

Articolo 1 numero 6 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 7f dell'ALC (acquisto di immobili)

Dai primi anni Sessanta del secolo scorso le «persone all'estero»²⁵⁶ che intendono acquistare fondi in Svizzera necessitano di un'autorizzazione soggetta a condizioni severe. Per mantenere questa legislazione interna, che non era compatibile con il diritto dell'UE e in particolare con il principio della non discriminazione, nelle trattative riguardanti l'ALC vigente la Svizzera aveva negoziato una deroga per l'acquisto di immobili. Ai fini di un compromesso, la Svizzera aveva agevolato l'acquisto di fondi da parte di cittadini degli Stati membri dell'UE e adeguato la legge federale del 16 dicembre 1983²⁵⁷ sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE, cosiddetta «Lex Koller»), escludendo dal campo d'applicazione della LAFE, e quindi dall'obbligo di autorizzazione, i cittadini degli Stati membri dell'UE titolari di un diritto di soggiorno e aventi il loro domicilio principale in Svizzera. In compenso, tale deroga

²⁵⁵ RS 831.10

²⁵⁶ Cfr. la definizione dell'art. 5 della legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, LAFE; RS 211.412.41.

²⁵⁷ RS 211.412.41

permetteva di mantenere il nucleo della LAFE. Questo significa che, per quanto riguarda l'acquisto di immobili, i cittadini delle parti contraenti che non hanno il loro domicilio principale nello Stato ospitante continuano a non essere equiparati ai cittadini nazionali. Di conseguenza, secondo l'articolo 9 LAFE l'acquisto di un'abitazione secondaria o di vacanza da parte di persone all'estero, e quindi anche da parte di cittadini degli Stati membri dell'UE senza domicilio in Svizzera, sottostà tuttora all'obbligo di autorizzazione previsto dalla LAFE. Un'eccezione è prevista soltanto per l'acquisto di un'abitazione secondaria da parte di frontalieri cittadini degli Stati membri dell'UE/AELS (art. 7 lett. j LAFE). È tuttora vietato anche l'acquisto e il commercio di immobili da parte di persone all'estero a meri fini speculativi o di investimento a breve termine²⁵⁸.

I motivi principali della suddetta deroga erano le preoccupazioni della Svizzera riguardanti la scarsità di propri terreni produttivi, la domanda estera molto elevata di immobili e la percentuale molto minore – rispetto a diversi Stati membri dell'UE – della popolazione residente proprietaria di abitazioni. Queste preoccupazioni sussistono tuttora, anzi sono ulteriormente cresciute a causa dell'inasprimento della penuria di alloggi. Il protocollo di modifica dell'ALC riprende pertanto senza modifiche materiali, nell'articolo 7f del protocollo di modifica dell'ALC, il disciplinamento derogatorio vigente per l'acquisto di immobili. Pertanto, nel settore dell'acquisto di immobili la Svizzera non è tenuta al recepimento dinamico di futuri atti giuridici dell'UE e non è nemmeno vincolata alla giurisprudenza della CGUE²⁵⁹. Una mera modifica redazionale riguarda il paragrafo 3 della disposizione: conformemente alla legislazione vigente (art. 7 e 13 allegato I ALC vigente) e in analogia ai paragrafi 1 e 2 si chiarisce che anche i frontalieri devono essere cittadini di una parte contraente.

Secondo il vigente articolo 9 paragrafo 6 dell'allegato I all'ALC, un lavoratore dipendente, cittadino di una parte contraente e occupato sul territorio dell'altra parte contraente, gode di tutti i diritti e vantaggi concessi ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda l'alloggio, ivi compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessita; è fatto salvo il disciplinamento derogatorio riguardante l'acquisto di immobili (art. 25 allegato I ALC²⁶⁰). Lo stesso vale per i lavoratori indipendenti in virtù dell'articolo 15 paragrafo 2 dell'allegato I all'ALC, secondo cui le disposizioni dell'articolo 9 paragrafo 6 dell'allegato I all'ALC si applicano *mutatis mutandis* anche ai lavoratori indipendenti. Tuttavia, il contenuto dell'articolo 9 paragrafo 6 dell'allegato I all'ALC corrisponde all'articolo 9 del regolamento (UE) n. 492/2011 e non è ripreso dal protocollo di modifica dell'ALC. Il disciplinamento derogatorio riguardante l'acquisto di immobili si applica comunque a tutti i cittadini degli Stati

²⁵⁸ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5092, 5320 segg.

²⁵⁹ Cfr. l'art. 5 par. 7 del protocollo istituzionale relativo all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone.

²⁶⁰ Nel vigente art. 9 par. 6 dell'allegato I all'ALC si rinvia erroneamente all'art. 26 invece che all'art. 25 dell'allegato I all'ALC, cfr. Felix Schöbi (2001): Das Abkommen über die Freizügigkeit der Personen und der Erwerb von Grundstücken in der Schweiz. In: Daniel Felder / Christine Kaddous (a c. di.): Accords bilatéraux Suisse – UE (Commentaires) / Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen), Collection Dossiers de droit européen, Dossier de droit européen n° 8. Basilea - Bruxelles: Helbing & Lichtenhahn - Bruylant, pag. 418.

membri dell'UE che godono del diritto alla libera circolazione, a prescindere dal fatto che svolgano un'attività lucrativa in Svizzera e che questa sia dipendente o indipendente. Ciononostante, la riserva vigente a favore del disciplinamento derogatorio riguardante l'acquisto di immobili è in futuro espressa mediante un «adeguamento tecnico» dell'articolo 9 paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 492/2011. Per quanto riguarda la parità di trattamento dei lavoratori indipendenti, il protocollo di modifica dell'ALC rinvia *mutatis mutandis* agli articoli 7–10 del regolamento (UE) n. 492/2011 (art. 4b paragrafo 2 del protocollo di modifica dell'ALC).

Articolo 1 numero 6 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 7g dell'ALC (carte d'identità biometriche)

Attualmente la Svizzera rilascia carte d'identità che non dispongono di un microchip, al contrario dei passaporti svizzeri e delle carte di soggiorno biometriche, che da anni offrono questa sicurezza supplementare per evitare abusi dell'identità. Con il progetto per il rinnovamento della carta d'identità 2023 il DFGP ha pertanto previsto la possibilità di rilasciare nei prossimi anni anche una versione biometrica della carta d'identità.

Secondo il regolamento (UE) 2019/1157, tutte le carte d'identità dell'UE rilasciate dal 2021 devono disporre di un supporto di memorazione che contenga due impronte digitali. Le carte d'identità che non soddisfano questo requisito di sicurezza non saranno più valide a partire dal 2031. Con il protocollo di modifica dell'ALC s'intende rendere obbligatorio tale requisito, ai fini dell'esercizio del diritto alla libera circolazione, anche per le carte d'identità svizzere.

Nel senso di una deroga, l'articolo 7g prevede una proroga dei termini previsti dal regolamento (UE) 2019/1157 per l'introduzione della carta d'identità biometrica. A partire dall'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC la Svizzera avrà un anno di tempo per introdurre le carte d'identità biometriche. Inoltre, tutte le carte d'identità svizzere senza supporto di memorizzazione rilasciate prima saranno valide nell'UE fino alla loro data di scadenza (al massimo 10 anni).

Articolo 1 numero 6 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 7h dell'ALC (allontanamento)

a.) Situazione iniziale

L'articolo 7h («espulsione») e la direttiva 2004/38/CE (capo VI, art. 27–33) disciplinano la protezione dei cittadini degli Stati membri dell'UE da provvedimenti per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, compresa l'espulsione penale. L'articolo 7h stabilisce anche le deroghe all'applicazione di alcune disposizioni del capo VI della direttiva 2004/38/CE.

Durante i negoziati tra la Svizzera e l'UE sul recepimento della direttiva 2004/38/CE si è anche posta la questione della compatibilità degli articoli 27–33 di tale direttiva con le disposizioni costituzionali riguardanti l'espulsione di stranieri che commettono reati (art. 121 cpv. 3–6 Cost, cfr. n. 2.3.10.1.2). L'esame approfondito della questione ha evidenziato che alcune disposizioni degli articoli 27–33 della direttiva 2004/38/CE

sono in tensione con l'articolo 121 capoversi 3–6 Cost. Bisogna tuttavia distinguere tra le tensioni che creerebbe il recepimento della direttiva 2004/38/CE, poiché questa introduce ulteriori obblighi rispetto all'ALC (art. 28 par. 2 e 3 nonché art. 33 par. 2 della direttiva 2004/38/CE), e le tensioni a prescindere dal recepimento di tale direttiva, ossia quelle che risultano già dall'ALC vigente (art. 27 e art. 32 par. 1 della direttiva 2004/38/CE).

Il primo periodo dell'articolo 7*h* sancisce che le parti contraenti hanno convenuto di mantenere le limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza contemplate dall'ALC vigente. Ne risulta che il protocollo di modifica dell'ALC non introduce per le parti contraenti nuovi obblighi riguardanti l'espulsione penale. Ciò è confermato dall'articolo 5 (par. 1 in combinato disposto con il par. 7) del PI–ALC, secondo cui l'obbligo d'integrazione di cui al paragrafo 1 non si applica alle disposizioni o agli atti giuridici dell'UE rientranti nel campo d'applicazione di un'eccezione, come nel caso dell'espulsione (art. 7*h*).

*b.) Disposizioni non applicabili della direttiva 2004/38/CE (art. 7*h* secondo e terzo periodo)*

Il secondo periodo dell'articolo 7*h* sancisce che l'articolo 28 paragrafi 2 e 3 della direttiva 2004/38/CE non è applicabile alla Svizzera. Questa deroga vale anche per la pertinente giurisprudenza della CGUE e per future disposizioni in questo ambito, il che significa che non è previsto il recepimento dinamico del diritto.

Il terzo periodo dell'articolo 7*h* offre alle parti contraenti la possibilità di applicare, anziché l'articolo 33 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE, il diritto dell'UE risultante dall'ALC vigente. Rinunciando all'attuazione dell'articolo 33 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE, la Svizzera sfrutta questa possibilità e mantiene gli obblighi risultanti dall'ALC vigente. Infatti, anche la suddetta disposizione della direttiva 2004/38/CE rafforza la protezione contro l'allontanamento e impone un obbligo supplementare rispetto all'ALC vigente, stabilendo che, se il provvedimento di allontanamento è eseguito a oltre due anni di distanza dalla sua adozione, va verificato d'ufficio che la minaccia che l'interessato costituisce per l'ordine pubblico o per la pubblica sicurezza sia attuale e reale. Inoltre, è previsto l'obbligo di valutare l'eventuale mutamento obiettivo delle circostanze intervenuto successivamente all'adozione del provvedimento di allontanamento.

Per contro, la Svizzera s'impegna, come già detto, a mantenere gli obblighi risultanti dall'ALC vigente. Vi rientra anche il diritto dell'interessato di chiedere un riesame della decisione di allontanamento. Concretamente, la Svizzera, anziché applicare l'articolo 33 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE, deve continuare a rispettare l'articolo 3 della direttiva 64/221/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1964²⁶¹, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, alla quale rinvia il vigente articolo 5 dell'allegato I ALC, nonché la pertinente giurisprudenza della CGUE (art. 16 par. 2 ALC vigente) emanata entro il

²⁶¹ Direttiva 64/221/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità, GU 56 del 4 aprile 1964, pag. 850–857.

20 giugno 1999. Anche se la CGUE non ha emanato una sentenza che si riferisca in modo specifico al riesame di una decisione di allontanamento prima dell'esecuzione di quest'ultima, la sua giurisprudenza antecedente al 1999 accorda il diritto al riesame se l'interessato fa valere, entro un periodo di tempo adeguato dopo la decisione di allontanamento, un mutamento della situazione obiettiva.²⁶²

c.) *Disposizioni applicabili della direttiva 2004/38/CE*

A parte le suddette eccezioni, sono applicabili le restanti disposizioni del capo VI (art. 27–33) della direttiva 2004/38/CE, compresi, per i motivi elencati qui appresso, gli articoli 27 e 32 paragrafo 1.

L'articolo 27 della direttiva 2004/38/CE disciplina, tra le altre cose, le condizioni che devono essere soddisfatte per limitare per motivi di ordine pubblico e di sicurezza la libertà di circolazione dei cittadini degli Stati membri dell'UE. Tali condizioni sono quindi applicabili anche ai provvedimenti di allontanamento dal territorio di uno Stato contraente. Poiché le condizioni corrispondono a quelle previste dal vigente articolo 5 dell'allegato I all'ALC e dalla pertinente giurisprudenza della CGUE (art. 16 par. 2 ALC vigente), l'articolo 27 della direttiva 2004/38/CE non introduce nuovi obblighi per la Svizzera.

Le suddette condizioni si trovano tuttavia attualmente in un rapporto di tensione con il tenore dell'articolo 121 capoversi 3–6 Cost., che prevede un automatismo per la pronuncia dell'espulsione penale e una durata minima di cinque anni (in caso di recidiva 20 anni) del divieto d'entrata da pronunciare nel caso concreto. Inoltre, gran parte delle condizioni sono in un rapporto di tensione anche con la legislazione di attuazione, che non tiene sufficientemente conto dell'analisi della minaccia prevista dall'ALC vigente, ossia l'esame se sussista una minaccia effettiva, attuale e considerevole che tocchi gli interessi fondamentali della società (cfr. art. 66a segg. CP e art. 49a segg. CPM).

In occasione dell'attuazione dell'iniziativa popolare per l'espulsione di stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione²⁶³), tale problematica era tuttavia nota; è stato coscientemente accettato e anche comunicato in modo trasparente che le disposizioni sull'espulsione penale potrebbero essere parzialmente incompatibili con l'ALC vigente²⁶⁴. Le tensioni con il diritto vigente riguardano tuttavia soprattutto il livello normativo; pur sviluppando (conformemente alla volontà del legislatore) una prassi relativamente restrittiva per quanto riguarda la rinuncia a un'espulsione in virtù dell'ALC, nella sua giurisprudenza il Tribunale federale ha sempre tenuto conto delle disposizioni concordate nell'ALC.

²⁶² CGUE, sentenza del 18 maggio 1982 Adoui e Cornuaille / Stato del Belgio, 115/81 e 116/81, UE:C:1982:183, e sentenza del 17 giugno 1997, The Queen / Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara e Radiom, C111/95 e C-111/95, UE:C:1997:300.

²⁶³ Iniziativa popolare del 15 febbraio 2008 «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» RU **2011** 1199.

²⁶⁴ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 26 giugno 2013 concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati), FF **2013** 5163, 5240 segg. e 5244.

L'articolo 32 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE accorda alla persona oggetto dell'allontanamento il diritto di presentare una domanda di revoca del divieto d'ingresso dopo il decorso di un congruo periodo e in ogni modo dopo tre anni a decorrere dall'esecuzione dell'allontanamento. Se le circostanze che avevano portato all'allontanamento sono mutate, il divieto d'entrata deve essere riesaminato e, se del caso, revocato. Inoltre, le autorità devono pronunciarsi in merito alla domanda entro sei mesi dalla presentazione della stessa. Tuttavia, l'obbligo del riesame di una decisione di allontanamento in caso di mutamento delle circostanze dopo la prima decisione non è nuovo. Esso risulta infatti dalla giurisprudenza della CGUE²⁶⁵ ai sensi dell'articolo 16 paragrafo 2 dell'ALC vigente, già applicabile alla Svizzera. L'unica differenza con l'ALC vigente è che l'articolo 32 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE definisce chiaramente i termini per il richiedente e le autorità. Quanto ai criteri per la verifica della validità del divieto d'ingresso, questi sono presumibilmente retti dall'articolo 27 della direttiva 2004/38/CE (in merito all'attuale rapporto di tensione a livello normativo e con la giurisprudenza dei tribunali, cfr. sopra).

Le disposizioni di legge vigenti riguardanti l'espulsione penale non prevedono una base giuridica per la suddetta possibilità di riesame e di revoca (cfr. art. 66a segg. CP, art. 49a segg. CPM). Poiché l'articolo 32 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE – come le altre disposizioni per le quali non è prevista una deroga – sarà direttamente applicabile, s'intende rinunciare, come in occasione dell'attuazione dell'Iniziativa espulsione, a sancire in modo esplicito nella legge la possibilità di riesame e di revoca; tale possibilità sarà affidata, come sinora, alla giurisprudenza dei tribunali.

d.) Conseguenze della giurisprudenza della CGUE posteriore al 20 giugno 1999 relativa al «soggiorno illegale» di cittadini degli Stati membri dell'UE

Secondo l'articolo 7 paragrafo 2 del PI-ALC, la Svizzera s'impegna, fatte salve deroghe esplicitamente previste, di tenere conto della giurisprudenza pronunciata dalla CGUE prima e dopo il protocollo di modifica dell'ALC. Secondo tale giurisprudenza tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE beneficiano, in virtù della loro cittadinanza, dei diritti del capo VI della direttiva 2004/38/CE, anche nel caso in cui non soggiornino legalmente sul territorio di un altro Stato membro²⁶⁶. Tuttavia, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale²⁶⁷, i cittadini dell'UE che non possono far valere un diritto di soggiorno specifico previsto dall'ALC non beneficiano attualmente della tutela dell'articolo 5 dell'allegato I all'ALC vigente. Ai cittadini degli Stati membri dell'UE privi del diritto di soggiorno si applicano pertanto gli articoli 66a e seguenti CP come se fossero cittadini di Stati terzi (non contemplati dall'ALC). Le disposizioni del capo VI della direttiva 2004/38/C, che sono state riprese nell'ALC, richiedono fondamentalmente una modifica di tale prassi.

²⁶⁵ CGUE, sentenza del 18 maggio 1982 Adoui e Cornuaille / Stato del Belgio, 115/81 e 116/81, UE:C:1982:183, e sentenza del 17 giugno 1997, The Queen / Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara e Radiom, C-65/95 e C-111/95, UE:C:1997:300.

²⁶⁶ CGUE, sentenza del 7 giugno 2007 Commissione / Paesi Bassi C-50/06, UE:C:2007:325, n. marg. 4 segg. Va notato che questa sentenza riguarda la direttiva 64/221/CEE (a cui rinvia l'art. 5 dell'allegato I all'ALC vigente), le cui disposizioni sono state riprese nel capo VI della direttiva 2004/38/CE.

²⁶⁷ Cfr. in particolare DTF 145 IV 55, 145 IV 364 e la sentenza del Tribunale federale del 28 novembre 2018, 6B_1152/2017.

Articolo 1 numero 6 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 7i dell'ALC (ingresso di cittadini di uno Stato terzo)

Il presente articolo trasferisce nella parte principale dell'accordo il disciplinamento dell'articolo 1 paragrafo 1 dell'allegato I all'ALC vigente, secondo cui può essere imposto un visto d'ingresso o un obbligo equivalente ai lavoratori distaccati ai sensi del vigente articolo 17 dell'allegato I all'ALC che non possiedono la cittadinanza di una delle parti contraenti. Questo non vale per i lavoratori che beneficiano di un diritto d'ingresso in virtù di atti giuridici ripresi nell'allegato I o di altri strumenti applicati tra le parti contraenti.

Articolo 1 numero 7 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 10 dell'ALC (Cambiamenti nella composizione dell'Unione europea)

Il presente articolo disciplina la procedura per estendere l'ALC a nuovi Stati membri dell'UE. Prevede la negoziazione di un regime transitorio che consenta l'apertura graduale del mercato del lavoro, tenendo conto anche della grandezza demografica e del dislivello economico. Le disposizioni anteriori sui regimi transitori, che prevedevano contingenti, la priorità dei lavoratori residenti, il controllo delle condizioni salariali e di lavoro nonché la cosiddetta clausola di salvaguardia – che, nel caso di un'immigrazione elevata, superiore alla media, di cittadini del nuovo Stato membro dell'UE, consentiva alla Svizzera di reintrodurre contingenti per un periodo di tempo determinato – sono nel frattempo scadute e vengono pertanto abrogate. I parametri di tale regime transitorio costituiscono tuttavia ancora un punto di riferimento per i regimi transitori futuri.

Articolo 1 numero 8 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 14 dell'ALC (Comitato misto)

Nel quadro del pacchetto Svizzera-UE, per quanto opportuno, si procede a un'armonizzazione delle disposizioni relative al Comitato misto in tutti gli accordi interessati (v. n. 2.1.5.7). Il Comitato misto ha tutt'ora il compito di assicurare il corretto funzionamento e il scambio continuo di informazioni tra le Parti contraenti. Il Comitato misto ha inoltre sempre la possibilità di formulare raccomandazioni e adottare decisioni nei casi previsti dall'ALC. Tali decisioni sono ora previste anche per il recepimento di nuovi atti giuridici nel allegato I e non solo, come finora, negli allegati II e III (v. art. 18) nonché nell'ambito della clausola di salvaguardia (v. art. 14a). Inoltre, la clausola di salvaguardia non è più sancita nell'articolo 14 paragrafo 2, bensì in un esteso nuovo articolo 14a ALC.

Articolo 1 numero 9 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 14a dell'ALC (clausola di salvaguardia)

Conformemente al mandato negoziale, la clausola di salvaguardia generale, sancita finora dall'articolo 14 paragrafo 2 dell'ALC vigente, è stata concretizzata. La clausola di salvaguardia è ora sancita in un nuovo articolo a sé stante (art. 14a ALC). La situazione di partenza è tuttora la presenza di gravi difficoltà di ordine economico o sociale. Tuttavia, il nuovo articolo precisa ora che i problemi devono essere riconducibili all'applicazione dell'ALC. La clausola di salvaguardia si riferisce quindi all'intero

ALC e a tutti gli ambiti ivi disciplinati. In presenza di gravi difficoltà di ordine economico o sociale il CM può, su richiesta di una parte, adottare misure appropriate. Se all'interno del CM non si raggiunge un consenso, l'articolo 14a del nuovo ALC prevede la possibilità di ciascuna parte contraente di avviare una procedura dinnanzi al tribunale arbitrale. In tale contesto si distingue tra una procedura ordinaria e una procedura urgente.

Nella *procedura ordinaria* una parte contraente può, dopo 60 giorni di discussioni senza esito nel CM, avviare la procedura dinnanzi al tribunale arbitrale, se vi sono «gravi difficoltà di ordine economico». Il tribunale arbitrale deve decidere entro sei mesi dalla sua istituzione e dalla designazione dei suoi giudici (nuovo art. 14a cpv. 1–3 del protocollo di modifica dell'ALC; cfr. n. 2.1).

In «circostanze eccezionali di urgenza, quando rischia di subire danni economici molto gravi» una parte contraente può optare per la *procedura urgente*. In tal caso può adire il tribunale arbitrale se il CM non raggiunge un consenso entro 30 giorni (art. 14a par. 4 del protocollo di modifica dell'ALC). Inoltre, al tribunale arbitrale può essere chiesta l'applicazione di misure protettive provvisorie durante la procedura. Il tribunale arbitrale decide, dopo un esame sommario (*prima facie*), entro 30 giorni se sono soddisfatte le condizioni per adottare tali misure. Si applica *mutatis mutandis* l'articolo III.10 dell'appendice relativa al tribunale arbitrale (cfr. n. 2.1). Qualora il tribunale arbitrale decida che le condizioni siano soddisfatte, possono essere adottate misure protettive provvisorie (art. 14a cpv. 5 del protocollo di modifica dell'ALC). In tal caso, per porre rimedio a un eventuale squilibrio, l'altra parte contraente può adottare misure di riequilibrio provvisorie nell'ambito dell'ALC. Il tribunale arbitrale deve adottare una decisione definitiva entro sei mesi dalla sua costituzione e dalla designazione dei suoi giudici (cfr. n. 2.1).

Qualora il tribunale arbitrale decida che le difficoltà invocate sono state comprovate e sono dovute all'applicazione dell'ALC (*decisione positiva*), la parte contraente che ha presentato la richiesta può adottare misure protettive adeguate. Se tali misure creano uno squilibrio nell'ALC, l'altra parte contraente può adottare, nel campo d'applicazione dell'ALC, *misure di riequilibrio* adeguate a compensare un eventuale squilibrio (art. 14a par. 3 del protocollo di modifica dell'ALC).

I fattori che possono avviare la procedura dinnanzi al tribunale arbitrale («gravi difficoltà di ordine economico») si distinguono dalle situazioni che comportano la discussione nel CM («gravi difficoltà di ordine economico o sociale»), art. 14a par. 1 del protocollo di modifica dell'ALC). La diversa definizione delle situazioni tiene conto del fatto che difficoltà di ordine sociale sono fundamentalmente connesse a indicatori economici e perciò possono essere comprese dal termine «problemi economici». Ciò permette anche di provare concretamente le difficoltà di ordine sociale nella procedura dinnanzi al tribunale arbitrale. Per valutare le «*difficoltà di ordine economico*» sono pertinenti indicatori sia macro- che microeconomici. Questo vale anche per la situazione del «*rischio di danni economici molto gravi*», che deve sussistere per l'adozione provvisoria di misure protettive nella procedura urgente. Se per esempio un'impresa economicamente importante per una regione rischia di fallire a causa dei salari inferiori dei lavoratori distaccati, il criterio potrebbe essere soddisfatto.

La *decisione del tribunale arbitrale* riguarda soltanto la presenza dei gravi problemi addotti e il legame con l'applicazione dell'ALC. In caso di decisione positiva del tribunale arbitrale, la parte contraente richiedente può decidere autonomamente in merito al *tipo di misure*. Le misure protettive e quelle di riequilibrio devono limitarsi all'ambito contemplato dall'ALC ed essere proporzionate (art. 14a par. 3 e 5 del protocollo di modifica dell'ALC). Inoltre, vanno privilegiate le misure che perturbano il meno possibile il funzionamento dell'ALC (cfr. art. 14a par. 6 del protocollo di modifica dell'ALC).²⁶⁸ Le misure protettive e le misure di riequilibrio sono oggetto di consultazioni in seno al CM ogni tre mesi (art. 14a par. 7 del protocollo di modifica dell'ALC). Se le giudica sproporzionate, la parte contraente interessata dalle misure deve avviare una procedura ordinaria di composizione delle controversie (cfr. n. 2.1).

Nella procedura relativa alla clausola di salvaguardia può essere coinvolta anche la CGUE. La decisione se consultare o meno la CGUE spetta tuttavia in ogni caso al tribunale arbitrale. In generale il tribunale arbitrale può adire la CGUE soltanto se sorge una questione legata all'interpretazione o all'attuazione del diritto dell'UE. La CGUE non può intervenire di sua propria volontà in una procedura relativa alla clausola di salvaguardia o in una procedura arbitrale. Secondo l'interpretazione consensuale delle delegazioni negoziali, le situazioni che fanno scattare la procedura relativa alla clausola di salvaguardia non sono nozioni del diritto dell'UE. Inoltre, in una procedura urgente relativa alla clausola di salvaguardia, il tribunale arbitrale deve in ogni caso decidere entro 30 giorni in merito all'eventuale adozione provvisoria di misure protettive. Tale termine esclude di fatto il coinvolgimento della CGUE (art. III.10 dell'appendice relativa al tribunale arbitrale, cfr. n. 2.1).

Le disposizioni del nuovo articolo 14a ALC lasciano un margine di manovra per l'attuazione nel diritto interno. La LStrI concretizza e fissa le condizioni e le competenze per l'attivazione della clausola di salvaguardia e per l'adozione di eventuali misure protettive (art. 21b AP–LStrI; cfr. n. 2.3.8.1.1).

Una *decisione negativa* del tribunale arbitrale pone fine alla procedura riguardante la clausola di salvaguardia di cui al nuovo articolo 14a ALC. La parte contraente richiedente è libera di adottare ciononostante misure protettive, nel caso della Svizzera conformemente all'attuazione complementare nel diritto interno nella LStrI. La LStrI sancisce a livello di legge federale la possibilità di adottare misure protettive anche in presenza di una decisione arbitrale che stabilisce che le condizioni per adottare misure protettive non sono soddisfatte (cfr. n. 2.3.8.1.1). Il legislatore vi introduce consapevolmente la possibilità di derogare all'ALC, accettando le conseguenze contrattuali (eventuali misure di riequilibrio dell'UE nell'ambito della composizione delle controversie). Se ritiene che le misure protettive della Svizzera, adottate in opposizione alla decisione del tribunale arbitrale, violino l'ALC, l'UE deve avviare una procedura ordinaria di composizione delle controversie per violazione dell'accordo (cfr. n. 2.1).

²⁶⁸ Al contrario delle misure nell'ambito della procedura di composizione delle controversie, che possono essere adottate in tutti gli accordi sul mercato interno (fatta salva la parte agraria dell'accordo sul commercio di prodotti agricoli, cfr. n. 3.1).

Articolo 1 numero 10 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 18 dell'ALC (riesame)

L'articolo 18 dell'ALC è stato sostituito da un nuovo articolo 18. La procedura di riesame è stata uniformata per tutti gli accordi relativi al mercato interno.

Articolo 1 numero 11 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 21 dell'ALC (relazione con gli accordi in materia di imposizione)

Le mere modifiche formali della disposizione si limitano esclusivamente ad adeguarla al contesto internazionale attuale in materia di imposizione. Le modifiche, in particolare quelle dell'articolo 21 paragrafo 2 dell'ALC, non hanno ripercussioni sul campo d'applicazione materiale della disposizione.

Articolo 1 numero 12 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 23a dell'ALC (validità dei titoli di soggiorno e di altri titoli speciali)

I permessi di dimora B, i permessi di soggiorno di breve durata L e i permessi per frontalieri G rilasciati in virtù dell'ALC vigente restano validi anche dopo l'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC. Solo dopo la scadenza della loro data di validità la denominazione viene mutata e i permessi sono sostituiti da un nuovo titolo di soggiorno o titolo specifico per frontalieri, purché siano ancora soddisfatte le condizioni per un soggiorno legale, per esempio come persona con o senza attività lucrativa o come lavoratore frontaliero.

Articolo 1 numero 12 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 23b (disposizione transitoria)

La direttiva 2004/38/CE sarà applicata soltanto dopo un periodo transitorio di due anni dall'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC. La Svizzera ha pertanto ottenuto il medesimo termine di attuazione concesso in passato agli Stati membri dell'UE. Di conseguenza, anche gli articoli dell'ALC che precisano le disposizioni della direttiva 2004/38/CE o prevedono deroghe a quest'ultima saranno applicati soltanto dopo la scadenza del periodo transitorio. Anche la direttiva 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione²⁶⁹ sarà applicata soltanto dopo un periodo transitorio di due anni. Le disposizioni restanti del nuovo ALC esplicheranno effetto all'entrata in vigore del protocollo di modifica, compresi gli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato I.

Per l'attuazione della direttiva 96/71/CE, nella versione modificata dalla direttiva (UE) 2018/957, e della direttiva 2014/67/UE nonché per l'applicazione del regolamento (UE) n. 1024/2012 e per l'entrata in vigore delle deroghe al recepimento dinamico di cui agli articoli 5g, 5h e 5i, la Svizzera e l'UE hanno concordato nell'articolo 23b del protocollo di modifica un termine transitorio di 36 mesi dopo l'entrata in vigore del protocollo di modifica. Il termine transitorio si applica anche all'articolo 5f

²⁶⁹ Direttiva 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori, GU L 128 del 30.6.2014, pag. 8–14.

paragrafo 2. Durante il periodo transitorio si applicano le disposizioni degli articoli 5 paragrafo 4 nonché 16 e 22 paragrafo 2 dell'allegato I dell'ALC vigente. Per la clausola di non-regressione non si applica alcun periodo di transizione.

Articolo 1 numero 13 del protocollo di modifica, concernente l'articolo 24 dell'ALC (campo di applicazione temporale)

L'articolo 24 dell'ALC è stato sostituito da un nuovo articolo 24, in cui il termine «Comunità europea» è sostituito da «Unione europea». Il contenuto della disposizione resta invariato.

2.3.6.2.3 Allegato I del protocollo di modifica, concernente l'allegato I dell'ALC (immigrazione e protezione dei salari)

Il nuovo allegato I comprende l'elenco dell'acquis da recepire e gli adattamenti tecnici che precisano come deve essere applicato alla Svizzera un atto normativo specifico. Per questioni di chiarezza, la Svizzera e l'UE hanno concordato adattamenti tecnici per quasi tutte le deroghe e garanzie. Inoltre, la Svizzera e l'UE hanno convenuto adeguamenti tecnici per i periodi transitori concordati nell'allegato I.

Le disposizioni della sezione 1 dell'allegato I sono comuni ai tre allegati. Il primo comma rammenta che l'obbligo di recepimento dinamico del diritto previsto dalle disposizioni del PI-ALC (v. n. 2.1.5.2.2) si applica anche agli allegati. Il secondo paragrafo prevede che, salvo disposizione contraria prevista da un adeguamento tecnico, i diritti e gli obblighi degli Stati membri dell'UE previsti negli atti giuridici dell'UE recepiti negli allegati sono applicati alla Svizzera nel rispetto del protocollo istituzionale (v. n. 2.1.5.7). In questo modo si garantisce che la Svizzera abbia gli stessi diritti degli Stati membri dell'UE e non sia penalizzata in quanto «Stato terzo». Il terzo comma disciplina gli obblighi di fornire rapporti e informazioni alle istituzioni dell'UE previsti negli atti giuridici. Gli obblighi che riguardano informazioni sul monitoraggio o l'attuazione degli atti giuridici non si applicano alla Svizzera in quanto tali. Se si tratta di informazioni che non riguardano il monitoraggio o l'attuazione, per esempio statistiche o lo scambio di informazioni tecniche tra le autorità competenti, la Svizzera le comunica direttamente alla Commissione europea.

La partecipazione a EURES risulta dalla ripresa del regolamento (UE) 2016/589. Ai sensi dell'articolo 1 dell'allegato al protocollo istituzionale relativo all'applicazione dell'articolo 13 del medesimo protocollo, la Svizzera si impegna a versare un contributo finanziario a EURES. Il meccanismo stabilito all'articolo 13 del protocollo istituzionale è descritto più in dettaglio al punto 2.3.9.1.1.

Nell'ambito del distacco, le direttive 96/71/CE e 2014/67/UE saranno riprese con adeguamenti tecnici e con un periodo di transizione di tre anni.

La partecipazione come Paese terzo all'IMI nell'ambito del distacco è disciplinata dal protocollo di modifica all'allegato I dell'ALC, che rende applicabile alla Svizzera il regolamento (UE) n. 1024/2012 (regolamento IMI). La Svizzera si impegna inoltre, ai sensi dell'articolo 1 dell'allegato al protocollo istituzionale riguardante l'applicazione dell'articolo 13 di questo protocollo, a versare un contributo finanziario all'IMI. Il meccanismo definito all'articolo 13 del protocollo istituzionale è descritto più in

dettaglio al numero 2.3.9.1.1. Il campo di applicazione si evince da una modifica tecnica del regolamento (UE) n. 1024/2012. La partecipazione all'IMI nell'ambito del distacco consente di scambiare informazioni sulle aziende distaccanti con le autorità competenti degli Stati membri dell'UE e di eseguire sanzioni amministrative a livello transfrontaliero. Oltre alla Confederazione e ai Cantoni, anche le CP dei contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale possono accedere alla sezione IMI relativa al distacco. Potranno scambiare informazioni con le autorità competenti degli Stati membri dell'UE. Poiché le capacità dell'IMI in materia di esecuzione transfrontaliera sono limitate alle sanzioni amministrative, le CP non utilizzeranno l'IMI per l'esecuzione transfrontaliera delle loro sanzioni di diritto civile. Inoltre, per la partecipazione all'IMI nell'ambito del distacco è previsto un periodo di transizione di tre anni dall'entrata in vigore del pacchetto (Svizzera-UE). Anche questo periodo transitorio è disciplinato mediante un adeguamento tecnico ed è allineato al periodo transitorio previsto per l'attuazione delle direttive 96/71/CE e 2014/67/UE.

2.3.6.2.4 Allegato II del protocollo di modifica, concernente l'allegato II dell'ALC (coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale)

Allegato II, II. Adattamenti settoriali, numero 1: eccezioni al recepimento dinamico

Le più importanti regolamentazioni speciali e riserve della Svizzera stabilite nell'allegato II all'ALC del 1999 hanno potuto essere escluse dal recepimento dinamico del diritto. È così garantito che queste eccezioni rimangano tali in modo duraturo. Esse sono anche esplicitamente menzionate nell'articolo 5 paragrafo 7 del protocollo istituzionale dell'ALC.

I singoli punti riguardano regolamentazioni derogatorie della Svizzera previste e autorizzate dai regolamenti di coordinamento dell'UE, nonché un'eccezione particolare relativa agli assegni per grandi invalidi.

In futuro la Svizzera non sarà dunque tenuta a recepire nell'allegato II dell'ALC nuove disposizioni dell'UE che riguardano i seguenti ambiti:

- a) Le legislazioni cantonali riguardanti gli anticipi sugli assegni alimentari: queste prestazioni non vanno quindi coordinate con prestazioni analoghe di altri Stati e non devono essere esportate.
- b) Le prestazioni complementari e le prestazioni analoghe previste dalle legislazioni cantonali: la Svizzera ha potuto escludere queste prestazioni dall'esportazione, in quanto prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, fin dall'entrata in vigore dell'ALC nel 1999.
- c) Le prestazioni non contributive di tipo misto in caso di disoccupazione previste dalle legislazioni cantonali: anche queste prestazioni sono escluse dall'esportazione, in quanto prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, fin dall'entrata in vigore dell'ALC.
- d) L'adesione all'AVS facoltativa per le persone che risiedono al di fuori della Svizzera e dell'UE: essa è possibile soltanto dopo un periodo ininterrotto di assicurazione all'AVS/AI di almeno cinque anni. I periodi di assicurazione compiuti all'estero

non devono essere computati per l'adempimento di questo periodo di assicurazione prece-dente.

e) La continuazione dell'assicurazione all'AVS/AI obbligatoria per le persone che lavorano al di fuori della Svizzera e dell'UE per un datore di lavoro in Svizzera: essa è possibile soltanto dopo un periodo ininterrotto di assicurazione all'AVS/AI di almeno cinque anni. I periodi di assicurazione compiuti all'estero non devono essere computati per l'adempimento di questo periodo di assicurazione precedente.

f) Gli assegni per grandi invalidi dell'AI e dell'AVS: al momento dell'entrata in vigore dell'ALC del 1999 la Svizzera ha potuto escludere l'esportazione degli assegni per grandi invalidi in quanto prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo. Nel frattempo la giurisprudenza a livello europeo ha qualificato tali prestazioni come esportabili. Ciononostante la Svizzera ha potuto mantenere la propria eccezione quale deroga di natura politica.

Allegato II, II. Adattamenti settoriali, Sezione B Salvaguardia dei diritti a pensione complementare – Atti cui si fa riferimento, numero 2

Parte dell'acquis comunitario da recepire è la direttiva 2014/50/UE. Questa direttiva vale per i sistemi di pensione complementare, eccettuati quelli assoggettati al regolamento (CE) n. 883/2004. La sua applicazione alla Svizzera avrebbe di fatto comportato il divieto del pagamento in contanti della prestazione d'uscita della previdenza professionale più estesa (regime sovraobbligatorio) dopo il trasferimento in uno Stato membro dell'UE (v. n. 2.3.5.3).

La Svizzera ha potuto ottenere che la previdenza professionale più estesa, in quanto parte del sistema pensionistico obbligatorio, venga assoggettata alle norme di coordinamento del regolamento (CE) n. 883/2004 e quindi alle medesime regole vigenti per la previdenza minima secondo la legge federale del 25 giugno 1982²⁷⁰ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP). Per la previdenza più estesa non sarà quindi previsto un divieto, ma soltanto una restrizione del pagamento in contanti della prestazione d'uscita, vale a dire che alla partenza dalla Svizzera, come nel caso della previdenza minima, il pagamento in contanti non sarà più possibile fintanto che una persona è soggetta all'assicurazione pensionistica obbligatoria di uno Stato membro dell'UE.

Per l'attuazione della direttiva 2014/50/UE e l'applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 alla previdenza professionale più estesa è previsto un periodo transitorio di quattro anni, analogamente a quanto previsto per gli Stati membri dell'UE all'entrata in vigore della direttiva per la sua attuazione. Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva 2014/50/UE, l'UE ha accettato che la regolamentazione svizzera relativa alla previdenza professionale più estesa venga assoggettata al regolamento (CE) n. 883/2004 e quindi esclusa dal campo d'applicazione della direttiva in questione.

Gli altri atti giuridici inseriti nell'allegato II all'ALC sono di minore portata. Si tratta di regolamenti della Commissione relativi a modifiche tecniche, che contengono prevalentemente gli aggiornamenti degli allegati dei regolamenti di coordinamento. Le

nuove decisioni e raccomandazioni figuranti nell'allegato hanno carattere interpretativo e hanno lo scopo di precisare l'applicazione delle norme di coordinamento.

Protocolli I e II dell'allegato II all'ALC

La vigente disposizione transitoria concernente la previdenza professionale nella cifra III del Protocollo I è stata abrogata. Il termine transitorio di cinque anni, il cui decorso è iniziato con l'entrata in vigore dell'ALC, è ormai scaduto e quindi obsoleto.

Nella nuova cifra III del Protocollo I è stabilito un periodo transitorio di quattro anni per l'assoggettamento della previdenza professionale più estesa al regolamento (CE) n. 883/2004.

Il Protocollo II dell'allegato II all'ALC è ripreso invariato.

Contributi finanziari

La Svizzera partecipa già oggi al sistema di scambio elettronico di dati istituito dall'UE per i dati relativi alle assicurazioni sociali (EESSI - Electronic Exchange of Social Security Information). In base all'articolo 1 dell'allegato al Protocollo istituzionale concernente l'applicazione dell'articolo 13 del protocollo stesso, la Svizzera si impegna a versare un contributo finanziario a questo sistema. Il meccanismo definito all'articolo 13 del Protocollo istituzionale è descritto più dettagliatamente al punto 2.3.9.1.1.

Un altro sistema cui la Svizzera partecipa già oggi è il sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale (MISSOC – Mutual Information System on Social Protection). Il contributo finanziario a questo sistema si basa su una convenzione separata conclusa con la segreteria del MISSOC. L'articolo 13 del Protocollo istituzionale non è applicabile a questo contributo (cfr. art. 4 dell'allegato al Protocollo istituzionale concernente l'applicazione dell'articolo 13 del protocollo stesso).

2.3.6.2.5 Allegato III del protocollo di modifica relativo all'allegato III dell'ALC (riconoscimento delle qualifiche professionali)

L'allegato III dell'ALC rinvia a una serie di atti giuridici del diritto dell'UE, la maggior parte dei quali è già in vigore tra la Svizzera e l'UE. Si tratta principalmente della direttiva 2005/36/CE, che la Svizzera applica dal 2011. L'*acquis* comunitario ripreso dal protocollo di modifica dell'ALC riguarda gli atti giuridici recentemente integrati nell'allegato III dell'ALC. Essi sono elencati qui di seguito.

La direttiva 2013/55/UE²⁷¹ modifica e modernizza la direttiva 2005/36/CE. Essa introduce importanti adattamenti sostanziali di natura materiale, come la cooperazione nell'ambito dell'IMI, la tessera professionale europea, il meccanismo di allerta e i

²⁷¹ Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, GU L 354 del 28.12.2013, pagg. 132–170.

principi formativi comuni. La direttiva semplifica, migliora e riduce le fasi necessarie per il riconoscimento delle qualifiche professionali.

Il regolamento (UE) n. 1024/2012 disciplina la partecipazione della Svizzera all'IMI in qualità di Paese terzo e le modalità della cooperazione amministrativa tramite l'IMI, in particolare il trattamento dei dati degni di particolare protezione. In questo ambito, la Svizzera ha effettuato diversi adeguamenti tecnici. In particolare, il diritto svizzero deve essere applicato ai dati personali. Ai sensi dell'articolo 1 dell'allegato al protocollo istituzionale, la Svizzera si impegna a versare un contributo finanziario. Il meccanismo previsto all'articolo 13 del protocollo istituzionale è illustrato più dettagliatamente al numero 2.3.9.1.1.

La tessera professionale europea «*European Professional Card*» (EPC) è un'attestazione sotto forma di certificato elettronico. Il certificato EPC attesta che non esistono limitazioni a carico della persona che esercita una data attività professionale né nel Paese d'origine né in quello ospitante. Serve inoltre come prova che i professionisti hanno soddisfatto tutte le condizioni necessarie in materia di qualifiche professionali al fine di prestare temporaneamente servizi o stabilirsi in un Paese ospitante. La procedura elettronica EPC è attualmente disponibile per un totale di 5 professioni (infermieri responsabile dell'assistenza generale, guide alpine, agenti immobiliari, fisioterapisti e diplomi di farmacisti).

I professionisti possono scegliere di presentare una domanda tramite la procedura EPC oppure di utilizzare la procedura tradizionale di riconoscimento. Si tratta di un'opzione aggiuntiva offerta ai professionisti, che consentirà quindi anche ai cittadini svizzeri di richiedere il riconoscimento dei propri titoli tramite via elettronica. Le disposizioni relative alle modalità di esercizio della professione, in particolare riguardo al requisito delle competenze linguistiche, sono definite nella direttiva 2005/36/CE modificata. Essa prevede esplicitamente la possibilità di richiedere la conoscenza di una lingua ufficiale per determinate attività professionali. Tale requisito si applica in particolare alle professioni che incidono sulla sicurezza dei pazienti o nei casi in cui sussistano dubbi concreti e significativi sul fatto che la persona interessata disponga di competenze linguistiche adeguate allo svolgimento della professione. Si tratta di un adeguamento che riflette in gran parte la prassi già adottata dalle autorità competenti. Resta fermo il principio secondo cui è possibile verificare il livello di conoscenza linguistica al fine di garantire anche in futuro la sicurezza dei pazienti.

Il meccanismo di allerta consente la trasmissione elettronica in tempo reale, tramite il sistema IMI, di un divieto o di una limitazione nei confronti di una persona che esercita una professione regolamentata. In concreto, vengono scambiate informazioni sull'identità dei professionisti ai quali le autorità o i tribunali hanno vietato, in tutto o in parte, o imposto limitazioni – anche temporanee – all'esercizio di attività professionali nel settore della salute o nel campo dell'educazione dei minori, inclusa la custodia dei bambini in apposite istituzioni e l'educazione della prima infanzia. Lo scopo dell'allerta è quello di evitare che i professionisti sanzionati (per esempio in caso di negligenza medica, reati di pedofilia o violenze sessuali) possano aggirare i provvedimenti a loro carico nel Paese d'origine, tentando di ottenere il riconoscimento delle qualifiche professionali in un altro Paese.

Sono interessate le categorie professionali elencate all'articolo 56bis capoverso 1 della direttiva 2005/36/CE modificata: si tratta in particolare delle professioni settoriali (medici, dentisti, veterinari, farmacisti, infermieri responsabili dell'assistenza generale e ostetriche), nonché di altre professioni il cui esercizio ha un impatto sulla sicurezza dei pazienti. Il meccanismo di allerta si applica anche alle altre professioni contemplate dalla legge del 30 settembre 2016²⁷² sulle professioni sanitarie (LPSan), ai chiropratici secondo la legge sulle professioni mediche del 23 giugno 2006²⁷³ (LPMed), nonché ai professionisti della psicologia ai sensi della legge del 18 marzo 2011²⁷⁴ sulle professioni psicologiche (LPPsi; psicologi e psicoterapeuti). Inoltre, sono interessati anche i professionisti che esercitano professioni regolamentate aventi un impatto sulla sicurezza dei pazienti (p. es. igienisti dentali, massaggiatori medicali, operatori sociosanitari, podologi). Il meccanismo di allerta si applica anche ai professionisti che svolgono attività nel campo dell'educazione dei minori, compresa la custodia di bambini in apposite istituzioni e l'educazione della prima infanzia. Tra queste professioni rientrano in particolare: operatore socioassistenziale (indirizzo infanzia), educatore sociale, assistente sociale, psicologo per bambini e adolescenti, psicoterapeuta per bambini e adolescenti. Nel settore scolastico ciò riguarda in particolare gli insegnanti (scuola dell'infanzia, scuola primaria, livello secondario I, scuole di maturità), i direttori scolastici nonché i professionisti della pedagogia speciale (educazione precoce pedagogico-terapeutica, pedagogia curativa scolastica, logopedia e terapia psicomotoria).

In caso di falsificazione delle prove di titoli di qualifiche professionali viene emessa un'allerta tramite il sistema IMI, attraverso lo scambio di informazioni sull'identità dei professionisti coinvolti. Si tratta di persone che hanno richiesto il riconoscimento delle loro qualifiche professionali e per le quali è stato successivamente accertato, nell'ambito di un procedimento penale, che avevano utilizzato false qualifiche professionali. Conformemente all'articolo 56a paragrafo 3 della direttiva 2005/36/CE modificata, l'allerta deve essere inserita nel sistema IMI entro tre giorni dalla decisione giudiziaria, ovvero dalla notifica della sentenza penale.

L'introduzione di principi formativi comuni dovrebbe favorire una maggiore automatizzazione nel riconoscimento delle qualifiche professionali. A tal fine, esistono due strumenti: il quadro comune di formazione e le prove di formazione comuni. Il loro obiettivo è estendere il sistema di riconoscimento automatico ad altre professioni, basandosi sui requisiti minimi per i cicli formativi armonizzati a livello dell'UE. Attualmente, l'unica prova di formazione comune riguarda i maestri di sci. La Svizzera può scegliere liberamente se aderire a questa prova oppure continuare ad applicare il sistema di riconoscimento attuale, che si basa su una valutazione comparativa delle formazioni e, se necessario, sull'applicazione di provvedimenti di compensazione.

L'accordo prevede l'attuazione di test della proporzionalità prima dell'adozione di nuove regolamentazioni professionali o della modifica di regolamentazioni già esi-

²⁷² RS 811.21

²⁷³ RS 811.11

²⁷⁴ RS 935.81

stenti. L'obiettivo è vietare limitazioni ingiustificate all'accesso o all'esercizio di attività professionali e garantire la trasparenza e il buon funzionamento del mercato interno. Le motivazioni relative alla proporzionalità devono essere registrate nel sistema IMI e rese pubbliche. L'attuazione di questa direttiva riguarda la Confederazione e in particolare i Cantoni, in quanto generalmente competenti per la regolamentazione delle professioni.

La direttiva 2013/55/UE contiene inoltre numerose modifiche, per lo più di natura tecnica o terminologica:

- la concessione di un accesso parziale: un principio già in vigore secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e applicato dalla Svizzera da anni (p. es. il riconoscimento degli insegnanti che insegnano una sola materia, ossia gli insegnanti monodisciplinari);
- la possibilità di esprimere la durata della formazione non solo, come finora, in anni, ma anche in crediti ECTS;
- la revoca della possibilità di non dare seguito a una domanda quando il titolo estero, secondo la classificazione dell'articolo 11 della direttiva 2005/36/CE, si discosta di più di un livello di formazione (cfr. nuovo articolo 13 capoverso 1 della direttiva 2005/36/CE modificata);
- la modifica del titolo II della direttiva 2005/36/CE (libera prestazione di servizi): la direttiva 2013/55 prevede che venga comunicato all'UE per quali professioni è prevista una verifica delle qualifiche professionali (art. 7 par. 4 della direttiva). La quantità di giustificativi che possono essere richiesti ai professionisti è stata ampliata, in particolare per quanto riguarda le conoscenze linguistiche nei casi in cui la professione incide sulla sicurezza dei pazienti. Inoltre, la prestazione di servizi dovrà iniziare a partire d'inoltro della dichiarazione da parte del prestatore di servizi e non più da una comunicazione da parte dell'autorità competente;
- il sistema generale (basato sul confronto delle formazioni con eventuali provvedimenti di compensazione) viene applicato in modo più ampio e sistematico. Esso deve essere utilizzato in via sussidiaria, quando non è possibile ricorrere a un sistema di riconoscimento più favorevole (p. es. il riconoscimento automatico). Ciò riguarda in particolare le formazioni continue in ambito medico non riportate nell'allegato V della direttiva 2005/36/CE.

Il regolamento di esecuzione (UE) 2015/983²⁷⁵ disciplina la procedura per il rilascio della tessera professionale europea e l'applicazione del meccanismo di allerta.

²⁷⁵ Regolamento di esecuzione (UE) 2015/983 della Commissione, del 24 giugno 2015, sulla procedura di rilascio della tessera professionale europea e sull'applicazione del meccanismo di allerta ai sensi della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nella sua versione secondo l'allegato III, sezione II del protocollo di modifica dell'ALC.

La direttiva (UE) 2018/958²⁷⁶ disciplina le modalità del test della proporzionalità prima dell'introduzione di nuove regolamentazioni professionali e si applica a tutte le autorità che regolamentano un'attività, a livello federale, cantonale e comunale. Questa direttiva è direttamente applicabile e deve essere osservata in occasione di ogni nuova regolamentazione o modifica di regolamentazioni esistenti.

Il regolamento delegato (UE) 2019/907²⁷⁷ (UE) 2019/907 che istituisce una prova di formazione comune per i maestri di sci ai sensi dell'articolo 49^{ter} della direttiva 2005/36/CE. L'adozione di tale regolamento non comporta l'obbligo di partecipare a questa prova; la Svizzera è libera di decidere se prendervi parte o meno. Qualora vi sia un interesse, sarà necessaria una decisione da parte del Comitato misto.

La decisione di esecuzione (UE) 2023/423²⁷⁸ sostiene un progetto pilota per attuare le disposizioni in materia di cooperazione amministrativa relative alle professioni regolamentate di cui alle direttive 2005/36/CE e (UE) 2018/958 mediante il sistema IMI e per integrare in tale sistema la banca dati delle professioni regolamentate.

La direttiva delegata (UE) 2024/782²⁷⁹ (UE) 2024/782 modifica i requisiti minimi di formazione per le professioni di infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista e farmacista.

Diversi atti giuridici dell'UE aggiornano inoltre l'elenco dei titoli automaticamente riconosciuti per medici, dentisti, farmacisti, veterinari, infermieri, ostetriche e architetti. Anche la Svizzera apporta le proprie modifiche, in particolare aggiornando le formazioni continue dei medici, che saranno d'ora in poi riconosciute automaticamente nell'UE.

²⁷⁶ Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni, nella sua versione secondo l'allegato III, sezione II del protocollo di modifica dell'ALC.

²⁷⁷ Regolamento delegato (UE) 2019/907 della Commissione, del 14 marzo 2019, che istituisce una prova di formazione comune per i maestri di sci ai sensi dell'articolo 49 ter della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nella sua versione secondo l'allegato III, sezione II del protocollo di modifica dell'ALC.

²⁷⁸ Decisione di esecuzione (UE) 2023/423 della Commissione del 24 febbraio 2023 relativa a un progetto pilota per attuare le disposizioni in materia di cooperazione amministrativa relative alle professioni regolamentate di cui alle direttive 2005/36/CE e (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio mediante il sistema di informazione del mercato interno e per integrare in tale sistema la banca dati delle professioni regolamentate, nella sua versione secondo l'allegato III, sezione II del protocollo di modifica dell'ALC.

²⁷⁹ Direttiva delegata (UE) 2024/782 della Commissione, del 4 marzo 2024, che modifica la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i requisiti minimi di formazione per le professioni di infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista e farmacista, nella sua versione secondo l'allegato III, sezione II del protocollo di modifica dell'ALC.

2.3.6.2.6 Dichiarazioni comuni

Dichiarazione comune sulla cittadinanza dell'Unione

Come ulteriore garanzia, la Svizzera ha concordato con l'UE una dichiarazione comune sulla cittadinanza dell'Unione, che si basa su quella conclusa con gli Stati membri dello Spazio economico europeo. La dichiarazione comune sancisce che il concetto di cittadinanza dell'UE non ha equivalenti nell'ALC e quindi va distinto dalle regole sulla libera circolazione delle persone concordate dalle parti contraenti. Stabilisce in particolare che l'ALC non costituisce una base legale per i diritti politici dei cittadini delle parti contraenti.

Dichiarazione comune sulla prevenzione e la lotta contro l'abuso dei diritti conferiti dalla direttiva 2004/38/CE

Con la presente dichiarazione comune la Svizzera e l'UE condividono l'obiettivo di prevenire e lottare contro l'abuso dei diritti conferiti dalla direttiva 2004/38/CE, conformemente all'articolo 35 di tale direttiva, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'aiuto sociale. Per l'interpretazione della nozione di abuso dei diritti va tenuto conto della giurisprudenza della CGUE. Di conseguenza, le misure adottate sulla base dell'articolo 35 della direttiva 2004/38/CE devono fondarsi su un esame individuale del singolo caso e non possono perseguire un obiettivo di prevenzione generale.

Dichiarazione comune sul rifiuto dell'assistenza sociale e sulla cessazione del soggiorno prima di acquisire il diritto di soggiorno permanente

Con la presente dichiarazione comune la Svizzera ha ottenuto un'altra garanzia importante. L'obiettivo della dichiarazione è esporre con chiarezza le pratiche risultanti dal diritto dell'UE, in particolare dalla direttiva 2004/38/CE, e dalla giurisprudenza della CGUE, applicate attualmente in riferimento al rifiuto dell'assistenza sociale o alla revoca del diritto di soggiorno prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente. Tali regole intendono assicurare un'interpretazione conforme al diritto dell'UE, pur lasciando alla Svizzera la possibilità di sfruttare nell'applicazione il suo margine di manovra, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità. A titolo di esempio, il diritto di soggiorno delle persone in cerca di lavoro termina qualora le autorità svizzere constatino che queste persone non si sforzano d'integrarsi nel mercato del lavoro e non collaborano con gli URC per trovare un impiego (cfr. n. 2.3.8.1.1, art. 61a AP–LStrI).

Dichiarazione comune sulla notifica delle assunzioni e dichiarazione unilaterale della Svizzera sulle misure da adottare nei confronti dei lavoratori autonomi nell'ambito della procedura di notifica dei soggiorni di breve durata per motivi di lavoro

Grazie a questa garanzia negoziata con l'UE, la Svizzera può, rispettivamente, mantenere la procedura di notifica in linea nei confronti dei lavoratori dipendenti che esercitano un'attività lucrativa di breve durata, ossia per una durata inferiore a tre mesi per anno civile, o introdurla per i lavoratori indipendenti. La procedura di notifica è

uno strumento amministrativo che permette alle autorità cantonali di mantenere il controllo sulle condizioni di salario e di lavoro. La dichiarazione non si pronuncia sulla procedura di notifica per la prestazione di servizi (cfr. la dichiarazione comune sugli obiettivi comuni in materia di libertà di prestazione di servizi fino a 90 giorni di lavoro effettivo e di garanzia dei diritti dei lavoratori distaccati). Gli obblighi amministrativi non devono pregiudicare il diritto di soggiorno delle persone, nemmeno quando lo scopo del soggiorno è quello di acquisire il diritto di soggiorno permanente²⁸⁰.

La dichiarazione unilaterale della Svizzera persegue l'obiettivo del Consiglio federale di combattere qualsiasi forma di dumping salariale. Nella dichiarazione la Svizzera afferma pertanto che, alla luce delle soluzioni sul distacco dei lavoratori descritte nell'allegato I e nella dichiarazione comune numero 4, adotterà all'occorrenza misure per garantire che i lavoratori autonomi non eludano le norme sulla notifica. La dichiarazione unilaterale costituisce una base legale per estendere l'obbligo di notifica a lavoratori indipendenti che abitano all'estero senza esservi domiciliati e che intendono esercitare la loro attività lucrativa in Svizzera per un periodo non superiore a tre mesi per anno civile (cfr. n. 2.3.8.4.1). L'estensione dell'obbligo di notifica a queste attività lucrative indipendenti è necessaria perché la Svizzera recepisce il diritto incondizionato al soggiorno fino a tre mesi di cui all'articolo 6 della direttiva 2004/38/CE. Tale recepimento conferisce ai cittadini degli Stati membri dell'UE il diritto di soggiornare in Svizzera per un periodo non superiore a tre mesi, senza bisogno di notifica o di un permesso di soggiorno. Il diritto di soggiorno fino a tre mesi si applica anche ai cittadini degli Stati membri dell'UE che durante tale periodo esercitano un'attività lucrativa. L'estensione dell'obbligo di notifica ai lavoratori indipendenti impedisce ai prestatori di servizi che si fiongono indipendenti, e che quindi in virtù del diritto incondizionato di soggiorno fino a tre mesi non sarebbero soggetti all'obbligo di notifica, di eludere la limitazione di 90 giorni per anno civile della libertà di fornire servizi.

Dichiarazione comune relativa alla Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche

Con la presente dichiarazione congiunta, le parti contraenti prendono atto che tutti gli Stati membri e la Svizzera sono parte della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea e confermano di rispettare, nel quadro dell'attuazione dell'Accordo, tale Convenzione nella versione in vigore alla data della firma del protocollo di modifica.

Dichiarazione comune sui posti di lavoro vacanti

La dichiarazione comune ribadisce la necessità di salvaguardare la legislazione nazionale che attua l'articolo 121a Cost., nonostante l'allineamento dinamico all'acquis di EURES. L'attuazione dell'articolo 121a Cost. comporta l'introduzione di un obbligo di notifica dei posti vacanti nell'articolo 21a LSTrI. I posti vacanti nei generi di professioni con un tasso di disoccupazione uguale o superiore al 5 per cento devono essere annunciati agli URC e sono soggetti a un periodo di blocco prima di poter essere pubblicati.

²⁸⁰ Protocollo di modifica dell'ALC, dichiarazione comune sulla notifica delle assunzioni.

Dichiarazione comune sugli obiettivi comuni in materia di libertà di prestazione di servizi fino a 90 giorni di lavoro effettivo e di garanzia dei diritti dei lavoratori distaccati

L'obiettivo di questa dichiarazione è stabilire che sia la Svizzera che l'UE garantiscono ai propri cittadini e agli operatori economici condizioni eque per la libera circolazione di servizi fino a 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile (compreso il distacco dei lavoratori), garantendo al contempo i pieni diritti dei lavoratori. Nella dichiarazione viene inoltre ribadito che sono necessari controlli non discriminatori e proporzionati per garantire la libertà di fornire servizi e l'applicazione corretta ed efficace delle norme che tutelano i lavoratori, prevenendo abusi ed elusioni.

Dichiarazione comune sui sistemi di controllo efficaci, compreso il sistema di esecuzione duale della Svizzera

Con questa dichiarazione comune, le parti contraenti si impegnano a rispettare il sistema di esecuzione duale, facendo riferimento al fatto che gli organi competenti per l'esecuzione secondo la legislazione nazionale - in Svizzera possono essere le parti sociali - devono effettuare controlli efficaci sul loro territorio per garantire la conformità alle norme e alle prescrizioni applicabili. Ciò assicura che la facoltà di tali organismi di effettuare controlli e di emettere sanzioni sia salvaguardata e rispettata. Le parti ribadiscono inoltre che i controlli e i sistemi di controllo devono essere efficaci e non discriminatori.

Dichiarazione comune sul principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» e su un livello proporzionato e adeguato di tutela dei lavoratori distaccati

Questa dichiarazione comune salvaguarda il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo». Ciò significa che nello stesso luogo va versato lo stesso salario per un lavoro di uguale valore. Si precisa che la Svizzera applica questo principio fin dall'entrata in vigore dell'ALC, che lo ha rafforzato negli ultimi anni e che l'UE e la Svizzera possono garantire entrambe un livello di protezione proporzionato e adeguato.

Dichiarazione comune sulla partecipazione della Svizzera alle attività dell'Autorità europea del lavoro

La dichiarazione comune sulla partecipazione della Svizzera alle attività dell'Autorità europea del lavoro ribadisce che la Svizzera può continuare a partecipare in qualità di osservatore alle riunioni e alle deliberazioni del consiglio di amministrazione dell'Autorità europea del lavoro (ELA). Il documento stabilisce inoltre che la Svizzera può concludere accordi di lavoro con l'ELA.

Dichiarazione comune sul sistema di registrazione a fini dichiarativi dei lavoratori frontalieri

Con questa dichiarazione comune è stato concordato che, qualora dovesse prendere in considerazione la possibilità di registrare i lavoratori frontalieri a fini dichiarativi conformemente all'articolo 7a del protocollo di modifica dell'ALC, la Svizzera dovrebbe discuterne con gli Stati membri confinanti nelle sedi bilaterali opportune. Tali discussioni non devono dare luogo a disparità di trattamento dei lavoratori frontalieri nel quadro dell'ALC né pregiudicarne i diritti e gli obblighi.

Dichiarazione comune relativa all'inclusione di due atti giuridici dell'Unione nell'allegato I dell'ALC

Nella fase finale dei negoziati l'UE ha adottato due nuovi atti giuridici che rientrano perlomeno parzialmente nel campo d'applicazione dell'ALC. Si tratta del regolamento (UE) 2024/2747 del 9 ottobre 2024²⁸¹ che istituisce un quadro di misure in materia di emergenza e resilienza del mercato interno nonché della direttiva (UE) 2024/2841 del 23 ottobre 2024²⁸² che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità. In virtù della dichiarazione comune, il CM è tenuto ad adottare le misure necessarie per assicurare l'integrazione dei due atti giuridici nell'ALC immediatamente dopo l'entrata in vigore del protocollo di modifica di quest'ultimo.

2.3.6.3 Protocollo sull'acquisto di immobili a Malta e protocollo sulle residenze secondarie in Danimarca

Il disciplinamento derogatorio attuale applicato all'acquisto di fondi sulle isole maltesi da parte di cittadini svizzeri è mantenuto. Tale deroga è prevista anche nel diritto dell'UE. Anche se non era mai stata pensata come misura transitoria, questa deroga per Malta è stata inserita nel numero 7 della sezione «Misure transitorie relative all'acquisto di terreni e di residenze secondarie» dopo l'articolo 34 dell'allegato I all'ALC vigente. Poiché tutte le altre misure transitorie di tale sezione non sono nel frattempo più in vigore in seguito alla scadenza dei termini transitori, il *disciplinamento derogatorio sull'acquisto di immobili a Malta* è ora previsto in un protocollo a sé stante, analogamente ai protocolli finora vigenti dell'ALC sulle residenze secondarie in Danimarca o sulle isole Åland. Quest'ultime deroghe, che sono tuttora previste anche dal diritto dell'UE, restano in vigore anche nel nuovo ALC.

2.3.6.4 Protocollo aggiuntivo sui titoli di soggiorno di lunga durata (permessi di domicilio)

Secondo il mandato negoziale del Consiglio federale, la Svizzera era disposta ad accordare, senza differenze di trattamento e dopo un periodo di soggiorno di almeno cinque anni, titoli di soggiorno di lunga durata a tutti i cittadini dell'UE, su riserva del

²⁸¹ Regolamento (UE) 2024/2747 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2024, che istituisce un quadro di misure in materia di emergenza e resilienza del mercato interno e che modifica il regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio (Regolamento sulle emergenze e la resilienza nel mercato interno), GU L, 2024/2747 dell'8.11.2024.

²⁸² Direttiva (EU) 2024/2841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024 che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità, GU L, 2024/2841, 14.11.2024.

rispetto dei criteri d'integrazione di cui alla LStrI. Tale obbligo è stato fissato reciprocamente in un protocollo dell'ALC che sancisce esplicitamente che i titoli di soggiorno di lunga durata (permessi di domicilio) non rientrano nel campo d'applicazione dell'ALC (cfr. n. 2.3.5.2.1 «*Protocollo aggiuntivo sui titoli di soggiorno di lunga durata [permessi di domicilio]*»).

Nel protocollo, l'UE e la Svizzera s'impegnano reciprocamente a rilasciare un titolo di soggiorno di lunga durata (permesso di domicilio) dopo un soggiorno di cinque anni. Il protocollo rinvia al diritto svizzero e a quello dell'UE e si applica alla Svizzera e a tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione dell'Irlanda e della Danimarca. Tuttavia, pure in riferimento a questi due Stati sarà rilasciato anche in futuro un permesso di domicilio dopo cinque anni in base a una prassi amministrativa applicata da molti anni (Irlanda) e a un accordo sul domicilio (Danimarca). Continuano ad applicarsi gli altri criteri nazionali d'integrazione (lingua nazionale, partecipazione alla vita economica, nessuna dipendenza dall'aiuto sociale). Tali criteri devono essere comparabili. Sono fatti salvi accordi bilaterali sui titoli di soggiorno di lunga durata prevedenti condizioni più favorevoli. Poiché il protocollo aggiuntivo non rientra nel campo d'applicazione dell'ALC, il meccanismo di composizione delle controversie si applica soltanto *mutatis mutandis* e con l'esclusione della CGUE. La conclusione di accordi sul soggiorno di lunga durata compete al Consiglio federale (art. 34 LStrI).

2.3.7 Punti essenziali del testo di attuazione

Immigrazione

Il diritto dell'UE elencato negli allegati può in linea di principio essere applicato direttamente in Svizzera, a condizione che le disposizioni sono sufficientemente concrete. In caso contrario, sono necessarie disposizioni supplementari nel diritto svizzero. Ciò vale soprattutto per le direttive, che, a differenza dei regolamenti, le direttive definiscono principalmente obiettivi e norme minime. Di conseguenza, la Svizzera dispone di un margine di manovra più ampio in questi casi.

La Svizzera usufruisce quindi anche di un certo margine di manovra per attuare determinate disposizioni della direttiva 2004/38/CE, tra cui la possibilità di chiedere ai cittadini degli Stati membri dell'UE di dichiarare la loro presenza sul territorio entro un termine ragionevole (art. 5 par. 5) e di iscriversi presso le autorità competenti per soggiorni superiori a tre mesi nonché la possibilità di regolamentare il mantenimento della qualità di lavoratore dipendente o indipendente durante almeno sei mesi in caso di cessazione involontaria dell'attività lucrativa durante i primi dodici mesi (art. 7 par. 3) e la possibilità di non conferire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale a determinate categorie di persone (art. 24 par. 2).

L'avamprogetto di modifica della LStrI (AP-LStrI) attua la revisione della parte generale dell'ALC e dell'allegato I risultante, tra le altre cose, dal recepimento (parziale) della direttiva 2004/38/CE. Prevede nuove disposizioni che sfruttano il margine di manovra concesso dal nuovo ALC (art. 13a AP-LStrI) o che mirano a chiarire la situazione giuridica dei cittadini degli Stati membri dell'UE (art. 61a e 61c AP-LStrI) e adegua altre disposizioni ai fini dell'armonizzazione (art. 41c AP-LStrI).

La procedura di notifica per lavoratori distaccati di cui all'articolo 6 LDist sarà applicata anche ai cittadini degli Stati membri dell'UE che esercitano un'attività lucrativa

indipendente temporanea senza intenzione di stabilirsi in Svizzera. La procedura per tali attività nonché per gli impieghi fino a tre mesi e le prestazioni autonome di servizi da parte di frontalieri saranno in futuro disciplinate nella LDist (cfr. art. 6a, 6b e 6e AP-LDist).

Protezione dei salari

Gli attuali progetti di modifica della LDist, della LAPub, della LOCCL e del CO comprendono misure riguardo alle condizioni lavorative e salariali che devono essere garantite ai lavoratori distaccati in Svizzera. Ulteriori misure mirate sono volte a garantire la protezione dei salari nel contesto nazionale. L'intero pacchetto di misure per garantire la protezione dei salari può essere suddiviso in quattro categorie.

La prima categoria comprende misure di compensazione in risposta alle concessioni che la Svizzera ha dovuto accordare all'UE (v. n. 2.3.4). Esse mirano ad aumentare l'efficienza della procedura di notifica per i prestatori di servizi esteri rafforzando le competenze della Confederazione ed effettuando altre ottimizzazioni in seguito alla riduzione del periodo di notifica preliminarmente a quattro giorni lavorativi e alla sua limitazione ai settori a rischio. Le misure prevedono anche l'introduzione di sanzioni amministrative che vanno fino al divieto di offrire servizi per le aziende distaccanti in caso di infrazione all'obbligo di depositare una cauzione presso gli organi paritetici. Inoltre, l'obbligo di collaborare delle aziende distaccanti nei controlli svolti nell'ambito dell'esecuzione della LDist sarà rafforzato con gli obblighi di mettere o mantenere a disposizione i documenti sul posto e di designare una persona incaricata di tenere i contatti (interlocutore) in Svizzera. Al fine di rafforzare la prevenzione riguardo al rispetto delle condizioni salariali e lavorative, nelle procedure di appalto pubblico sono previsti requisiti più elevati per le condizioni di aggiudicazione, in quanto l'offerente deve fornire la prova della conformità alle condizioni lavorative e salariali sulla base dei risultati dei controlli effettuati dagli organi paritetici. Inoltre, le possibilità di controllo nei cantieri pubblici saranno migliorate grazie all'uso di tesserini di cantiere. Inoltre, per quanto riguarda i settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia, la responsabilità dell'appaltatore primario è estesa ai crediti degli organi paritetici nei confronti dei subappaltatori, come le pene convenzionali e le spese di controllo.

La seconda categoria di misure risponde al timore che l'UE eserciti pressioni contro il divieto di offrire servizi nell'ambito dell'esecuzione della LDist possa essere messo in discussione da parte dell'UE. Questa categoria comprende l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative, da un lato attraverso l'assistenza amministrativa da parte delle autorità estere, dall'altro attraverso il mantenimento del divieto di offrire servizi nella LDist come sanzione per le sanzioni amministrative non eseguibili e altre violazioni di obblighi.

La terza categoria riguarda il massimo utilizzo del margine di manovra a livello di politica nazionale per l'attuazione della regolamentazione dell'UE sulle spese nella LDist: sebbene nei negoziati con l'UE sia stato concordato il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo», non è stata fatta alcuna eccezione per quanto riguarda il recepimento della regolamentazione dell'UE sulle spese per il distacco dei lavoratori.

Infine, la quarta categoria comprende misure che assicurano le strutture di partenariato sociale per la protezione dei salari. Da un lato, si tratta di misure volte a mantenere gli attuali contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale. Dall'introduzione della libera circolazione delle persone, le condizioni lavorative e salariali minime contenute nei CCL di obbligatorietà generale hanno svolto una funzione sempre più importante, in quanto regolano in modo vincolante le condizioni lavorative e salariali sia per le imprese svizzere che per i prestatori di servizi transfrontalieri dell'area UE, con la possibilità di sanzionarne il mancato rispetto. Inoltre, creano condizioni di concorrenza identiche in un settore. Nell'ambito di ulteriori misure viene garantita anche una migliore protezione giuridica per le aziende nazionali che potrebbero essere assoggettate a un CCL. Inoltre, viene rafforzata la protezione contro il licenziamento per i rappresentanti eletti dei lavoratori, per i membri di un organo paritetico di un istituto di previdenza dei lavoratori e per i membri dei comitati nazionali di settore il cui ambito di attività è coperto da un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale.

Le misure per garantire la protezione dei salari si fondano su diverse basi. Da un lato, sono realizzate in attuazione delle direttive dell'UE sul distacco dei lavoratori che la Svizzera deve recepire nel diritto nazionale conformemente all'allegato I del protocollo di modifica dell'ALC. Dall'altro, si basano sulle eccezioni al recepimento dinamico del diritto negoziate con l'UE, oppure poggiano su basi legali nazionali, come quella sul conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro o sugli appalti pubblici. Nel complesso, queste misure rafforzano la tutela delle condizioni salariali e lavorative e prevengono gli abusi.

La Svizzera sfrutta quindi appieno il margine di manovra a sua disposizione nell'ambito dell'accordo riveduto. Tuttavia, le misure adottate nei confronti dei prestatori di servizi dell'UE che distaccano lavoratori in Svizzera devono rispettare il principio di proporzionalità e non essere discriminatorie.

Coordinamento della sicurezza sociale / Allegato II all'ALC

In seguito al recepimento della direttiva 2014/50/UE, la previdenza professionale più estesa, in quanto parte del sistema pensionistico obbligatorio, verrà assoggettata alle norme di coordinamento del regolamento (CE) n. 883/2004. Questo significa che in futuro per il regime sovraobbligatorio varranno le stesse regole previste per la previdenza minima LPP. Il pagamento in contanti della prestazione d'uscita in caso di partenza dalla Svizzera non sarà più possibile, come nella previdenza minima, fintanto che una persona sarà soggetta all'assicurazione pensionistica obbligatoria di uno Stato membro dell'UE. A tal fine vanno modificate la legge del 17 dicembre 1993²⁸³ sul libero passaggio (LFLP), la LPP e il Codice civile (CC)²⁸⁴. È inoltre prevista una modifica dell'ordinanza del 13 novembre 1985²⁸⁵ sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (OPP 3), al fine di precisare la disposizione sul versamento anticipato delle prestazioni di vecchiaia.

283 RS 831.42

284 RS 210

285 RS 831.461.3

2.3.7.1 Legislazione di attuazione

2.3.7.1.1 Immigrazione

La LStrI si applica ai cittadini degli Stati membri dell'UE e ai loro familiari nonché ai lavoratori distaccati in Svizzera provenienti dall'UE che rientrano nel campo d'applicazione dell'ALC, sempreché l'ALC non contenga disposizioni derogatorie o qualora la LStrI preveda disposizioni più favorevoli. Per precisare il campo d'applicazione della legge si aggiunge che la LStrI si applica anche laddove il suo tenore lo preveda esplicitamente (art. 2 cpv. 2 AP–LStrI).

I cittadini degli Stati membri dell'UE e i loro familiari cittadini di Stati terzi che prevedono di soggiornare in Svizzera per più di tre mesi sottostanno all'obbligo di dichiarare il proprio arrivo, immediatamente dopo l'entrata in Svizzera, nonché all'obbligo di registrarsi o di chiedere un permesso di soggiorno dopo i primi tre mesi di soggiorno. Devono farsi registrare anche i cittadini degli Stati membri dell'UE che desiderano esercitare in Svizzera un'attività lucrativa dipendente o indipendente in qualità di frontalieri per più di tre mesi (art. 13a AP–LStrI).

La disposizione di attuazione della clausola di salvaguardia definisce le competenze del Consiglio federale relative alla valutazione di gravi difficoltà di ordine economico o sociale in base a indicatori e valori soglia nonché quelle relative all'attivazione della clausola di salvaguardia. Inoltre, la disposizione elenca le misure protettive e di riequilibrio che il Consiglio federale può adottare autonomamente. Prima di decidere deve consultare le commissioni parlamentari, i Cantoni e le parti sociali. Un Cantone può chiedere di esaminare l'attivazione della clausola di salvaguardia in presenza di gravi difficoltà di ordine economico o sociale sul suo territorio. Se viene superato un valore soglia nazionale, il Consiglio federale è tenuto a esaminare se avviare la procedura di attivazione della clausola di salvaguardia. Un Cantone può inoltre proporre misure regionali o cantonali (art. 21b AP–LStrI). Nonostante una decisione negativa del tribunale arbitrale, il Consiglio federale può adottare autonomamente misure protettive temporanee, se ritiene che le difficoltà siano così gravi da rendere le misure necessarie. Se intende applicarle per più di 12 mesi, il Consiglio federale deve sottoporre entro tale termine un pertinente progetto all'Assemblea federale. Le misure si applicano tuttavia anche oltre tale termine fino alla decisione dell'Assemblea federale in merito al progetto.

Se il Consiglio federale o l'Assemblea federale adotta le suddette misure, l'UE potrebbe da parte sua ricorrere a una procedura di composizione delle controversie, qualora ritenga che le misure – poiché non rientrano nella clausola di salvaguardia – violino l'ALC. In tal caso l'UE potrebbe adottare misure di riequilibrio (fatta salva la parte agraria dell'accordo sul commercio di prodotti agricoli).

I cittadini degli Stati membri dell'UE che soggiornano in Svizzera senza esercitare un'attività lucrativa o a scopo di formazione non hanno fondamentalmente diritto all'aiuto sociale. Questo vale anche per soggiorni di breve durata fino a tre mesi senza esercitare un'attività lucrativa e per soggiorni ai fini della ricerca di un posto di lavoro (art. 41c AP–LStrI).

I cittadini degli Stati membri dell'UE perdono la qualità di lavoratori e il relativo diritto di soggiorno sei mesi dopo la fine involontaria dell'attività lucrativa, se restano

disoccupati involontariamente durante i primi dodici mesi dell'attività lucrativa. Se l'attività lucrativa è esercitata per più di dodici mesi, l'interessato perde la qualità di lavoratore e il relativo diritto di soggiorno se non si registra presso l'ufficio del lavoro competente o se si rifiuta di partecipare a una strategia di reintegrazione. Inoltre, perde la qualità di lavoratore se non trova un lavoro entro sei mesi dalla fine dell'indennità di disoccupazione, sempreché non renda credibile che vi sia la probabilità di trovare un nuovo impiego entro un periodo di tempo ragionevole (art. 61a AP-LStrI). In virtù della dichiarazione comune numero 4, continuerà a essere applicata la procedura di notifica dei soggiorni di breve durata per motivi di lavoro. Allo stesso tempo, in base alla dichiarazione unilaterale, la procedura di notifica sarà estesa anche ai lavoratori indipendenti che esercitano un'attività a tempo determinato senza intenzione di stabilirsi in Svizzera. Sia questi due obblighi di notifica che quello relativo ai lavoratori indipendenti che prestano servizi in qualità di frontalieri sono sanciti nella LDist (cfr. art. 6a, 6b e 6e AP-LDist). Essendo l'obbligo di notifica per i lavoratori distaccati già previsto nella LDist vigente, tutti gli obblighi di notifica per lavoratori che esercitano un'attività lucrativa non superiore a tre mesi saranno in futuro disciplinati nella LDist.

2.3.7.1.2 Protezione dei salari

Il progetto di revisione della LDist contiene sostanzialmente gli adeguamenti resi necessari dal recepimento nell'ALC (allegato I) delle direttive dell'UE sul distacco dei lavoratori. Finora il riferimento al diritto pertinente sul distacco dei lavoratori era contenuto nell'articolo 22 paragrafo 2 dell'allegato I dell'ALC del 1999. L'articolo 22 paragrafo 2 stabilisce che la Svizzera applica ai lavoratori distaccati le disposizioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione vigenti in Svizzera. Le disposizioni sono contenute nella LDist e corrispondono alla direttiva 96/71/CE nella versione applicabile al momento della firma dell'ALC nel 1999. Il protocollo di modifica sposta ora questa disposizione nella parte principale dell'ALC (nuovo art. 5f par. 2).

Il nuovo diritto sul distacco dei lavoratori include non solo la direttiva 96/71/CE, che esisteva già alla conclusione dell'ALC del 21 giugno 1999, ma anche due ulteriori direttive UE sul distacco dei lavoratori che sono state adottate negli ultimi anni. La direttiva (UE) 2018/957 modifica la direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori e stabilisce il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo». La direttiva di applicazione del 2014 (direttiva 2014/67/UE) garantisce l'esecuzione e l'applicazione della direttiva 96/71/CE. Essa mira a far rispettare i diritti dei lavoratori distaccati attualmente sanciti dalla direttiva sul distacco dei lavoratori modificata dalla direttiva (UE) 2018/957. A tal fine prevede misure adottate dal Paese ospitante, che comprendono, in particolare, l'obbligo di notifica prima dell'inizio del distacco, indicazioni obbligatorie sul rapporto di lavoro all'atto della notifica, la messa a disposizione di documenti sul posto, la designazione di un interlocutore, lo svolgimento di controlli e la concessione di assistenza amministrativa come la fornitura di informazioni, la notifica di documenti e l'esecuzione di sanzioni amministrative.

Adeguamenti nella LDist legati al recepimento del diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori

Il recepimento nell'ALC del diritto dell'UE sul distacco dei lavoratori e le eccezioni concordate al riguardo richiedono l'adeguamento di alcune disposizioni nella LDist.

Il periodo di notifica preliminare è ora limitato ai settori a rischio definiti autonomamente dalla Svizzera e, allo stesso tempo, ridotto da otto giorni civili a quattro giorni lavorativi (nuovo art. 5g ALC). Sono giorni lavorativi e giorni feriali escluso il sabato. L'obbligo di depositare una cauzione previsto nei CCL di obbligatorietà generale si applicherà alle aziende distaccanti solo in caso di recidiva, compresa la possibilità di imporre sanzioni che vanno fino al divieto di offrire servizi in caso di mancato pagamento della cauzione (nuovo art. 5h ALC). La deroga relativa all'obbligo per i prestatori di servizi indipendenti di fornire certi documenti, di cui al nuovo articolo 5i ALC, sarà disciplinata all'articolo 6c AP-LDist. Va precisato che l'articolo 1a LDist è stato spostato nell'articolo 6c AP-LDist.

La direttiva 2014/67/UE prevede diverse misure di controllo e di esecuzione. La concessione della reciproca cooperazione amministrativa transfrontaliera per la fornitura di informazioni e l'esecuzione di sanzioni amministrative passate in giudicato garantisce che gli obblighi dei datori di lavoro nello Stato ospitante possano essere eseguiti anche nello Stato di provenienza. A tal fine, nella LDist si introducono le basi legali per la concessione e l'utilizzo della cooperazione amministrativa per la fornitura di informazioni, la notifica di documenti e le sanzioni amministrative, nonché per l'esecuzione di tali sanzioni. La cooperazione tra le autorità avviene attraverso il sistema di informazione del mercato interno dell'UE (IMI), al quale la Svizzera sarà collegata. La partecipazione della Svizzera all'IMI prevede che le responsabilità per l'amministrazione e le autorizzazioni all'uso del sistema siano definite a livello federale, cantonale e degli organi di esecuzione paritetici (v. 2.3.6.2.3).

Inoltre, nella LDist si introduce l'obbligo per il datore di lavoro di designare un interlocutore in Svizzera che, per conto del datore di lavoro, riceve i documenti e le comunicazioni degli organi di controllo e invia i documenti che attestano il rispetto delle condizioni salariali e lavorative. Il progetto di legge prevede anche l'obbligo di tenere a disposizione i documenti sul posto.

Spese

L'obbligo di recepimento dinamico del diritto comprende anche la regolamentazione dell'UE sulle spese secondo l'articolo 3 paragrafo 7 comma 2 della direttiva 96/71/CE, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/957. La modifica della direttiva 96/71/CE mirava a realizzare nell'UE il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo». La portata della disposizione sul rimborso delle spese contenuta nell'articolo 3 paragrafo 7 secondo comma della direttiva 96/71/CE riveduta non è ancora stata chiarita in modo definitivo. Secondo la formulazione della disposizione, il datore di lavoro è tenuto a rimborsare le spese associate al distacco, in conformità con la normativa e/o le prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro. Il 30 aprile 2024 la Commissione europea ha pubblicato una relazione²⁸⁶ sull'applicazione e l'attuazione della direttiva (UE) 2018/957 negli Stati membri, affermando che

²⁸⁶ <https://op.europa.eu/it> > Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea > RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO concernente l'applicazione e l'attuazione della direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

molti di loro non specificano nella normativa nazionale di attuazione o non indicano esplicitamente che il rimborso delle spese è disciplinato dal diritto applicabile al rapporto di lavoro. Tuttavia, non è chiaro se la Commissione europea avvierà o meno procedure di infrazione contro questi Stati membri o alcuni di essi per l'attuazione non conforme della regolamentazione dell'UE sulle spese.

In Svizzera, dal 1° aprile 2020 è in vigore l'articolo 2 capoverso 3 LDist, che obbliga i datori di lavoro a rimborsare ai lavoratori distaccati le spese sostenute in relazione al distacco. Tali rimborsi non sono considerati componente del salario.

Questa disposizione viene ora adeguata alla direttiva 96/71/CE riveduta, in modo che il rimborso delle spese necessarie sostenute sia in linea di principio disciplinato dalla normativa e/o dalle prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro. Inoltre, si continua ad applicare anche il principio secondo cui i rimborsi per spese quali viaggio, vitto e alloggio non sono considerati componente del salario.

Tuttavia, se il rimborso secondo l'articolo 2a capoverso 1 AP-LDist non copre le spese necessarie, deve essere versata la differenza rispetto a tali spese (cpv. 2). La nozione di spese necessarie si basa sull'articolo 327a del Codice delle obbligazioni svizzero e quindi sul diritto svizzero. Ciò significa che le spese devono essere rimborsate in base ai criteri svizzeri, a meno che non siano già coperte dal rimborso di cui al capoverso 1.

Sono possibili accordi sulla retribuzione fissa per la durata del distacco, come ad esempio un'indennità complessiva usuale per il luogo o un'indennità complessiva diaria o mensile usuale per il luogo (cpv. 3).

Secondo il Consiglio federale, ciò consente di attuare il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» che la Svizzera e l'UE hanno definito come obiettivo e principio comune nell'ambito della protezione dei salari (cfr. dichiarazione comune sul principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» e su un livello proporzionato e adeguato di tutela dei lavoratori distaccati). Se la normativa o le prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro del lavoratore distaccato non prevedono un rimborso sufficiente delle spese e se le spese di viaggio, vitto e alloggio sono sostenute in tutto o in parte dal lavoratore distaccato, il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» non sarebbe garantito.

L'articolo 3 capoverso 10 della direttiva sul distacco dei lavoratori riveduta consente inoltre, nel rispetto dell'Accordo, di imporre alle imprese degli Stati membri dell'UE, sulla base della parità di trattamento con le imprese nazionali, condizioni di lavoro e di occupazione riguardanti materie diverse da quelle contemplate all'articolo 3 paragrafo 1 primo comma della direttiva riveduta sul distacco dei lavoratori, laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico.

È quindi possibile definire ulteriori disposizioni sulla protezione dei lavoratori in aggiunta al catalogo esaustivo delle condizioni di lavoro e di occupazione di cui all'articolo 3 paragrafo 1 primo comma della direttiva dell'UE sul distacco dei lavoratori riveduta. Queste devono essere non discriminatorie, proporzionate e devono essere di ordine pubblico.

Ai rapporti di lavoro nazionali si applica la regolamentazione sulle spese prevista dall'articolo 327a CO, in base a cui il datore di lavoro deve rimborsare al lavoratore

tutte le spese rese necessarie dall'esecuzione del lavoro, comprese le spese di sussistenza se il lavoratore è occupato fuori del luogo di lavoro (cpv. 1). Mediante accordo scritto, contratto normale o contratto collettivo di lavoro può essere stabilito un rimborso in forma d'indennità fissa, come diarie o indennità complessive settimanali o mensili, a condizione che copra tutte le spese necessarie (cpv. 2). L'articolo 2a AP-LDist si basa sulla regolamentazione delle spese di cui all'articolo 327a CO e obbliga le aziende di distacco estere a rimborsare le spese necessarie allo stesso modo dei datori di lavoro nazionali. Ciò garantisce la parità di trattamento tra le imprese nazionali e quelle estere. Il datore di lavoro estero è libero di prevedere per il proprio personale regolamentazioni sulle spese più favorevoli di quelle previste dall'articolo 327a CO; ciò non ha alcun effetto sui datori di lavoro nazionali e sull'articolo 327a CO.

Il principio di proporzionalità è rispettato in quanto si applicano in primo luogo la normativa o le prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro dei lavoratori distaccati. Solo se le spese necessarie sostenute in Svizzera non sono coperte si applica l'obbligo di rimborso di cui all'articolo 2a capoverso 2 AP-LDist. Invece del rimborso delle spese necessarie, sono possibili anche indennità complessive usuali per il luogo di distacco in Svizzera.

Considerato che la Svizzera ha un livello dei prezzi e quindi un costo della vita notevolmente più elevato rispetto agli Stati membri dell'UE, una misura come quella prevista dall'articolo 2a AP-LDist è indispensabile per mantenere gli standard sociali e la pace sociale e per garantire condizioni di concorrenza eque tra le aziende nazionali e quelle estere. Deve quindi essere considerata una disposizione di ordine pubblico. Senza questa misura, la garanzia di condizioni lavorative e salariali eque per i lavoratori distaccati in Svizzera sarebbe compromessa e le aziende distaccanti estere otterrebbero un vantaggio competitivo notevole in termini di costi rispetto alle aziende nazionali. La regolamentazione delle spese di cui all'articolo 2a AP-LDist è quindi giustificata per il mantenimento della pace sociale e di condizioni concorrenziali eque.

Legislazione di attuazione dell'esito dei negoziati

L'attuazione dell'esito dei negoziati implica l'abolizione del termine di notifica preliminare di otto giorni o la sua riduzione a quattro giorni lavorativi nei settori a rischio, l'introduzione di un obbligo di notifica prima dell'inizio dei lavori negli altri settori e un adeguamento dell'obbligo di depositare una cauzione, che è stato limitato ai casi di recidiva. In base all'esito dei negoziati, sarà introdotta anche una nuova sanzione che va fino all'obbligo di offrire servizi in caso di mancato pagamento della cauzione (limitatamente ai casi di recidiva).

Aggiornamento delle norme sulla protezione dei dati

Infine, l'AP-LDist include anche disposizioni sulla protezione dei dati per le persone coinvolte nell'esecuzione della LDist. L'attuale articolo 8 LDist contiene solo poche indicazioni sulla protezione materiale dei dati nell'esecuzione della LDist. Tuttavia, queste norme non soddisfano più il principio di legalità, per cui gli articoli 80-8q AP-LDist specificano e regolano in dettaglio il trattamento e la comunicazione dei dati. Questi aspetti includono la comunicazione dei dati tra gli organi di esecuzione della LDist, la comunicazione dei dati tra questi organi e altre autorità di vigilanza del mercato del lavoro e in relazione alle attività transfrontaliere.

2.3.7.1.3 Non discriminazione in relazione alle tasse universitarie

In seguito all'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'ALC, le scuole universitarie e le scuole universitarie professionali saranno obbligate ad applicare agli studenti cittadini di uno Stato membro dell'UE le tasse universitarie applicate agli studenti svizzeri, indipendentemente dal luogo di residenza. Il principio generale di non discriminazione si applica anche a eventuali meccanismi di sostegno da parte delle scuole universitarie relativi alle tasse universitarie (p. es. misure di esenzione). Le disposizioni della legge del 4 ottobre 1991²⁸⁷ sui PF relative alle tasse universitarie devono essere modificate (art. 34d cpv. 2 e 2^{bis}):

Il Consiglio dei PF può stabilire tasse universitarie più elevate per gli studenti provenienti da Paesi terzi: modificherà di conseguenza l'ordinanza emanata sulle tasse nel settore dei PF.

Le disposizioni proposte adeguano la modifica della legge sui PF adottata dall'Assemblea federale il 27 settembre 2024²⁸⁸ conformemente alle disposizioni dell'Accordo. Il Consiglio federale propone inoltre di trasferire nuovamente al Consiglio dei PF la competenza di stabilire le tasse universitarie per gli studenti provenienti da Paesi terzi: si aspetta che quest'ultimo continui a tenere conto nelle proprie analisi della decisione dell'Assemblea federale di aumentare la partecipazione ai costi da parte degli studenti stranieri (v. sopra), anche senza una disposizione legislativa concreta.

2.3.7.2 Misure d'accompagnamento con modifiche legislative

2.3.7.2.1 Immigrazione

I diritti derivanti dall'ALC sono negati o si estinguono se sono invocati in modo abusivo o fraudolento. La legge fornisce esempi di situazioni in cui si è in presenza di abusi di diritto o di frodi (art. 61c AP-LStrI).

S'intende inoltre migliorare lo scambio di dati tra le autorità della migrazione, i SPC, le autorità dell'aiuto sociale e gli organi competenti per le prestazioni complementari. In particolare, i SPC dovranno comunicare alle autorità della migrazione l'annuncio presso gli uffici regionali di collocamento, il versamento di indennità di disoccupazione o il rifiuto della strategia di reintegrazione (art. 97 cpv. 3 lett. d^{bis} AP-LStrI).

I cittadini degli Stati membri dell'UE devono essere sanzionati se violano gli obblighi di cui all'articolo 13a AP-LStrI (art. 120 cpv. 1 lett. a AP-LStrI). Devono essere sanzionate anche le imprese straniere o i prestatori di servizi indipendenti stranieri che aprono un'impresa in Svizzera non esercitante un'attività reale e durevole, al solo scopo di assumere un cittadino di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS eludendo la limitazione di 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile prevista dall'ALC o dalla Convenzione AELS (società di comodo). Una sanzione deve essere inoltre prevista per le imprese straniere o i prestatori di servizi indipendenti stranieri che forniscono servizi in Svizzera senza autorizzazione per un periodo superiore a 90 giorni per anno civile (art. 122d AP-LStrI).

²⁸⁷ RS 414.110

²⁸⁸ FF 2024 2497

2.3.7.2.2 Protezione dei salari

Interlocutore e obbligo di documentazione sul posto

La riduzione del termine di notifica preliminare da otto giorni civili a quattro giorni lavorativi e la sua limitazione ai settori a rischio sono compensati, oltre che dall'ottimizzazione e dallo sviluppo della procedura di notifica centralizzata, dall'obbligo per le aziende distaccanti di nominare un interlocutore in Svizzera e dall'introduzione di un obbligo di documentazione sul posto. Queste ultime misure sono descritte in dettaglio nella sezione dedicata alla legislazione di attuazione (v. n. 2.3.7.1.2).

Ottimizzazione e sviluppo della procedura di notifica centralizzata

Al fine di soddisfare i requisiti in materia di pianificazione dei controlli a seguito della riduzione del termine di notifica preliminare e della sua limitazione ai settori a rischio, la procedura di notifica sarà per quanto possibile automatizzata e centralizzata a livello federale. Le notifiche non verranno più trasmesse dall'autorità designata dal Cantone, ma da un'autorità federale. In futuro, la notifica sarà automatizzata e trasmessa direttamente agli organi di controllo competenti (CP, CT cantonali e autorità cantonale). A tal fine è necessario un adeguamento della LDist. L'articolo 6 capoverso 6 AP-LDist autorizza il Consiglio federale a determinare l'autorità federale a cui deve essere presentata la notifica di un impiego in Svizzera e che provvederà a trasmetterla agli organi di controllo. Parallelamente agli adeguamenti alla procedura di notifica nell'ambito delle modifiche dell'articolo 6 capoversi 1, 4 e 6, sono previste ulteriori ottimizzazioni (v. n. 2.3.7.3.2).

Misure di accompagnamento all'obbligo di depositare una cauzione

Per far applicare l'obbligo di depositare una cauzione, che in futuro sarà limitato ai casi di recidiva, si intende introdurre una sanzione amministrativa che può portare fino al divieto di offrire servizi finché la sanzione non viene pagata (art. 9 cpv. 2 lett. b^{bis}). Gli altri obblighi collettivi di cui all'articolo 2 capoverso 2^{bis} e 2^{quater} LDist continuano a non poter essere sanzionati ai sensi dell'articolo 9 LDist.

Per il resto, viene mantenuto il divieto di offrire servizi previsto dalla LDist (art. 9 cpv. 2 lett. b – e LDist). La sanzione amministrativa del divieto di offrire servizi è uno strumento indispensabile nell'esecuzione della LDist e viene applicata se le aziende distaccanti estere si rifiutano di fornire informazioni durante un controllo, non pagano le sanzioni amministrative o commettono gravi violazioni delle condizioni lavorative e salariali.

Per compensare la riduzione dell'obbligo di depositare una cauzione, la responsabilità dell'appaltatore primario nei settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia viene estesa anche ai crediti delle CP, come le pene convenzionali e le spese di controllo. In caso di violazione delle condizioni lavorative e salariali minime da parte dei suoi subappaltatori, l'appaltatore primario sarà ritenuto responsabile delle pene convenzionali imposte e delle spese di controllo legate alle violazioni. In questo modo si eliminano anche le difficoltà nell'applicazione transfrontaliera delle pene convenzionali e delle spese di controllo, di diritto civile. Le sanzioni amministrative previste dall'articolo 9 potranno in futuro essere eseguite nel Paese di provenienza

dell'azienda distaccante attraverso la cooperazione amministrativa che questo Paese deve garantire allo Stato ospitante (v. n. 2.3.7.1). Tuttavia, l'assistenza all'esecuzione riguarda solo le sanzioni amministrative e non i crediti di diritto civile delle CP. Estendendo la responsabilità dell'appaltatore primario, nella maggior parte dei casi il foro competente per i crediti delle CP sarà in Svizzera. L'appaltatore primario è responsabile soltanto se si è dapprima proceduto invano o non si può procedere contro il subappaltatore. Per evitare disuguaglianze tra le aziende nazionali e le aziende distaccanti dell'UE, la responsabilità estesa, come quella già esistente per le condizioni lavorative e salariali, si applicherà anche agli appaltatori primari e ai subappaltatori nazionali.

La protezione dei salari deve essere garantita con le seguenti misure aggiuntive nell'ambito degli appalti pubblici, del Codice delle obbligazioni e del conferimento dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro.

Certificazioni CCL nel settore degli acquisti pubblici

Già oggi gli offerenti che partecipano a un appalto pubblico sono tenuti a dimostrare di osservare le condizioni lavorative e salariali, in genere firmando un'autodichiarazione. Tuttavia, per il committente pubblico è difficile assicurarsi che tali condizioni siano effettivamente rispettate.

Il progetto prevede dunque d'imporre le certificazioni CCL in vigore nei settori con CCL dichiarati di obbligatorietà generale come strumenti standard per provare l'osservanza di determinate condizioni di partecipazione agli appalti pubblici nel settore delle costruzioni: conformemente alla modifica proposta della LAPub e alla raccomandazione prevista dalla Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB), gli offerenti che sottostanno a un CCL di obbligatorietà generale per prestazioni edili dovranno presentare una certificazione CCL come prova dell'osservanza delle condizioni lavorative e salariali. Se deve dichiarare i propri subappaltatori già al momento dell'aggiudicazione e questi ultimi sono sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale, l'offerente deve altresì fornire la certificazione CCL per conto dei subappaltatori interessati. La certificazione CCL permette ai servizi d'acquisto di tutti i livelli federali di consultare i risultati disponibili in merito ai controlli realmente eseguiti prima di aggiudicare una commessa edile. Grazie a questa misura si può evitare di considerare le aziende che violano le condizioni salariali e lavorative. I servizi d'acquisto di vari Cantoni (p. es. Berna, Ginevra, Neuchâtel, Vaud e Vallese) hanno già acquisito esperienza in tale ambito.

La misura volta a valorizzare le certificazioni CCL rispetto all'autodichiarazione dell'offerente riguarda unicamente i settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia e si applica agli offerenti svizzeri e stranieri come pure ai loro subappaltatori. Questa misura non è pertanto discriminatoria. Mentre le aziende svizzere sono sottoposte a un CCL in base al loro settore di attività, quelle straniere sono assegnate a un CCL specifico soltanto per l'attività che esercitano in Svizzera. Per le aziende straniere, quindi, la certificazione CCL si riferisce sempre all'attività esercitata in Svizzera. La misura è inoltre proporzionata allo scopo perseguito poiché la certificazione CCL è uno strumento già esistente, di facile e rapido utilizzo e poco

costoso. Con l'attuazione prevista si garantisce che gli offerenti non sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale potranno continuare a utilizzare l'autodichiarazione per provare l'osservanza delle condizioni lavorative e salariali. Pertanto, ai servizi d'acquisto non sarà consentito escluderli dalla procedura di aggiudicazione per il fatto che sottostanno a un CCL specifico e non a un CCL di obbligatorietà generale. Secondo la normativa vigente, le aziende straniere che hanno già fornito prestazioni in Svizzera possono ottenere la certificazione CCL alle stesse condizioni valide per le aziende svizzere. Ai fini di un'attuazione non discriminatoria, le commissioni paritetiche dovranno rilasciare una certificazione anche alle aziende che non sono mai state attive sul territorio svizzero.

La LAPub non si applica ai committenti cantonali e comunali. I Cantoni dispongono di competenze legislative proprie nel settore degli appalti pubblici. Al fine di sensibilizzare i committenti di tutti i livelli (Cantoni, Comuni, enti di diritto pubblico ecc.) all'inasprimento della regolamentazione concernente l'obbligo di fornire la prova dell'osservanza delle condizioni di lavoro, la KBOB intende formulare raccomandazioni in materia. Tutti i livelli federali sono rappresentati in seno alla KBOB.

Questa misura riguarderà in particolare il settore del genio civile, in cui oltre l'85 per cento degli investimenti edili è effettuato da committenti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni); nel settore dell'edilizia tali investimenti rappresentano il 18 per cento circa.

Protezione contro la disdetta nel Codice delle obbligazioni svizzero per i rappresentanti dei lavoratori

Al fine di salvaguardare le strutture di partenariato sociale nell'ambito della protezione dei salari, è necessario introdurre una nuova regolamentazione per tutelare contro la disdetta i rappresentanti eletti dei lavoratori, i membri di un organo paritetico di un istituto di previdenza per il personale e i membri dei comitati nazionali di settore il cui ambito è coperto da un CCL di obbligatorietà generale. La nuova regolamentazione si applicherà ai datori di lavoro che impiegano almeno cinquanta lavoratori, analogamente al limite previsto dall'articolo 3 della legge del 17 dicembre 1993 sulla partecipazione²⁸⁹. Se il datore di lavoro intende dare la disdetta a una di queste persone, deve informare il lavoratore interessato indicandone i motivi. Su richiesta del lavoratore, le parti terrano un colloquio. Le discussioni possono articolarsi su un periodo massimo di due mesi. Le parti si adopereranno in buona fede, ma senza obbligo di risultato, per trovare una soluzione che eviti la disdetta. Una soluzione può essere ad esempio l'offerta di un posto analogo. Al termine delle discussioni, il datore di lavoro può dare la disdetta. In caso di disdetta abusiva, sono previste sanzioni più severe, fino a un massimo di 10 mensilità. Questo miglioramento della protezione contro la disdetta nel Codice delle obbligazioni è stato adottato anche in risposta a diverse raccomandazioni dell'OIL alla Svizzera nel contesto della denuncia sporta dall'USS contro la Svizzera (v. n. 2.3.10.3.5).

²⁸⁹ RS 822.14

Requisito della maggioranza dei lavoratori vincolati dal contratto collettivo (quorum dei lavoratori)

Secondo la legge, dall'entrata in vigore della LOCCL si può eccezionalmente derogare al quorum dei lavoratori se circostanze particolari lo esigono (art. 2 n. 3 LOCCL). Oggi questa disposizione derogatoria viene invocata congiuntamente nella maggior parte delle domande di conferimento del carattere obbligatorio generale a livello federale e cantonale dalle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori che hanno stipulato il CCL. Le circostanze particolari che rendono difficile l'organizzazione dei lavoratori, in particolare l'alta percentuale di lavoratori temporanei e di lavoratori a tempo parziale, l'elevata fluttuazione di personale o i frequenti cambiamenti di sede di lavoro, sono oggi una realtà in molti settori. Si può ritenere che il conferimento del carattere obbligatorio generale sia in generale nell'interesse dei lavoratori, in quanto il CCL va principalmente a loro vantaggio e garantisce loro diritti minimi (salario, tempo di lavoro, vacanze, ecc.), motivo per cui si può derogare al requisito del quorum dei lavoratori.

La nuova regolamentazione, che consente di derogare al quorum dei lavoratori in caso di circostanze particolari non più solo a titolo eccezionale, rifletterà nella legge la prassi comune delle autorità competenti a livello federale e cantonale, ampiamente sostenuta dalle parti sociali. Ciò dovrebbe portare a una maggiore certezza del diritto per le parti contraenti di un CCL che chiedono il conferimento del carattere obbligatorio generale. Tuttavia, la nuova regolamentazione non facilita il conferimento del carattere obbligatorio generale a nuovi CCL. I tre quorum di cui all'articolo 2 numero 3 devono continuare a essere rispettati e le parti contraenti del CCL devono continuare a dimostrare l'esistenza di circostanze particolari che rendono difficile l'organizzazione dei lavoratori nel settore e giustificano la deroga al quorum dei lavoratori.

Maggioranza speciale come condizione per la proroga di contratti collettivi di lavoro già dichiarati di obbligatorietà generale

Da alcuni anni diverse associazioni di datori di lavoro, in particolare nei settori con numerose microimprese con pochi lavoratori e molte aziende di nuova costituzione, segnalano crescenti difficoltà nel raggiungere il quorum richiesto per i datori di lavoro (maggioranza dei datori di lavoro vincolati dal CCL). Per salvaguardare i CCL già dichiarati di obbligatorietà generale è quindi necessario adeguare il quorum dei datori di lavoro in quanto, secondo il diritto vigente, il conferimento del carattere obbligatorio generale non può più essere accordato se il quorum in questione non è raggiunto. Si prevede quindi che le parti contraenti di un CCL già dichiarato di obbligatorietà generale possano richiedere la proroga della loro obbligatorietà generale sulla base della maggioranza speciale, anche se il quorum dei datori di lavoro non è più soddisfatto. Se il quorum dei datori di lavoro è inferiore al 50 per cento ma raggiunge almeno il 40 per cento, il quorum misto (percentuale di lavoratori impiegati dai datori di lavoro vincolati) sarà corrispondentemente più alto e avrà maggiore importanza. Il quorum misto permette di tenere maggiormente conto della quota di rapporti di lavoro a cui si applica comunque il CCL e di accordare maggiore peso ai datori di lavoro più grandi di un settore. Tuttavia, i CCL che non sono mai stati dichiarati di obbligatorietà generale non dovrebbero poter beneficiare di questa nuova regolamentazione nella

LOCCL. Nel caso di un primo conferimento del carattere obbligatorio generale a un CCL devono ancora essere soddisfatti, come avviene finora, tutti e tre i quorum di cui all'articolo 2 numero 3.

Migliore protezione giuridica

La creazione del nuovo articolo nella LOCCL consente ai datori di lavoro non vincolati dal CCL (i cosiddetti «dissidenti»), dopo che una commissione paritetica di un CCL dichiarato di obbligatorio generale ha avviato chiarimenti sull'assoggettamento a un CCL, di adire un tribunale civile per far chiarire l'assoggettamento presentando un'azione d'accertamento negativa. Questa disposizione si basa sull'articolo 88 CPC, che disciplina i requisiti generali per un'azione d'accertamento. La modifica è necessaria perché i chiarimenti sull'assoggettamento possono richiedere molto tempo e in base al diritto vigente il chiarimento dell'assoggettamento da parte di un tribunale può essere effettuato solo dopo la ricezione di una decisione di assoggettamento o di un'esecuzione. La modifica proposta tiene quindi conto dell'esigenza dei datori di lavoro non vincolati da un CCL di migliorare la loro protezione giuridica

Conformemente all'articolo 4 capoverso 2 LOCCL, i CCL dichiarati di obbligatorio generale prevalgono sui CCL non dichiarati di obbligatorio generale. Ciò può comportare l'applicazione di più CCL a una stessa azienda se questa svolge varie attività. Al fine di creare maggiore certezza giuridica e ottenere tempestiva chiarezza sull'eventuale assoggettamento a un CCL per il quale è stato richiesto il conferimento del carattere obbligatorio generale, le associazioni contraenti di un CCL non dichiarato di obbligatorio generale devono, in casi ben definiti, poter chiedere all'autorità competente in materia di chiarire, nel campo d'applicazione dell'obbligatorio generale, che i propri membri non rientrano nel campo d'applicazione aziendale di un CCL per il quale è stato richiesto il conferimento del carattere obbligatorio generale. Questa regolamentazione si applica solo se l'attività prevalente dei datori di lavoro interessati (aziende e parti di aziende) rientra nel campo di applicazione del CCL non dichiarato di obbligatorio generale a cui devono attenersi.

2.3.7.2.3 Parità di trattamento in materia di tasse universitarie

Per quanto riguarda le tasse d'iscrizione alle università e alle scuole universitarie professionali, finanziate in maggioranza da fondi pubblici, la Svizzera si impegna a trattare gli studenti cittadini di uno Stato membro dell'UE allo stesso modo degli studenti svizzeri, indipendentemente dal luogo di residenza.

Oggi diverse scuole universitarie cantonali applicano tasse universitarie più elevate per gli studenti stranieri; la parità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri dell'UE e gli studenti svizzeri genera quindi perdite finanziarie. Secondo uno studio di Ecoplan, nel 2024²⁹⁰ questa parità di trattamento avrebbe comportato una riduzione delle entrate di circa 17,3 milioni di franchi per le università e gli istituti universitari cantonali e di circa 4,5 milioni di franchi per le scuole universitarie professionali (ca.

²⁹⁰ www.sem.admin.ch> Pubblicazioni & servizi > Servizi > Ricerca e valutazione > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen», disponibile in tedesco.

21,8 mio. fr. in totale; cifre basate sul numero di studenti 2023/24, tasse universitarie 2024). Viene proposto che per un periodo di tempo limitato la Confederazione e i Cantoni si facciano carico in parti uguali delle perdite subite dopo l'entrata in vigore del Protocollo di modifica. La Confederazione versa la sua quota alle università cantonali, agli istituti universitari e alle scuole universitarie professionali in funzione di due criteri: le rispettive perdite e la rispettiva percentuale di studenti cittadini di uno Stato membro dell'UE che vengono in Svizzera per motivi di studio. In questo modo si tiene conto del fatto che le scuole universitarie sostengono in gran parte i costi per gli studenti provenienti dall'UE, a differenza di quanto accade nel caso degli studenti provenienti da altri Cantoni. La ripartizione percentuale dei due criteri verrà adattata in modo dinamico negli anni successivi. Il Consiglio federale propone che nel primo anno l'80 per cento del sussidio federale venga versato alle scuole universitarie che ne hanno diritto in base alle perdite effettive, mentre il 20 per cento in base alla percentuale di studenti cittadini di uno Stato membro dell'UE. Nei tre anni successivi queste percentuali potranno essere adattate in modo da attribuire un peso maggiore al criterio della percentuale di studenti.

Per poter erogare i sussidi federali è necessaria una modifica della legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU²⁹¹).

2.3.7.3 Misure d'accompagnamento senza modifiche legislative

2.3.7.3.1 Immigrazione

Piano di monitoraggio e processo decisionale interno relativo alla clausola di salvaguardia

In collaborazione con la SECO e l'UST, la SEM elaborerà un piano di monitoraggio per gli indicatori e i valori soglia che attivano la clausola di salvaguardia. Tale piano deve comprendere la definizione precisa degli indicatori nonché raccomandazioni sull'entità dei valori soglia e sull'attuazione pratica del monitoraggio (i calcoli concreti da impiegare, la periodicità del controllo degli indicatori e dei valori soglia, ecc.). In aggiunta agli strumenti attuali, il monitoraggio consente di osservare le ripercussioni dell'applicazione dell'ALC sull'immigrazione, sul mercato del lavoro, sulla sicurezza sociale nonché su altri settori, quali le abitazioni e i trasporti, e costituisce una base per decidere in merito all'attivazione della clausola di salvaguardia.

Allo stesso tempo la SEM elaborerà, in collaborazione con la SECO e il DFAE, un piano riguardante il processo decisionale interno relativo alla clausola di salvaguardia. Tale piano definirà le competenze all'interno dell'Amministrazione federale in merito alla richiesta di attivazione della clausola di salvaguardia e stabilirà le tappe concrete da affrontare nel caso il Consiglio federale intenda esaminare l'attivazione della clausola di salvaguardia.

2.3.7.3.2 Protezione dei salari

Ottimizzazione e sviluppo della procedura di notifica centralizzata

Parallelamente agli adeguamenti alla procedura di notifica di cui all'articolo 6 capoversi 1, 4 e 6 LDist (v. n. 2.3.7.2.2), sono previste ulteriori ottimizzazioni.

Le notifiche sono ora smistate in modo centralizzato e automatizzato e trasmesse direttamente dalla Confederazione agli organi di controllo competenti (CP, CT cantonali e autorità designata dal Cantone secondo l'art. 7 cpv. 1 lett. d AP-LDist); ciò significa che le notifiche ricevute vengono automaticamente smistate sulla base dei parametri cantonali impostati nel sistema e trasmesse all'organo di controllo competente (ancora prima che la notifica venga elaborata dal Cantone). I Cantoni sono responsabili dell'impostazione dei parametri. Quest'ultima deve riflettere il panorama esecutivo cantonale ed essere regolarmente aggiornata dagli organi d'esecuzione cantonali.

Contemporaneamente allo smistamento, la notifica viene elaborata dall'autorità cantonale competente, con l'obiettivo di automatizzare il più possibile anche questa fase del processo e di informare gli organi di controllo il prima possibile. Lo strumento di smistamento dovrebbe apprendere nel tempo in base ai riscontri forniti dagli organi di controllo al riguardo (smistamento corretto o errato e, in questo caso, con informazioni sull'assegnazione corretta e sull'attività effettivamente svolta).

Il prossimo passo sarà quello di chiarire insieme ai servizi coinvolti a livello federale e ai rappresentanti dei Cantoni e delle parti sociali come e in quali sistemi le suddette fasi del processo possano essere implementate in modo efficiente. A tal fine verranno approfonditi diversi approcci.

L'ulteriore sviluppo della procedura di notifica online in seguito alla riduzione del termine di notifica preliminare si inserisce in un progetto congiunto della SEM, della SECO e degli organi d'esecuzione delle misure collaterali volto ad ottimizzare la procedura di notifica. La fase I di questo progetto è stata attuata nel marzo 2025 e si è concentrata sulle misure per migliorare la qualità dei dati e la loro trasmissione. Questa prima fase ha creato le basi per ulteriori sviluppi fondamentali e per la digitalizzazione (fase II). La fase II serve a sviluppare ulteriormente la procedura di notifica e affronta questioni concettuali più approfondite.

Tessera d'identificazione professionale nei cantieri pubblici

Nei cantieri degli enti pubblici si prevede di rendere obbligatorio per i dipendenti dell'aggiudicatario e dei suoi subappaltatori l'utilizzo di una tessera d'identificazione professionale (tesserino di cantiere), rilasciata dagli organi esecutivi paritetici o realizzata in collaborazione con questi ultimi. Questa misura è circoscritta ai settori i cui CCL sono stati dichiarati di obbligatorietà generale e che prevedono inoltre un sistema – in genere messo a disposizione dagli organi esecutivi paritetici dietro pagamento di un'esigua somma – volto a migliorare l'esecuzione dei controlli delle condizioni di lavoro determinanti. Questo è quanto avviene oggi per esempio nel settore principale della costruzione, che comprende in particolare i lavori relativi agli elementi portanti di un'opera (p. es. nell'ambito dell'edilizia e del genio civile, della costruzione di strade e dei lavori di scavo e demolizione).

L'utilizzo di un tesserino di cantiere nella fornitura di prestazioni edili (ovvero nel ramo principale e nel ramo accessorio dell'edilizia conformemente alla terminologia cantonale, cfr. art. 8 cpv. 2 lett. a del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici [CIAP]) semplificherà i controlli nei cantieri pubblici e permetterà ai committenti e agli appaltatori primari (di norma gli aggiudicatari) di capire meglio quali aziende e quali dipendenti lavorano effettivamente in un cantiere. A livello federale questa misura sarà introdotta nell'ordinanza del 12 febbraio 2020²⁹² sugli appalti pubblici (OAPub), concretizzando l'articolo 12 capoverso 5, terzo periodo LAPub. Nell'ottica della sensibilizzazione dei committenti cantonali e comunali, la KBOB prevede di formulare una raccomandazione simile a quella concernente l'obbligo di presentare una certificazione CCL (v. n. 2.3.7.2.2). Attuando tali misure, si garantisce che anche gli offerenti stranieri possano ottenere facilmente queste tessere d'identificazione. Queste ultime non devono costituire un motivo d'impedimento per la partecipazione a bandi pubblici.

L'obbligo di utilizzare un sistema di controllo di questo genere si applicherà considerando il caso concreto. Sarà particolarmente adatto alle commesse edili di grande portata, ma dovrà essere concessa la possibilità di non applicarlo per le commesse di scarsa entità come i piccoli lavori di riparazione. Al committente viene dunque assegnato un certo margine di discrezionalità. Questa misura riguarda gli offerenti svizzeri e stranieri come pure i loro eventuali subappaltatori che forniscono prestazioni di costruzione in Svizzera nel quadro di un appalto pubblico. Essa non è pertanto discriminatoria in quanto non impedisce agli offerenti e ai subappaltatori stranieri di fornire le loro prestazioni. È inoltre proporzionata allo scopo perseguito perché è limitata alle prestazioni edili e, con il tesserino di cantiere, gli offerenti e i subappaltatori possono ricorrere a uno strumento esistente che viene rilasciato rapidamente e a un costo contenuto.

2.3.7.4 Compatibilità tra compiti e finanze

I costi connessi alle modifiche nell'ambito della libera circolazione delle persone con l'UE sono in un rapporto ragionevole con gli obiettivi formulati dal Consiglio federale, tra cui in particolare l'aggiornamento degli accordi bilaterali con l'UE. Dal punto di vista economico, l'ALC è l'accordo più importante (cfr. n. 2.3.9.3).

2.3.7.5 Attuazione

2.3.7.5.1 Immigrazione

Cittadini degli Stati membri dell'AELS

Finora, ai cittadini degli Stati membri dell'UE e a quelli degli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (AELS, i cui membri sono la Norvegia, l'Islanda, il Liechtenstein e la Svizzera) si applicano le medesime regole, poiché la Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS) ha ripreso, a parte qualche eccezione, il diritto previsto dall'ALC (cfr. art. 20 e allegato K, appendice 1 della Convenzione AELS del 4 gennaio 1960²⁹³).

²⁹² RS 172.056.11

²⁹³ RS 0.632.31

Il Consiglio dell'AELS non può decidere di emendare la parte principale dell'allegato K (art. 53 par. 4 della Convenzione AELS), né la sua appendice 1 sulla libera circolazione delle persone (art. 14 par. 3 dell'allegato K). Per modificare la parte principale e l'appendice 1 dell'allegato K della Convenzione AELS sarebbe quindi necessario negoziare un nuovo accordo con la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein.

In assenza di un pertinente mandato e, di conseguenza, di un obbligo internazionale di conferire diritti supplementari ai cittadini degli Stati membri dell'AELS, le modifiche della LStrI non sono applicabili a questi ultimi. Le pertinenti basi legali della LStrI e dell'OLCP restano pertanto applicabili per quanto riguarda i titoli di soggiorno per stranieri, le procedure relative all'obbligo del permesso e di notifica nonché la scadenza del soggiorno e le misure di allontanamento e di respingimento.

Titoli di soggiorno e documenti per frontalieri

La direttiva 2004/38/CE stabilisce esplicitamente i titoli di soggiorno che possono essere rilasciati per soggiorni superiori a tre mesi: un attestato d'iscrizione per i cittadini degli Stati membri dell'UE (art. 8 par. 2) e una carta di soggiorno per i loro familiari cittadini di uno Stato terzo (art. 9 par. 1). Diversamente dai loro familiari cittadini di uno Stato terzo, i cittadini degli Stati membri dell'UE non otterranno più permessi di soggiorno di breve durata o permessi di dimora.

I cittadini degli Stati membri dell'UE che esercitano un'attività lucrativa (dipendente o indipendente) in Svizzera in qualità di frontalieri mantengono la loro residenza in uno Stato membro dell'UE. In virtù dell'ALC modificato possono essere registrati se la durata dell'attività lucrativa prevista è superiore a tre mesi e ricevono, in questo caso, un certificato che attesta la registrazione (art. 7a del protocollo di modifica dell'ALC).

Le modalità di rilascio di questi titoli dovranno essere precisate nell'OLCP. È previsto di rilasciare:

- ai cittadini degli Stati membri dell'UE, un titolo di soggiorno valido come «attestato d'iscrizione»
- ai loro familiari cittadini di uno Stato terzo che li raggiungono, un titolo di soggiorno valido come «carta di soggiorno»
- ai cittadini degli Stati membri dell'UE che esercitano un'attività lucrativa in qualità di frontalieri, un titolo specifico valido come attestato di registrazione dell'attività lucrativa esercitata.

La durata di validità di questi titoli dovrà anch'essa essere definita nell'OLCP. Pur non precisando la durata di validità dell'attestato d'iscrizione, la direttiva 2004/38/CE non esclude la possibilità di prevedere una data di scadenza connessa alla durata del soggiorno prevista. La scadenza della validità dell'attestato d'iscrizione non comporta la perdita dei diritti fondati sull'ALC, poiché tale attestato ha soltanto effetto dichiarativo e mira esclusivamente a constatare che sussiste un diritto di soggiorno al momento del suo rilascio. Inoltre, l'introduzione di una data di scadenza non ha l'obiettivo di sottoporre sistematicamente i cittadini degli Stati membri dell'UE a un

controllo delle condizioni menzionate nell'ALC; un tale controllo è ammissibile soltanto in casi specifici quando sussistono dubbi (cfr. art. 14 par. 2 comma 2 della direttiva 2004/38/CE). La carta di soggiorno rilasciata ai cittadini di Stati terzi ha un periodo di validità di cinque anni dalla data del rilascio o è valida per il periodo di soggiorno previsto, se tale periodo è inferiore a cinque anni (art. 11 par. 1 della direttiva 2004/38/CE).

È previsto di continuare a rilasciare ai cittadini degli Stati membri dell'UE e ai loro familiari un titolo di soggiorno valido:

- un anno (L) per soggiorni inferiori a un anno;
- cinque anni (B) per soggiorni superiori a un anno.

Nemmeno l'articolo 7a del protocollo di modifica dell'ALC disciplina il periodo di validità dell'attestato di registrazione dei frontalieri. Non esclude tuttavia la possibilità di iscrivervi una data di scadenza connessa alla durata dell'attività lucrativa prevista. È previsto di rilasciare ai cittadini degli Stati membri dell'UE che esercitano un'attività lucrativa in Svizzera in qualità di frontalieri un titolo specifico (G) valido:

- un anno per i contratti di lavoro di durata determinata inferiore a un anno;
- cinque anni per i contratti di lavoro di durata determinata superiore a un anno o di durata indeterminata oppure per i lavoratori indipendenti.

Ricongiungimento degli altri familiari

L'articolo 2 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE definisce i familiari che usufruiscono del diritto d'ingresso e di soggiorno. Secondo l'articolo 3 paragrafo 2, la Svizzera deve agevolare, conformemente alla sua legislazione interna, l'ingresso e il soggiorno degli «altri» familiari, a prescindere dalla loro nazionalità. Si tratta di familiari a carico, per motivi finanziari o fisici, del cittadino di uno Stato membro dell'UE o che convivono con lui, nonché del partner con cui il cittadino dell'UE ha una relazione stabile debitamente attestata. Occorre effettuare un esame approfondito della situazione personale di questi familiari e qualsiasi rifiuto dell'ingresso o del soggiorno nei loro confronti deve essere debitamente motivato.

Secondo l'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStrI è già possibile derogare alle condizioni d'ammissione al fine di tenere conto dei casi personali particolarmente gravi. Il Consiglio federale ha stabilito nell'articolo 31 OASA le condizioni generali e la procedura per i casi personali particolarmente gravi. Nella valutazione occorre considerare in particolare l'integrazione del richiedente conformemente ai criteri di cui all'articolo 58a capoverso 1 LStrI, la situazione familiare – in particolare il momento e la durata della scolarizzazione dei figli –, la situazione finanziaria, la durata della presenza in Svizzera, lo stato di salute e la possibilità di una reintegrazione nel Paese d'origine. Questo elenco non è esaustivo.

Secondo la prassi attuale, un permesso di dimora può essere rilasciato in virtù dell'articolo 31 OASA in particolare alle persone che si trovano in uno stato di forte dipendenza da un familiare domiciliato in Svizzera (cfr. n. 5.6.2 delle istruzioni della

SEM I.²⁹⁴), alle coppie di conviventi (cfr. n. 5.6.3 e 5.6.4) e alle coppie omosessuali che hanno rinunciato alla registrazione dell'unione domestica o al matrimonio, per esempio a causa del rischio di discriminazione nel Paese d'origine di uno dei partner (cfr. n. 5.6.6).

Nell'esercizio del loro potere discrezionale, le autorità competenti (art. 88 OASA) tengono conto degli interessi pubblici e della situazione personale nonché dell'integrazione dello straniero (art. 96 cpv. 1, LStrI). Il rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi sottostà all'approvazione della SEM (art. 85 cpv. 2 OASA e art. 5 lett. d dell'ordinanza del DFGP del 13 agosto 2015²⁹⁵ concernente l'approvazione [OA-DFGP]).

Anche il diritto vigente permette pertanto di tenere conto delle situazioni di cui all'articolo 3 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE. Non è quindi necessaria una modifica della LStrI o dell'OASA.

Carte d'identità biometriche

L'introduzione delle carte d'identità biometriche sarà attuata nell'ambito dell'ordinanza sui documenti d'identità del 20 settembre 2002²⁹⁶ con un progetto legislativo separato. Questo progetto prevede essenzialmente l'introduzione del modello supplementare di carta d'identità biometrica e la fissazione degli emolumenti a carico della Confederazione e dei Cantoni per coprire i costi. La revisione dell'Ordinanza sui documenti d'identità farà l'oggetto di una procedura di consultazione. L'introduzione delle carte d'identità biometriche dovrà avvenire a tempo debito e in ogni caso prima della scadenza dei termini derogati dall'articolo 7g del protocollo di modifica dell'ALC.

Acquisto di immobili

Per continuare ad applicare la deroga relativa all'acquisto di immobili (cfr. il n. 2.3.6.2.2, commento all'art. 1 n. 6 del protocollo di modifica dell'ALC, concernente l'art. 7f dell'ALC) non è necessaria una legislazione d'attuazione sotto forma di adeguamento della LAFE. I probabili adeguamenti delle disposizioni d'esecuzione della LStrI (p. es. dell'OLCP) riguardanti la denominazione dei titoli di soggiorno svizzeri e dei certificati per frontalieri per i cittadini degli Stati membri dell'UE potrebbero comportare meri adeguamenti tecnici dell'ordinanza del 1° ottobre 1984²⁹⁷ sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (probabilmente soprattutto gli art. 2 cpv. 2 e 18a cpv. 3 nonché l'allegato II n. 15 OAFE).

Condizioni di autorizzazione per medici

Secondo l'articolo 37 LAMal, affinché siano considerati fornitori di prestazioni e possano fatturare le loro prestazioni mediante le casse malati, i medici devono aver lavorato, nel campo di specializzazione oggetto della domanda di autorizzazione, per almeno tre anni in un centro svizzero di perfezionamento riconosciuto. Mediante un

²⁹⁴ Istruzioni SEM I. reperibili all'indirizzo www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni e circolari > I. Settore degli stranieri.

²⁹⁵ RS **142.201.1**

²⁹⁶ SR **143.11**

²⁹⁷ RS **211.412.411**

esame linguistico sostenuto in Svizzera, devono inoltre dimostrare di possedere le competenze linguistiche necessarie nella regione in cui esercitano la loro attività. Questo obbligo non sussiste se hanno conseguito determinati titoli di studio (p. es. maturità liceale svizzera) nella lingua ufficiale della regione in cui esercitano la loro attività.

Nell'ambito del CM dell'ALC, l'UE ha fatto notare che l'articolo 37 LAMal è contrario al principio di non discriminazione di cui all'articolo 2 ALC e viola l'articolo 55 della direttiva 2005/36/CE (allegato III ALC). Ha quindi chiesto di stabilire la conformità con l'ALC. Sebbene il Consiglio federale abbia fatto notare questo conflitto con l'ALC durante il dibattito parlamentare (cfr. il suo parere del 25 gennaio 2023²⁹⁸ in merito all'Iniziativa parlamentare 22.431 «Eccezioni all'obbligo di esercitare l'attività per tre anni di cui all'articolo 37 capoverso 1 LAMal in caso di comprovata penuria di medici»), finora il Parlamento non ha ritenuto necessario procedere a un adeguamento dell'articolo 37 LAMal per garantire la compatibilità con l'ALC.

2.3.7.5.2 Protezione dei salari

L'organizzazione e la cooperazione esistenti nell'esecuzione della LDist e nell'osservazione del mercato del lavoro secondo l'articolo 360b del Codice delle obbligazioni non richiedono modifiche di legge. Per quanto riguarda l'assistenza all'esecuzione delle sanzioni amministrative su richiesta di uno Stato membro dell'UE, va sottolineato che l'attuazione concreta delle disposizioni legali competerà essenzialmente alle autorità cantonali competenti in materia di LDist e della legge federale dell'11 aprile 1889²⁹⁹ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF). Pertanto, la normativa prevista richiede la collaborazione attiva delle autorità cantonali in materia di LDist e di LEF. Per il resto la modifica proposta non richiede un adeguamento del diritto cantonale.

Le disposizioni di esecuzione per l'attuazione delle modifiche alla LDist saranno disciplinate dall'ordinanza del 21 maggio 2003³⁰⁰ sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist).

Esistono anche problemi di attuazione relativi allo smistamento automatico e alla trasmissione delle notifiche di un impiego in Svizzera (cfr. art. 6 cpv. 1, 4 e 6 e le relative note esplicative). In via preliminare si è esaminato, con i rappresentanti delle autorità federali coinvolte, dei Cantoni e delle parti sociali, come organizzare in modo più efficiente le fasi della procedura di notifica. In futuro lo smistamento e la trasmissione delle notifiche non saranno più effettuati dai Cantoni, ma a livello centrale da un'autorità federale. Potrà trattarsi della SECO o della SEM. In futuro, per lo smistamento automatico delle notifiche verrà utilizzato uno strumento centralizzato basato sull'apprendimento automatico. Sarà anche possibile trasmettere in modo automatizzato la notifica tramite un'interfaccia elettronica (p. es. tramite la piattaforma di comunicazione elettronica secondo l'art. 8r AP-LDist). Un gruppo di esperti con rappresentanti delle autorità federali coinvolte, dei Cantoni e delle parti sociali chiarirà come e con quali sistemi si può implementare nel modo più efficiente lo smistamento automatico e la trasmissione delle notifiche.

²⁹⁸ FF 2023 343

²⁹⁹ RS 281.1

³⁰⁰ RS 823.201

In Svizzera lo scambio transfrontaliero di dati fra autorità tramite l'IMI avverrà principalmente con i servizi cantonali e le CP. I servizi cantonali competenti avranno quindi la possibilità, in qualità di servizi di coordinamento IMI per il loro territorio cantonale, di aggiungere nel sistema altre autorità cantonali. La SECO assumerà il ruolo di coordinamento nazionale per l'ambito «distacco dei lavoratori». A tal fine sono stati consultati i Cantoni e le CP. Poiché è stato negoziato con l'UE che le eccezioni al recepimento dinamico del diritto, il recepimento del diritto dell'UE in materia di distacco e il collegamento all'IMI non sarebbero entrati in vigore prima di tre anni dall'entrata in vigore dell'ALC riveduto, il tempo a disposizione è sufficiente per adottare i provvedimenti organizzativi del caso. Il servizio cantonale competente sarà indennizzato per i compiti di coordinamento supplementari.

I nuovi strumenti per l'esecuzione della LDist, come la messa a disposizione di documenti sul posto e la designazione di un interlocutore, nonché l'organizzazione della partecipazione degli organi d'esecuzione all'IMI, sono stati esaminati in via preliminare con i rappresentanti dei Cantoni e delle parti sociali per quanto riguarda la loro attuabilità.

Appalti pubblici

La certificazione CCL che gli offerenti devono presentare per sé stessi e i loro eventuali subappaltatori aiuteranno il committente a controllare l'osservanza delle condizioni lavorative e salariali prima di aggiudicare una commessa edile. Durante l'esecuzione dei lavori, le tessere d'identificazione professionale fornite dagli organi esecutivi paritetici agevoleranno i controlli nei cantieri pubblici. Nella fase iniziale, l'introduzione di queste due misure richiederà lavoro aggiuntivo e un certo dispendio in termini di formazione da parte dei committenti pubblici e comporterà probabilmente la necessità di adeguare alcuni modelli (p. es. i modelli di contratto). Ai committenti pubblici bisognerà inoltre spiegare in quali casi o per quali settori si deve esigere la certificazione CCL o l'utilizzo del tesserino di cantiere.

2.3.8 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione

2.3.8.1 Immigrazione

2.3.8.1.1 Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

Art. 2 cpv. 2

Ai cittadini degli Stati membri dell'UE e ai loro familiari, nonché ai lavoratori distaccati in Svizzera da un datore di lavoro con domicilio o sede in uno Stato membro dell'UE, la LStrI si applica nella misura in cui l'ALC non contenga disposizioni derogatorie o la LStrI preveda disposizioni più favorevoli (*applicazione a titolo sussidiario*; art. 2 cpv. 2 secondo periodo AP-LStrI, che corrisponde al tenore del vigente art. 2 cpv. 2 LStrI).

Va precisato che la LStrI si applica alle suddette persone se essa lo prevede espressamente (*applicazione a titolo principale*; art. 2 cpv. 2 primo periodo AP-LStrI). Da una parte si tratta delle disposizioni che attuano l'ALC, vale a dire gli articoli 13a (obblighi particolari), 41c (aiuto sociale), 61a (perdita della qualità di lavoratore e del diritto di soggiorno), 61c (inesistenza o estinzione del diritto di soggiorno) e 120 AP-

LStrI (sanzioni). Dall'altra si tratta delle disposizioni che sono state modificate o introdotte dato che le disposizioni vigenti della LStrI non sono applicabili a titolo sussidiario ai cittadini degli Stati membri dell'UE, poiché il regime dei «permessi» è stato abolito nei loro confronti in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE: articoli 15 (notificazione della partenza), 61d (estinzione del diritto di soggiorno), 61e (estinzione, rifiuto o revoca del diritto di soggiorno permanente), 64 cpv. 1 lett. d (decisione di allontanamento), 64d cpv. 2 lett. g (termine di partenza ed esecuzione immediata), 97 cpv. 4 e 5 (assistenza amministrativa e comunicazione di dati), 99 cpv. 1 (procedura d'approvazione) e 118 cpv. 1 AP-LStrI (inganno nei confronti delle autorità). Tali disposizioni sono disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. e necessitano pertanto di una base legale formale.

L'articolo 62 LStrI, per esempio, resterà applicabile a titolo sussidiario ai familiari cittadini di uno Stato terzo che possono avvalersi del diritto di soggiorno in virtù dell'ALC in seguito al rilascio di una carta di soggiorno. Per contro, tale disposizione non si applicherà più ai cittadini degli Stati membri dell'UE poiché si riferisce ai «permessi» rientranti nel diritto in materia di stranieri, titoli di soggiorno non più previsti in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. L'autorità competente potrà constatare l'estinzione del diritto di soggiorno (cfr. art. 61d cpv. 2, AP-LStrI).

Art. 13a Obblighi particolari dei cittadini degli Stati membri dell'UE e dei loro familiari

Osservazioni generali

Il nuovo articolo 13a AP-LStrI disciplina gli obblighi dei cittadini degli Stati membri dell'UE e dei loro familiari che si avvalgono del diritto d'ingresso (art. 5 par. 5 della direttiva 2004/38/CE) e del diritto di soggiorno di durata superiore a tre mesi (art. 8 par. 1 e 9 par. 2 della direttiva 2004/38/CE) nonché gli obblighi dei lavoratori frontaliere (dipendenti o indipendenti) che si avvalgono del loro diritto di esercitare un'attività lucrativa per un periodo superiore a tre mesi (art. 7a ALC modificato).

L'articolo intende disciplinare esplicitamente l'obbligo dei cittadini degli Stati membri dell'UE e dei loro familiari di dichiarare il proprio arrivo, obbligo che risulta attualmente dall'applicazione a titolo sussidiario dell'articolo 12 LStrI in combinato disposto con l'articolo 2 paragrafo 4 allegato I ALC. Contiene inoltre anche nozioni nuove derivanti dalla direttiva 2004/38/CE e dal protocollo di modifica dell'ALC. Non è necessario prevedere una disposizione specifica che disciplini gli obblighi dei cittadini degli Stati membri dell'AELS che si avvalgono dei diritti previsti dalla Convenzione AELS. Alle procedure di notifica e di autorizzazione relative ai cittadini degli Stati membri dell'AELS continueranno ad applicarsi per analogia gli articoli 10-15 LStrI nonché gli articoli 9, 10, 12, 13, 15 e 16 OASA.

Soggiorno di durata superiore a tre mesi previsto prima dell'entrata in Svizzera (cpv. 1)

Secondo l'articolo 5 paragrafo 5 della direttiva 2004/38/CE, la Svizzera può prescrivere ai cittadini degli Stati membri dell'UE e ai loro familiari di dichiarare la loro presenza sul suo territorio entro un termine ragionevole e non discriminatorio (*obbligo di dichiarazione* in relazione al loro diritto d'ingresso).

Gli articoli 8 e 9 della direttiva 2004/38/CE disciplinano le formalità amministrative dei cittadini degli Stati membri dell'UE e dei loro familiari cittadini di Stati terzi per soggiorni di durata superiore a tre mesi. La Svizzera può imporre ai cittadini degli Stati membri dell'UE di registrarsi presso le autorità competenti e ai loro familiari cittadini di uno Stato terzo di presentare una domanda per il rilascio di una carta di soggiorno entro un termine non inferiore a tre mesi dall'arrivo (*obbligo di registrazione e di presentare una domanda per il rilascio di una carta di soggiorno* in relazione al loro diritto di soggiorno).

Il capoverso 1 sancisce nella legge da una parte l'obbligo dei cittadini degli Stati membri dell'UE e dei loro familiari che prevedono di soggiornare in Svizzera più di tre mesi di dichiarare, al momento dell'entrata in Svizzera, il proprio arrivo all'autorità competente per il luogo di residenza; dall'altra, l'obbligo dei cittadini degli Stati membri dell'UE di registrarsi presso l'autorità competente e quello dei loro familiari cittadini di Stati terzi di richiedere un permesso di soggiorno. La Svizzera fa quindi uso della possibilità prevista dalla direttiva 2004/38/CE di imporre ai cittadini degli Stati membri dell'UE e ai loro familiari cittadini di Stati terzi di dichiarare il loro ingresso e il loro soggiorno sul suo territorio. Non si tratta di una condizione per usufruire del diritto di soggiorno, bensì di una mera formalità amministrativa conforme alla direttiva 2004/38/CE. L'attestato che certifica l'avvenuta registrazione del soggiorno e la carta di soggiorno hanno un mero carattere dichiarativo. Servono tuttavia a certificare i diritti risultanti dall'ALC al momento del loro rilascio e mirano ad agevolare il soggiorno nello Stato ospitante. Il regolamento (UE) 2019/1157 definisce le caratteristiche di questi titoli di soggiorno (art. 6 e 7).

Non è previsto di introdurre tali obblighi per i cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS e i loro familiari che hanno intenzione di soggiornare in Svizzera per meno di tre mesi (cfr. il cpv. 2 se cambiano intenzione durante il soggiorno fino a tre mesi). Questo trattamento differente si spiega con il fatto che è previsto un obbligo di notifica per le attività lucrative di breve durata (cfr. n. 2.3.8.4.1, commento all'AP-LDist). Non è necessario imporre tali obblighi alle persone che non esercitano un'attività lucrativa (turisti, destinatari di servizi).

Quanto al carattere non discriminatorio del termine per notificare la propria presenza, va precisato che i cittadini svizzeri sono anch'essi soggetti a un termine per notificare il proprio arrivo in Svizzera. (cfr. art. 11 della legge del 23 giugno 2006³⁰¹ sull'armonizzazione dei registri [LARa], secondo il quale i Cantoni emanano le norme necessarie).

Soggiorno di durata superiore a tre mesi previsto dopo l'entrata in Svizzera (cpv. 2)

Il cittadino di uno Stato membro dell'UE e i suoi familiari che si avvalgono del diritto di soggiornare in Svizzera fino a tre mesi (art. 6 della direttiva 2004/38/CE) possono, durante tale soggiorno, cambiare idea e decidere di voler restare per un periodo superiore a tre mesi. Questo mutamento delle intenzioni prima che sia applicabile l'obbligo di registrarsi e di chiedere una carta di soggiorno (tre mesi dopo l'arrivo in Svizzera), crea l'obbligo di dichiarare la propria presenza. Se il termine fissato dal Consiglio federale per dichiarare la propria presenza in Svizzera è scaduto (cpv. 1 in combinato

³⁰¹ RS 431.02

disposto con il cpv. 4), l'arrivo deve essere dichiarato al più tardi prima dell'inizio dell'attività lucrativa.

L'obbligo di dichiarare la propria presenza al più tardi prima dell'inizio dell'attività lucrativa persegue un obiettivo di interesse pubblico legittimo, ossia prevenire l'elusione delle disposizioni della LDist. In tal modo si garantisce che, a seconda della durata dell'attività lucrativa prevista, il cittadino di uno Stato membro dell'UE esercitante un'attività lucrativa in Svizzera sarà stato in contatto con le autorità competenti mediante la dichiarazione della sua presenza o mediante la dichiarazione prevista dalla LDist. Il mancato rispetto di tali obblighi è punibile (cfr. art. 120 cpv. 1 lett. a AP-LEI e art. 9 cpv. 2 lett. a AP-LDist).

Esercizio di un'attività lucrativa in qualità di lavoratore frontaliero per più di tre mesi (cpv. 3)

Secondo l'articolo 7a ALC modificato, il lavoratore frontaliero è un cittadino di una parte contraente che esercita un'attività dipendente o indipendente nel territorio di una parte contraente e che risiede nel territorio dell'altra parte contraente, dove ritorna di norma ogni giorno o almeno una volta alla settimana (par. 1). Le autorità competenti possono registrare, a fini dichiarativi, il lavoratore frontaliero che esercita un'attività lucrativa per periodi superiori a tre mesi (par. 2). Se fanno uso di questa possibilità rilasciano al lavoratore frontaliero un certificato di registrazione (par. 3).

Il capoverso 3 stabilisce, per i lavoratori frontalieri cittadini degli Stati membri dell'UE, l'obbligo di registrarsi presso l'autorità competente. Per i lavoratori frontalieri dipendenti tale obbligo incombe al datore di lavoro. La Svizzera fa pertanto uso di una possibilità prevista dall'ALC.

L'ALC non fissa un termine preciso per la registrazione. Tuttavia, quest'ultima deve avvenire al più tardi prima dell'inizio dell'attività lucrativa in Svizzera. Fissare un termine di registrazione prima dell'inizio dell'attività lucrativa persegue un obiettivo di interesse pubblico legittimo, ossia prevenire l'elusione delle disposizioni della LDist. In tal modo si garantisce che, a seconda della durata dell'attività prevista, il cittadino di uno Stato membro dell'UE è stato in contatto con le autorità competenti (notifica per le attività lucrative fino a tre mesi o registrazione per quelle più lunghe). L'inosservanza di tali obblighi è punibile (cfr. art. 120 cpv. 1 lett. a AP-LStrI e art. 9 cpv. 2 lett. a AP-LDist).

Quanto alle disposizioni intrinsecamente connesse a un diritto di soggiorno previsto dall'ALC, esse non sono applicabili ai frontalieri cittadini degli Stati membri dell'UE, poiché non soggiornano in Svizzera ai sensi della direttiva 2004/38/CE.

Termini e procedura (cpv. 4)

Il capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire i termini entro i quali devono essere adempiti gli obblighi di cui ai capoversi 1–3 e la relativa procedura. La direttiva 2004/38/CE precisa che il termine per dichiarare la propria presenza deve essere ragionevole e non discriminatorio (art. 5 par. 5) e che il termine per la registrazione presso le autorità competenti e per la presentazione della domanda di rilascio della carta di soggiorno non può essere inferiore a tre mesi dall'arrivo (art. 8 par. 2 e 9 par. 2).

I cittadini degli Stati membri dell'UE e i loro familiari cittadini di uno Stato terzo possono decidere volontariamente di farsi registrare (cittadini degli Stati membri) e di presentare la domanda per la carta di soggiorno (familiari), dopo il loro ingresso in Svizzera, rendendo così superflua la dichiarazione della presenza.

Art. 15 cpv. 2

Nella versione vigente, l'art. 15 LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP-LStrI) ai cittadini degli Stati membri dell'UE, poiché contempla gli stranieri titolari di un «permesso», un titolo di soggiorno non più previsto con il recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. È invece applicabile ai loro familiari cittadini di Stati terzi e titolari di una carta di soggiorno (*status quo*) o di una carta di soggiorno permanente.

Né l'ALC né la direttiva 2004/38/CE disciplinano la partenza dallo Stato ospitante. Per partenza s'intende la volontà di spostare la propria residenza all'estero. Per garantire l'efficacia delle disposizioni della direttiva 2004/38/CE, in particolare quelle relative alle assenze temporanee che non pregiudicano la continuità del soggiorno per l'ottenimento del diritto di soggiorno permanente (art. 16 par. 3 della direttiva 2004/38/CE) e quelle relative alla perdita del diritto di soggiorno permanente (art. 16 par. 4 della direttiva 2004/38/CE), è necessario che i cittadini degli Stati membri dell'UE titolari di un diritto di soggiorno o di un diritto di soggiorno permanente informino le autorità competenti quando lasciano la Svizzera e, se del caso, quanto vi ritornano.

Da una parte, il nuovo capoverso 2 prevede l'obbligo dei cittadini degli Stati membri dell'UE titolari di un diritto di soggiorno superiore a tre mesi o di un diritto di soggiorno permanente di notificare all'autorità competente per il luogo di residenza la propria partenza dalla Svizzera.

Dall'altra, gli obblighi di cui all'articolo 13a capoverso 1 AP-LStrI sono applicabili ai cittadini degli Stati membri dell'UE che hanno lasciato la Svizzera e che prevedono di ritornarvi per un soggiorno di più di tre mesi (dichiarazione della presenza e registrazione).

Art. 21b Misure protettive e di riequilibrio nel quadro dell'applicazione dell'ALC

Cpv. 1 e 2

Al Consiglio federale compete l'intera procedura dinnanzi al CM e al tribunale arbitrale (art. 21b cpv. 1 e 2 AP-LStrI). Qualora l'applicazione dell'ALC comporti gravi difficoltà di ordine economico o sociale in tutta la Svizzera, in determinate regioni oppure in un determinato settore, per porvi rimedio il Consiglio federale può presentare una richiesta al CM secondo l'articolo 14a paragrafo 1 ALC (art. 21b cpv. 1 AP-LStrI) e può approvare decisioni del CM secondo l'articolo 14a paragrafo 1 ALC concernenti misure protettive di cui ai capoversi 6 e 7 e, nel caso in cui non siano direttamente applicabili, attuarle (art. 21b cpv. 1 lett. b AP-LStrI).

Se il CM non adotta una decisione, il Consiglio federale può adire il tribunale arbitrale secondo l'articolo 14a paragrafi 2 e 4 ALC (art. 21b cpv. 2 AP-LStrI). Se il tribunale

arbitrale stabilisce, conformemente all'articolo 14a paragrafi 3 e 5 ALC, che sussistono le condizioni previste da tali disposizioni, il Consiglio federale può adottare misure protettive di cui ai capoversi 6 e 7 (art. 21b cpv. 2 AP–LStrI).

Cpv. 3

Secondo il capoverso 3, il Consiglio federale può, nonostante una decisione contraria del tribunale arbitrale, adottare autonomamente misure protettive temporanee appropriate di cui al capoverso 6 e 7, se ritiene che le difficoltà siano tali da rendere necessarie tali misure. Se intende applicare le misure per più di 12 mesi, il Consiglio federale deve sottoporre entro tale termine all'Assemblea federale un pertinente progetto. Le misure si applicano tuttavia anche oltre tale termine fino alla decisione dell'Assemblea federale in merito al progetto.

Qualora il Consiglio federale o l'Assemblea federale adotti tali misure protettive, l'UE potrebbe da parte sua ricorrere a una procedura di composizione delle controversie, se ritiene che le misure – poiché non rientrano nella clausola di salvaguardia – violino l'ALC. In tal caso l'UE potrebbe adottare misure di riequilibrio negli accordi sul mercato interno (fatta salva la parte agraria dell'accordo sul commercio di prodotti agricoli).

La clausola di salvaguardia concretizzata e la procedura di composizione delle controversie istituita dal protocollo istituzionale con la possibilità di misure di riequilibrio comportano cambiamenti sostanziali rispetto all'ALC vigente. Il nuovo ALC prevede un meccanismo specifico per il caso in cui una parte contraente si scosti dall'accordo. Tale meccanismo si applica anche nel caso in cui la Svizzera adotti misure protettive temporanee in virtù dell'articolo 21b AP–LStrI nonostante una decisione contraria del tribunale arbitrale. Si può dare per acquisito che il Tribunale federale terrà conto di questo nuovo meccanismo e riconsideri di conseguenza la propria giurisprudenza sulla relazione tra il diritto interno e l'ALC in caso di conflitto tra le rispettive norme.

Cpv. 4

Qualora l'UE adotti misure protettive nei confronti della Svizzera, l'adozione di eventuali misure di riequilibrio nel campo d'applicazione dell'ALC compete al Consiglio federale.

Cpv. 5

Il Consiglio federale può verificare la presenza di gravi difficoltà di ordine economico o sociale di cui al capoverso 1 in tutta la Svizzera, in determinate regioni oppure in un determinato settore sulla base di indicatori appropriati, in particolare negli ambiti dell'immigrazione, del mercato del lavoro, della sicurezza sociale, delle abitazioni e dei trasporti (art. 21b cpv. 5 primo periodo AP–LStrI). È quindi libero di esaminare l'attivazione della clausola di salvaguardia se gli indicatori appropriati segnalano gravi difficoltà di ordine economico o sociale. Il Consiglio federale è tuttavia tenuto a esaminare l'attivazione della clausola di salvaguardia qualora, in seguito all'applicazione dell'ALC l'immigrazione netta, l'aumento dell'impiego di frontalieri, della disoccupazione o del ricorso all'aiuto sociale superino un valore soglia che esso ha definito per tutta la Svizzera (art. 21b cpv. 5 secondo periodo AP–LStrI).

Primo periodo (indicatori)

L'elenco degli indicatori nell'articolo 21*b* capoverso 5 primo periodo AP–LStrI non è esaustivo. Come settori rilevanti di cui tenere conto sono elencati a titolo di esempio l'immigrazione, il mercato del lavoro (p. es. evoluzione dell'occupazione, della disoccupazione e dei salari, indennità per le spese), la sicurezza sociale (p. es. considerazione globale dell'indennità di disoccupazione e dell'aiuto sociale nonché delle prestazioni complementari), le abitazioni (p. es. domanda di abitazioni, scarsità di abitazioni) e i trasporti (p. es. ore di ingorgo).

Secondo periodo (valori soglia)

La verifica dell'attivazione della clausola di salvaguardia è obbligatoria, qualora venga superato un determinato valore soglia. L'articolo 21*b* capoverso 5 secondo periodo AP–LStrI menziona l'immigrazione netta dall'UE, l'occupazione frontaliera, la disoccupazione e il ricorso all'aiuto sociale quali settori per i quali devono essere definiti valori soglia in un'ordinanza. I valori soglia vanno definiti in modo tale da segnalare una situazione straordinaria che induce a presumere la presenza di gravi difficoltà di ordine economico o sociale. Allo stesso tempo il Consiglio federale deve definire i valori soglia in modo tale che possano essere realisticamente raggiunti.

Nel settore dell'immigrazione l'indicatore potrebbe essere un'immigrazione netta eccezionalmente elevata. Il valore soglia dell'immigrazione netta potrebbe essere calcolato mettendo il saldo migratorio annuale dell'UE (immigrazione meno emigrazione) in relazione con la popolazione residente permanente in Svizzera. A livello nazionale tale soglia potrebbe essere fissata allo 0,74 per cento (ossia l'attuazione della clausola di salvaguardia deve essere verificata a partire da un'immigrazione netta pari a una quota arrotondata dello 0,8 % rispetto alla popolazione residente permanente).

Nel settore dell'impiego di frontalieri si potrebbe porre in relazione il mutamento del numero di frontalieri nel corso di un anno con il loro numero dell'anno precedente, misurando in tal modo il contributo dei frontalieri provenienti dall'UE alla crescita dell'occupazione in un anno. Si potrebbe stabilire un valore soglia dello 0,34 per cento, il che significa che l'attivazione della clausola di salvaguardia sarebbe verificata nel caso di un aumento annuale dell'impiego di frontalieri pari o superiore a una quota arrotondata dello 0,4 per cento.

Nel settore del mercato del lavoro la verifica dell'attivazione della clausola di salvaguardia potrebbe basarsi su un forte aumento della disoccupazione, come osservato per esempio durante la crisi finanziaria ed economica del 2009 o durante la pandemia da Covid nel 2020. Nel concreto si potrebbe paragonare il mutamento della disoccupazione a livello nazionale rispetto all'anno precedente. Non si misurerebbe soltanto il mutamento della disoccupazione dei cittadini degli Stati membri dell'UE, bensì quello della disoccupazione generale in Svizzera, essendo quest'ultima un indicatore affidabile di una crisi. Poiché sarà probabilmente difficile provare un legame diretto tra l'applicazione dell'ALC e l'aumento della disoccupazione, è giustificato definire un valore soglia più elevato. Quest'ultimo potrebbe essere fissato al 30 per cento: se in un anno la disoccupazione aumentasse di più del 30 per cento, dovrebbe essere verificata l'attivazione della clausola di salvaguardia.

Il caso in cui i costi per l'aiuto sociale aumentano in seguito all'applicazione dell'ALC costituisce un rischio per le spese dei Cantoni e dei Comuni. Il Consiglio federale deve pertanto esaminare l'attivazione della clausola di salvaguardia anche quando si registra

un forte aumento delle prestazioni di aiuto sociale a favore di cittadini degli Stati membri dell'UE. Un possibile indicatore potrebbe essere l'aumento del numero di cittadini degli Stati membri dell'UE che percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale in Svizzera. Il valore soglia potrebbe essere per esempio fissato al 12 per cento.

Tra il 2011 e il 2023 i valori soglia che secondo gli esempi menzionati avrebbero portato a una verifica della clausola di salvaguardia sono stati raggiunti quattro volte (nel 2011 e 2022 per quanto riguarda l'impiego di frontalieri, nel 2013 per l'immigrazione netta e nel 2020 per la disoccupazione, cfr. la tabella qui appresso, n. 3.8.1.1 [1]).

Tabella 2.3.8.1.1 (1): Calcolo dei valori soglia nazionali annuali dal 2002

Anno	immigrazione netta UE	occupazione di frontalieri UE	mutamento della disoccupazione (%)	mutamento dei beneficiari di aiuto sociale cittadini dell'UE (%)
2002	0,2	non disponibile (nd)	+50	Nd
2003	0,3	nd	+45	Nd
2004	0,3	nd	+5	Nd
2005	0,3	nd	-3	Nd
2006	0,4	nd	-11	Nd
2007	0,7	nd	-17	-4
2008	0,9	nd	-7	-3
2009	0,6	nd	+44	+7
2010	0,5	nd	+4	+4
2011	0,7	0,4	-19	+6
2012	0,7	0,3	+2	+11
2013	0,8	0,2	+9	+6
2014	0,7	0,2	0	+4
2015	0,6	0,2	+4	+2

2016	0,5	0,2	+5	+2
2017	0,4	0,2	-4	0
2018	0,3	0,1	-17	-4
2019	0,4	0,2	-9	-4
2020	0,5	0,0	+36	-1
2021	0,4	0,3	-6	-6
2022	0,6	0,4	-28	-7
2023	0,7	0,2	-6	0
2024	0,6	0,2	+20	

Fonti: Statistica della popolazione e delle economie domestiche dell'UST e statistica degli stranieri 2024 della SEM per l'immigrazione netta; statistica dei frontalieri dell'UST e statistica strutturale delle imprese dell'UST per la quota di frontalieri; statistica del mercato del lavoro della SECO per la disoccupazione; statistica dell'aiuto sociale (beneficiari stranieri dell'aiuto sociale e quota dell'aiuto sociale finanziario) dell'UST per la riscossione dell'aiuto sociale.

Spiegazioni relative al calcolo dei valori soglia annui nella tabella 2.3.8.1.1 (1): Per l'immigrazione netta, il saldo migratorio annuo è messo in rapporto al totale della popolazione residente permanente all'inizio dell'anno. La quota di aumento dell'occupazione di frontalieri è calcolata mettendo in relazione il mutamento del numero di frontalieri con il numero totale di lavoratori secondo la statistica strutturale delle imprese dell'anno precedente. Per il 2024 il mutamento del numero di frontalieri è messo in relazione al numero di lavoratori del 2022, non essendo ancora disponibili le cifre del 2023. Per il mutamento della disoccupazione si osserva il mutamento annuo del numero di disoccupati registrati in Svizzera secondo la SECO. Per l'aiuto sociale si calcola il mutamento annuo del numero di cittadini degli Stati membri dell'UE beneficiari dell'aiuto di sociale. Per la quota di frontalieri e il mutamento del numero di beneficiari dell'aiuto sociale le cifre sono disponibili soltanto rispettivamente dal 2011 e dal 2007. Nell'ambito dell'elaborazione del monitoraggio inerente alla clausola di salvaguardia si valuterà quali siano le statistiche appropriate per sorvegliare in modo rapido e affidabile i valori soglia della clausola di salvaguardia (cfr. n. 2.3.7.3.1).

Cpv. 6

Il capoverso 6 stabilisce le misure protettive o di riequilibrio che il Consiglio federale può adottare. Determinate condizioni di ammissione secondo gli articoli 18–29 LStrI e le deroghe di cui all'articolo 30 possono valere anche per persone alle quali si ap-

plica l'ALC (definizione di contingenti massimi, priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di salario e di lavoro nonché condizioni per l'ammissione di persone che non esercitano un'attività lucrativa). Inoltre, in caso di disoccupazione involontaria può essere previsto come misura protettiva il ritiro del diritto di soggiorno in deroga all'articolo 61a AP-LStrI. Infine, è possibile limitare la durata del soggiorno per la ricerca d'impiego ed esaminare il rispetto delle condizioni per il soggiorno superiore a tre mesi già al momento dell'entrata in Svizzera.

Le misure protettive proposte sono in gran parte già previste dalla LStrI vigente per i cittadini di Stati terzi. Con ciò la clausola di salvaguardia può esplicare effetto in poco tempo senza che sia necessario ricorrere alla procedura legislativa. Le misure «limitazione della durata di soggiorno per la ricerca d'impiego e esame antecedente delle condizioni di soggiorno» non sono previste dalla LStrI, ma sono definite in modo sufficiente affinché il Consiglio federale possa emanarle in un'ordinanza per delega.

Le misure protettive elencate sono tutte atte a mitigare e arginare gravi difficoltà di ordine economico o sociale in Svizzera. Con la definizione di tetti massimi e l'introduzione della priorità degli indigeni si può per esempio arginare l'immigrazione e contrastare le difficoltà in diversi settori (p. es. abitazioni). Il controllo delle condizioni di salario e di lavoro e la revoca del diritto di soggiorno in caso di disoccupazione involontaria mirano invece a contrastare soprattutto difficoltà di ordine economico quali l'onere a carico dell'aiuto sociale e delle assicurazioni sociali. Queste ultime misure riguardano cittadini degli Stati membri dell'UE che soggiornano già in Svizzera.

Cpv. 7

Le misure di cui al capoverso 6 devono riguardare i diritti contemplati nell'ALC, essere appropriate nonché limitate nel tempo e nella portata. Le misure protettive previste devono essere inoltre adeguate e in un rapporto diretto con l'eliminazione delle difficoltà ai sensi del capoverso 1. Devono essere privilegiate e valutate anteriormente misure meno incisive compatibili con l'ALC. Il Consiglio federale può adottare misure protettive nazionali, ma anche regionali (uno o più Cantoni) e specifiche a determinati rami, se l'esame mostra che l'applicazione dell'ALC non conduce a gravi difficoltà a livello nazionale bensì soltanto in una regione o in un ramo dell'economia. In tal caso la pertinente misura dovrebbe essere considerata proporzionata.

Cpv. 8

Se le misure di cui al capoverso 6 non sono sufficienti o se sono ritenute necessarie altre misure in deroga all'ALC che richiedono una modifica di legge, per esempio nei settori del mercato del lavoro, della sicurezza sociale, delle abitazioni o dei trasporti, il Consiglio federale sottopone le ulteriori misure all'Assemblea federale, se necessario nella procedura urgente (art. 165 Cost).

Cpv. 9

Il Consiglio federale consulta le commissioni parlamentari competenti, i Cantoni e le parti sociali prima di presentare una richiesta di cui al capoverso 1, prima di stabilire misure protettive o di riequilibrio secondo i capoversi 1–4 o se prevede di rinunciare a presentare una richiesta secondo il capoverso 1 malgrado il superamento di un valore soglia secondo il capoverso 5 secondo periodo.

Cpv. 10

Secondo il capoverso 10 ciascun Cantone ha la possibilità di chiedere al Consiglio federale di esaminare l'attivazione della procedura relativa alla clausola di salvaguardia se nel Cantone sussistono gravi difficoltà economiche o sociali. Le ripercussioni dell'ALC divergono molto da regione a regione, per esempio per quanto riguarda l'immigrazione netta e in particolare l'impiego di frontalieri. In alcuni Cantoni di confine lavora un numero sproporzionato di frontalieri rispetto al resto della Svizzera. Le difficoltà nell'applicazione dell'ALC possono pertanto limitarsi a determinate regioni. Per tenere conto di questa situazione particolare dei Cantoni di confine è previsto un valore soglia anche per l'aumento dell'impiego di frontalieri (cfr. cpv. 5).

Il diritto di richiesta dei Cantoni include la possibilità di chiedere al Consiglio federale di avviare una procedura di attivazione della clausola di salvaguardia le cui misure protettive siano limitate a uno o più Cantoni. Se è raggiunto uno dei valori soglia nazionali, la richiesta comporta un esame obbligatorio dell'attivazione della clausola di salvaguardia. Anche se in questo caso, secondo l'articolo 21b capoverso 5 AP-LStrI, il Consiglio federale è comunque tenuto a esaminare l'attivazione della clausola di salvaguardia, il diritto di richiesta dei Cantoni permette loro di proporre misure protettive cantonali o regionali, se dimostrano che sul loro territorio sussistono gravi difficoltà specifiche di ordine economico o sociale riconducibili all'applicazione dell'ALC. Anche nel caso di una richiesta di un Cantone, il Consiglio federale rimane comunque libero di adottare misure protettive per tutta la Svizzera. Se a livello nazionale non è superato alcun valore soglia, il Consiglio federale può, su richiesta di un Cantone, procedere lo stesso a un esame dell'attivazione della clausola di salvaguardia. In caso di forti indizi di particolari difficoltà cantonali, per esempio in base a ulteriori indicatori, un tale esame può risultare necessario; il Consiglio federale dispone tuttavia di un determinato margine di apprezzamento.

Art. 41c Aiuto sociale ai cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS

Osservazioni generali

L'esclusione dall'aiuto sociale dei cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS e dei loro familiari è attualmente disciplinata dall'articolo 29a LStrI, in caso di soggiorno in Svizzera ai soli fini della ricerca di un impiego, e dall'articolo 61a LStrI in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro nei primi dodici mesi di soggiorno.

L'articolo 41c riprende il contenuto degli articoli 29a e 61a LStrI riguardante i cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS (cpv. 1 lett. a, d ed e) e prevede due nuovi casi di esclusione dall'aiuto sociale riguardanti soltanto i cittadini degli Stati membri dell'UE (cpv. 1 lett. b e c). Questa disposizione è compatibile con l'articolo 121 capoverso 1 Cost. (cfr. n. 2.3.10.2.3).

Dal punto di vista sistematico è ragionevole inserire questa disposizione nel capitolo 6 «Regolamentazione del soggiorno» della LStrI, poiché non riguarda le «condizioni di ammissione» ai sensi del capitolo 5, bensì disciplina i diritti e gli obblighi dei cittadini membri dell'UE o dell'AELS durante il loro soggiorno, tra cui il regime di esclusione dall'aiuto sociale.

I cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS che si avvalgono del diritto di esercitare un'attività lucrativa in Svizzera mantenendo il loro domicilio all'estero (frontalieri) ottengono prestazioni di aiuto sociale esclusivamente nel loro Stato di residenza (cfr. art. 20 della legge federale del 24 giugno 1977³⁰² sull'assistenza e art. 4 del regolamento (CE) n. 883/2004³⁰³). Non è quindi necessario escluderli in modo esplicito nel presente articolo.

Cpv. 1

Per motivi di chiarezza, negli articoli 29a e 61a LStrI la formulazione utilizzata per indicare l'«assenza del diritto all'aiuto sociale» è sostituita da «esclusione dall'aiuto sociale», poiché quest'ultima formula in maniera più esplicita l'approccio restrittivo della Svizzera in relazione all'aiuto sociale per determinate categorie di persone.

Let. a

Secondo l'articolo 24 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE, la Svizzera non è tenuta ad accordare, durante il periodo di ricerca di un impiego dopo i primi tre mesi di soggiorno (art. 6 della direttiva 2004/38/CE), il diritto a prestazioni di aiuto sociale ai cittadini degli Stati membri dell'UE che non sono lavoratori (dipendenti o indipendenti), o che non mantengono questa qualità, e ai loro familiari, anche se sono in grado di dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo (art. 14 par. 4 lett. b della direttiva 2004/38/CE).

Anche se non risulta chiaramente dall'articolo 24 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE, la Commissione europea precisa che la direttiva permette di escludere dall'aiuto sociale sia le persone in cerca di un impiego che non hanno ancora lavorato nello Stato di accoglienza sia quelle che, dopo avervi lavorato, non hanno ancora acquisito il diritto di soggiorno permanente e non hanno mantenuto la qualità di lavoratore nello Stato ospitante³⁰⁴.

La lettera a contempla i cittadini degli Stati membri dell'UE che soggiornano in Svizzera ai soli fini della ricerca di un impiego dopo essere entrati in Svizzera o dopo aver perso la qualità di lavoratore e i loro familiari. Non contempla invece, contrariamente all'articolo 29a LStrI, gli stranieri in generale, poiché la LStrI non disciplina l'ammissione in Svizzera di cittadini di Stati terzi per un soggiorno ai soli fini della ricerca di un impiego.

La dichiarazione comune sul rifiuto dell'assistenza sociale e sulla cessazione del soggiorno prima di acquisire il diritto di soggiorno permanente precisa che in tal caso non è necessario procedere a una valutazione individuale della situazione personale dei cittadini degli Stati membri dell'UE e dei loro familiari (n. iii)³⁰⁵.

³⁰² RS 851.1

³⁰³ RS 0.831.109.268.1

³⁰⁴ N. 11.1.3 della Comunicazione della Commissione C/2023/8500 — Orientamenti sul diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e delle loro famiglie, OJ C, C/2023/1392, 22.12.2023, reperibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> > Ricerca rapida > 52023XC01392.

³⁰⁵ Cfr. il Protocollo di modifica del xx.xx.2025 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, Dichiarazione comune sul rifiuto dell'assistenza sociale e sulla cessazione del soggiorno prima di acquisire il diritto di soggiorno permanente

Let. b

Secondo l'articolo 6 della direttiva 2004/38/CE, i cittadini degli Stati membri dell'UE hanno il diritto di soggiornare in Svizzera per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità. I familiari cittadini di Stati terzi che li accompagnano o li raggiungono devono unicamente essere in possesso di un passaporto in corso di validità.

Durante questo periodo di tre mesi, i cittadini degli Stati membri dell'UE che non sono considerati lavoratori dipendenti o indipendenti, o che non mantengono tale qualità, e i loro familiari possono essere esclusi dall'aiuto sociale (art. 24 par. 2 della direttiva 2004/38/CE).

La lettera b sancisce esplicitamente che i cittadini degli Stati membri dell'UE senza qualità di lavoratore (dipendente o indipendente) e i loro familiari sono esclusi dall'aiuto sociale durante i primi tre mesi di soggiorno in Svizzera. Il legislatore si avvale pertanto della possibilità prevista dall'articolo 24 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE. Poiché il diritto incondizionato di soggiornare in Svizzera per un periodo fino a tre mesi non è previsto dalla Convenzione AELS, il legislatore non deve estendere l'esclusione ai cittadini degli Stati membri dell'AELS (*status quo*).

La lettera b mira a rendere la Svizzera meno attraente per gli stranieri e costituisce una modalità di gestione dell'immigrazione compatibile con la politica in materia di migrazione. Riguarda soltanto i cittadini degli Stati membri dell'UE al loro arrivo in Svizzera e per un periodo limitato di tre mesi. Le categorie di persone contemplate sono d'altronde spesso già escluse dall'aiuto sociale in virtù del diritto cantonale (p. es. turisti, studenti, ecc.), visto che durante questo breve periodo non sono in generale domiciliati in Svizzera. L'esclusione dall'aiuto sociale esplica pertanto effetti materiali e temporali limitati e non pregiudica i settori chiave della competenza cantonale in materia di aiuto sociale (art. 115 Cost. in combinato disposto con l'art. 121 cpv. 1 Cost.; cfr. anche n. 2.3.10.2.3).

La dichiarazione comune sul rifiuto dell'assistenza sociale e sulla cessazione del soggiorno prima di acquisire il diritto di soggiorno precisa che in tal caso non è necessaria la valutazione individuale della situazione personale (n. i).³⁰⁶

Let. c

Secondo l'articolo 7 paragrafo 1 lettera b della direttiva 2004/38/CE i cittadini degli Stati membri dell'UE che non esercitano un'attività lucrativa in Svizzera (pensionati, studenti, persone che vivono di rendita) hanno il diritto di soggiornare in Svizzera se dispongono, per sé stessi e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale durante il periodo di soggiorno. Al contrario della direttiva 2004/38/CE, la Convenzione AELS prevede la perdita del

³⁰⁶ Cfr. il Protocollo di modifica del xx.xx.2025 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, Dichiarazione comune sul rifiuto dell'assistenza sociale e sulla cessazione del soggiorno prima di acquisire il diritto di soggiorno permanente.

diritto di soggiorno se la condizione delle risorse finanziarie sufficienti non è più soddisfatta (art. 23 par. 8 allegato K, appendice 1). Il legislatore non deve pertanto estendere l'esclusione ai cittadini degli Stati membri dell'AELS (*status quo*)

La lettera c sancisce il principio dell'esclusione dall'aiuto sociale dei cittadini degli Stati membri dell'UE che soggiornano in Svizzera per più di tre mesi senza qualità di lavoratore, anche a fini di formazione, poiché il diritto di soggiorno presuppone l'esistenza di risorse economiche sufficienti (art. 7 par. 1 lett. b e 14 par. 2 della direttiva 2004/38/CE per quanto riguarda il mantenimento del diritto). Questa esclusione dall'aiuto sociale è quindi una conseguenza della condizione di disporre di risorse economiche sufficienti. Qualora una persona senza qualità di lavoratore chieda prestazioni di aiuto sociale in Svizzera, l'autorità competente per il versamento delle prestazioni procede a un esame individuale (n. ii, *a contrario*).

Al fine di rispettare l'ALC, il secondo periodo della lettera c precisa che i Cantoni disciplinano le deroghe. Possono per esempio concedere sostegni finanziari mirati o di breve durata al fine di tenere conto di determinate situazioni individuali. Inoltre, va precisato che anche in caso di esclusione dall'aiuto sociale, le persone interessate hanno diritto al soccorso d'emergenza. Questo diritto costituzionale a ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa spetta infatti a tutte le persone, a prescindere dal loro statuto di soggiorno in Svizzera (art. 12 Cost.)³⁰⁷.

La lettera c mira a rendere la Svizzera meno attraente per gli stranieri e costituisce una modalità di gestione dell'immigrazione compatibile con la politica in materia di stranieri. Riguarda soltanto i cittadini degli Stati membri dell'UE senza qualità di lavoratore o in formazione, che non dispongono o non dispongono più di mezzi finanziari sufficienti per sé stessi e per i loro familiari³⁰⁸. Esplica pertanto effetti limitati sul piano materiale e temporale e non pregiudica i settori chiave della competenza cantonale in materia di aiuto sociale (art. 115 Cost. in combinato disposto con l'art. 121 cpv. 1 Cost., cfr. anche n. 2.3.10.2.3) Va osservato che queste persone sono in linea di principio già escluse dall'aiuto sociale in virtù del diritto cantonale.

Let. d

Secondo l'articolo 2 paragrafo 1 allegato K appendice 1 della Convenzione AELS, i cittadini degli Stati membri dell'AELS che si recano in Svizzera o che vi rimangono dopo la fine di un impiego inferiore a un anno per cercare un nuovo impiego possono essere esclusi dall'aiuto sociale durante il soggiorno a tal fine.

La lettera d esclude esplicitamente queste persone dall'aiuto sociale, conformemente a quanto previsto dalla Convenzione AELS.

Per il resto si rinvia ai commenti agli articoli 29a e 61a LStrI del messaggio del 4 marzo 2016³⁰⁹ concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione).

Cpv. 2

³⁰⁷ DTF 121 I 367 consid. 2d.

³⁰⁸ GGUE, sentenza dell'11 novembre 2014, Dano, C-333/13, UE:C:2358.

³⁰⁹ FF 2016 2621, 2665 seg. e 2667 segg.

Let. a

L'articolo 41c AP-LStrI contempla le persone che si avvalgono del diritto di soggiorno ai soli fini della ricerca di un impiego (UE/AELS), del diritto di soggiorno fino a tre mesi (UE) o del diritto di soggiorno superiore a tre mesi senza qualità di lavoratore (UE).

I cittadini degli Stati membri dell'UE e i loro familiari che hanno acquisito il diritto di soggiorno permanente (art. 7e del protocollo di modifica dell'ALC nonché art. 16 e 17 della direttiva 2004/38/CE) non sono contemplati dal presente articolo, poiché tale diritto, una volta acquisito, non sottostà alle condizioni relative al diritto di soggiorno previste dal capo III della direttiva 2004/38/CE (art. 6–15). Per motivi di chiarezza, il capoverso 2 lettera a precisa che il capoverso 1 non è applicabile a queste persone.

Let. b

La lettera b disciplina la situazione particolare dei cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS titolari di un permesso di domicilio. Il rilascio e la revoca del permesso di domicilio sono infatti retti esclusivamente dalla LStrI. Il permesso è rilasciato per una durata illimitata e non è vincolato a condizioni (art. 34 LStrI); può essere revocato se lo straniero o una persona a suo carico dipende dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole (art. 63 cpv. 1 lett. c LStrI). La revoca deve essere proporzionale alle circostanze (art. 96 LStrI). Dato che i cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS titolari di un permesso di domicilio possono ricevere, in una certa misura, prestazioni dell'aiuto sociale, il capoverso 1 non è loro applicabile.

Cpv. 3

Secondo l'articolo 16 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE, i cittadini degli Stati membri dell'UE che hanno soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni in Svizzera hanno il diritto al soggiorno permanente sul suo territorio.

In virtù dell'articolo 7e del protocollo di modifica dell'ALC, ai fini del calcolo del periodo ininterrotto di cinque anni di soggiorno legale, la Svizzera può decidere di non prendere in considerazione i periodi di sei mesi o più durante i quali la persona dipende interamente dall'aiuto sociale.

Conformemente alla possibilità prevista dal protocollo di modifica dell'ALC, il capoverso 3 esclude dal suddetto calcolo i periodi di sei mesi o più durante i quali i cittadini degli Stati membri dell'UE dipendono interamente dall'aiuto sociale. Per la nozione di aiuto sociale, in particolare nel diritto in materia di stranieri, bisogna riferirsi alle norme della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS)³¹⁰ e alla circolare della SEM «Commenti alle spiegazioni generali riguardanti l'aiuto sociale»³¹¹: una persona dipende interamente dall'aiuto sociale se non è in grado di soddisfare i suoi bisogni di base con i propri mezzi e riceve a tal fine un aiuto finanziario.

³¹⁰ www.skos.ch/it/ > Norme CSIAS.

³¹¹ Circolare della SEM del 2 febbraio 2021 «Commenti alle spiegazioni generali riguardanti l'aiuto sociale e l'obbligo di approvazione per il versamento dell'aiuto sociale conformemente all'ordinanza del DFGP concernente l'approvazione (OA-DFGP), reperibile all'indirizzo www.sem.admin.ch > Pubblicazione & servizi > Istruzioni e circolari > I. Settore degli stranieri > 3 Regolamentazione del soggiorno > Allegato al n. 3.4.5 e al n. 8.11.

L'aiuto sociale a copertura dei bisogni di base intende garantire le condizioni minime di esistenza di una persona e non persegue altri obiettivi specifici quali l'integrazione, la formazione e la formazione continua, il sostegno alle famiglie, ecc.

Art. 61a Perdita della qualità di lavoratore e del diritto di soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'UE

L'obiettivo dell'articolo 61a LStrI di chiarire la situazione giuridica dei cittadini degli Stati membri dell'UE in caso di cessazione dell'attività lucrativa dipendente o indipendente resta attuale. L'articolo deve tuttavia essere completamente riveduto al fine di tenere conto dei cambiamenti risultanti dal recepimento (parziale) della direttiva 2004/38/CE. I riferimenti del capoverso 1 al permesso di soggiorno di breve durata e al permesso di dimora non sono più pertinenti, i capoversi 2, 3 e 4 devono tenere conto della direttiva 2004/38/CE per quanto riguarda il mantenimento della qualità di lavoratore e le situazioni descritte nel capoverso 5 (incapacità temporanea al lavoro, art. 7 par. 3, lett. a e vigente diritto di rimanere) sono già disciplinate in modo chiaro dalla direttiva 2004/38/CE (art. 17 della direttiva).

Sono contemplate le attività esercitate nello Stato ospitante, a prescindere dalla loro natura (dipendente o indipendente) e dal tipo di contratto di lavoro³¹², purché siano reali ed effettive e non siano talmente ridotte da risultare mere attività marginali e accessorie³¹³.

Le persone che hanno acquisito il diritto di soggiorno permanente o che sono titolari di un permesso di domicilio perdono la qualità di lavoratore, ma non il loro diritto di soggiorno permanente o il loro permesso di domicilio. Infatti, il diritto di soggiorno permanente non sottostà alle condizioni previste dal capo III della direttiva 2004/38/CE (art. 16 par. 1 della direttiva 2004/38/CE) e il permesso di domicilio è rilasciato per una durata illimitata e non è vincolato a condizioni (art. 34 cpv. 1 LStrI).

Cpv. 1

Secondo l'articolo 7 paragrafo 3 lettera c della direttiva 2004/38/CE, il cittadino di uno Stato membro dell'UE conserva la qualità di lavoratore per un periodo non inferiore a sei mesi se, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata *inferiore a un anno* o venutosi a trovare in tale stato durante i *primi dodici mesi*, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro. Se soddisfa queste condizioni beneficia del diritto di soggiorno (art. 14 par 2 della direttiva 2004/38/CE).

Il nuovo capoverso 1 disciplina la perdita per legge della qualità di lavoratore dipendente o indipendente e del diritto di soggiorno superiore a tre mesi che ne consegue in virtù dell'ALC in caso di cessazione dell'attività lucrativa esercitata al massimo un anno (cfr. sentenza CGUE Gusa³¹⁴).

³¹² CGUE, sentenza dell'11 aprile 2019, Tarola, C-483/17, EU :C :2019 :309, n. marg. 48.

³¹³ CGUE, sentenza del 23 marzo 1982, Levin, C-53/81, EU :C :1982 :105, n. marg. 17.

³¹⁴ CGUE, sentenza del 20 dicembre 2017 Gusa, C-422/16, UE:C:2017:1004, n. marg. 36.

Se non si notificano come persone in cerca di lavoro presso l'ufficio del lavoro competente, gli interessati perdono il diritto di soggiorno in qualità di lavoratore (dipendente o indipendente) subito dopo la fine dell'attività lucrativa. Se invece si registrano, perdono il diritto di soggiorno sei mesi dopo la fine dell'attività lucrativa. Il legislatore fa pertanto uso del margine di manovra conferito dalla direttiva 2004/38/CE («non inferiore a sei mesi»).

Non è necessaria la valutazione individuale della situazione personale.

Cpv. 2

Secondo l'articolo 7 paragrafo 3 lettera b della direttiva 2004/38/CE, il cittadino di uno Stato membro dell'UE conserva la qualità di lavoratore se, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività *per oltre un anno*, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente.

Il capoverso 2 disciplina la perdita per legge della qualità di lavoratore dipendente o indipendente e del diritto di soggiorno superiore a tre mesi che ne consegue in virtù dell'ALC in caso di disoccupazione involontaria dopo aver svolto un'attività lucrativa superiore a dodici mesi.

- La lettera a contempla i cittadini degli Stati membri dell'UE che non si registrano come persona in cerca di impiego presso l'ufficio del lavoro competente entro il termine stabilito dal Consiglio federale.
- La lettera b contempla i cittadini degli Stati membri dell'UE che rifiutano di cooperare seriamente e in buona fede con l'ufficio del lavoro per trovare un nuovo impiego entro un termine ragionevole.
- La lettera c contempla infine i cittadini degli Stati membri dell'UE che, dopo un lungo periodo senza attività lucrativa (da uno a due anni d'indennità di disoccupazione + sei mesi), non hanno oggettivamente più una prospettiva reale di trovare un nuovo impiego. In tal caso la cooperazione con l'ufficio del lavoro non raggiunge l'obiettivo di trovare un nuovo impiego entro un termine ragionevole³¹⁵. Prima di constatare la perdita della qualità di lavoratore e del diritto di soggiorno (accertamento dell'inesistenza di un diritto; art. 5 cpv. 1 lett. b PA), l'autorità competente sente l'interessato (art. 30 cpv. 1 PA). Quest'ultimo deve rendere verosimile la prospettiva di essere nuovamente assunto entro un termine ragionevole, contrariamente a quello che induce a far credere la sua situazione. La scadenza del termine di sei mesi ha quindi per effetto di avviare una valutazione della situazione individuale della persona ed è pertanto conforme all'ALC.

³¹⁵ Cfr. il protocollo di modifica del xx.xx.2025 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, Dichiarazione comune sul rifiuto dell'assistenza sociale e sulla cessazione del soggiorno prima di acquisire il diritto di soggiorno permanente.

Art. 61b Estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini di uno Stato membro dell'AELS

Le disposizioni del vigente articolo 61a LStrI resteranno applicabili ai cittadini degli Stati membri dell'AELS. Il loro contenuto è pertanto ripreso, con gli adeguamenti necessari, dal nuovo articolo 61b AP-LStrI (cancellazione dei riferimenti ai cittadini degli Stati membri dell'UE). Soltanto l'esclusione dall'aiuto sociale dopo la cessazione involontaria dell'attività lucrativa durante i primi dodici mesi di soggiorno è ora disciplinata dall'articolo 41c AP-LStrI, che contempla l'aiuto sociale dei cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS.

Per il resto si rinvia al commento al vigente articolo 61a LStrI del messaggio del 4 marzo 2016³¹⁶ concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione).

Art. 61c Inesistenza o estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'UE in caso di abuso di diritto

Conformemente all'articolo 35 della direttiva 2004/38/CE, la Svizzera può, in caso di abuso di diritto o frode, quale per esempio un matrimonio fittizio, adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito dalla direttiva (compreso il diritto di soggiorno permanente).

Si è in presenza di un abuso di diritto se una persona impiega stratagemmi per ottenere un vantaggio legale, conformandosi in apparenza alle regole ma senza rispettare realmente l'obiettivo di tali regole (cfr. sentenza CGUE Emsland-Stärke³¹⁷).

Il nuovo articolo 61c AP-LStrI prevede un elenco non esaustivo di situazioni in cui vi è un abuso di diritto che ha come conseguenza la constatazione dell'inesistenza o dell'estinzione del diritto di soggiorno superiore a tre mesi invocato in modo abusivo. L'articolo non è applicabile ai cittadini degli Stati membri dell'AELS.

L'autorità competente decide tenendo conto di tutte le circostanze del caso (verifica della proporzionalità; art. 96 LStrI).

Let. b

L'abuso contemplato dalla lettera b consiste nell'ottenere i vantaggi connessi al diritto di soggiorno di cui all'articolo 7 della direttiva 2004/38/CE (in particolare il versamento di prestazioni di aiuto sociale e l'ottenimento del diritto di soggiorno permanente), mantenendo il proprio domicilio nello Stato di provenienza membro dell'UE. Il domicilio di una persona è nello Stato dove essa dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente (cfr. art. 23 del Codice civile³¹⁸).

Nella sentenza 2C_5/2021 del 2 dicembre 2021 il Tribunale federale ha precisato le condizioni per il rilascio di un permesso di dimora UE/AELS e di un permesso per frontalieri UE/AELS. In tale sentenza stabilisce che il rilascio o il prolungamento di

³¹⁶ FF 2016 2621, 2667 segg.

³¹⁷ CGUE, sentenza del 14 dicembre 2000, Emsland-Stärke, C-110/99), EU:C:2000:695, punti 52 e 53.

³¹⁸ RS 210

un permesso di dimora UE/AELS presuppone che la persona esercitante un'attività lucrativa sia disposta a stabilirsi in Svizzera. Se l'interessato esercita un'attività lucrativa in qualità di frontaliere ai sensi dell'ALC, la volontà di stabilirsi in Svizzera non sussiste e il suo eventuale permesso di dimora UE/AELS deve essere revocato e sostituito da un permesso per frontalieri UE/AELS (art. 23 OLCP). Queste precisazioni della giurisprudenza del Tribunale federale hanno permesso di chiarire la situazione nel campo d'applicazione dell'ALC (cfr. il n. 3.1.2 del rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di modifica della LStrI «Facilitazione dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente, considerazione del centro degli interessi e accessi ai sistemi d'informazione»³¹⁹).

L'obiettivo perseguito con l'ALC non cambia con il recepimento (parziale) della direttiva 2004/38/CE. La menzionata giurisprudenza del Tribunale federale mantiene pertanto tutta la sua pertinenza e rimane applicabile *mutatis mutandis*. Viene mantenuta la distinzione tra persone residenti in Svizzera e persone che esercitano un'attività lucrativa in qualità di frontalieri (art. 13a AP–LStrI). Questa distinzione ha come conseguenza che i cittadini degli Stati membri dell'UE che risiedono nello Stato ospitante vi beneficiano di determinati diritti. Se non vi risiedono, questi diritti non devono essere loro riconosciuti (p. es. diritto di rimanere). La volontà del cittadino di uno Stato membro dell'UE di stabilirsi in Svizzera permette di distinguere le due categorie.

Let. c

La lettera c contempla l'abuso che consiste nel soggiornare più di tre mesi in Svizzera senza soddisfare le pertinenti condizioni (essere lavoratore dipendente o indipendente o disporre di risorse finanziarie sufficienti; cfr. art. 7 della direttiva 2004/38/CE).

L'articolo 6 della direttiva 2004/38/CE conferisce ai cittadini degli Stati membri dell'UE e ai loro familiari il diritto di soggiornare nel territorio svizzero per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità. Secondo la CGUE, un cittadino di uno Stato membro dell'UE che intende beneficiare di un nuovo diritto di soggiorno in virtù dell'articolo 6 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE, non solo deve lasciare fisicamente il territorio dello Stato membro ospitante, bensì deve anche aver posto realmente ed effettivamente fine al soggiorno su tale territorio, di modo che, al suo ritorno sul territorio dello Stato ospitante, il suo soggiorno non possa essere considerato la continuazione di quello precedente. Non può essere obbligato a lasciare lo Stato ospitante per un periodo minimo (p. es. tre mesi) per potersi avvalere di un nuovo diritto di soggiorno in virtù di detto articolo (sentenza CGUE *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*³²⁰).

³¹⁹ Rapporto esplicativo, reperibile all'indirizzo <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home.html> > La SEM > Progetti legislativi in corso > Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (facilitazione dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente, considerazione del centro degli interessi e accessi ai sistemi d'informazione).

³²⁰ CGUE, sentenza del 22 giugno 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-719/19, EU:C:2021:506, punti 81 e 89).

Analogamente al diritto francese (cfr. art. L251-1 par. 3 del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile³²¹), questa disposizione mira a limitare la possibilità di accumulare soggiorni inferiori a tre mesi con lo scopo di rimanere sul territorio malgrado non siano soddisfatte le condizioni per un soggiorno superiore a tre mesi.

Let. d

La lettera d contempla l'abuso consistente nel dare l'impressione di essere un lavoratore (dipendente o indipendente) con l'obiettivo di approfittare del sistema di protezione sociale per disporre dei mezzi necessari a finanziare la propria esistenza.

Il Tribunale federale considera abusivo il fatto di entrare in Svizzera per esercitarvi un lavoro fittizio o di durata estremamente corta con l'obiettivo di beneficiare di determinati sostegni, per esempio prestazioni di aiuto sociale maggiori rispetto allo Stato di provenienza o a un altro Stato membro dell'UE o dell'AELS³²². Questa giurisprudenza è conforme a quella della CGUE. Nella sentenza Ninni-Orasche³²³, la CGUE ha giudicato che la situazione in cui un cittadino di uno Stato membro dell'UE ha esercitato un'attività dipendente di breve durata al solo scopo di beneficiare di determinati sostegni nello Stato membro di accoglienza può costituire un abuso di diritto.

Art. 61d Estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'UE

Cpv. 1

La versione vigente dell'articolo 61 capoverso 1 LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP-LStrI) ai cittadini degli Stati membri che possono avvalersi di un diritto di soggiorno superiore a tre mesi in virtù dell'ALC, dato che contempla la decadenza dei «permessi», titoli di soggiorno non più previsti in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. È invece applicabile ai loro familiari cittadini di uno Stato terzo e titolari di una carta di soggiorno (*status quo*).

Il presente capoverso disciplina l'estinzione per legge del diritto di soggiorno. Quanto all'espulsione penale, si veda l'articolo 7h del protocollo di modifica dell'ALC.

Cpv. 2

La versione vigente dell'articolo 62 capoverso 1 LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP-LStrI) ai cittadini degli Stati membri dell'UE che possono avvalersi di un diritto di soggiorno superiore a tre mesi in virtù dell'ALC, dato che contempla la revoca dei «permessi», titoli di soggiorno non più previsti in seguito al

³²¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158/2024-04-23 > Partie législative (art. L110-1 a L837-4) > Livre II : Dispositions applicables aux citoyens de l'union européenne et aux membres de leur famille (art. l200-1 a l286-2) > titre v : décisions d'éloignement (art. L251-1 a L253-1) > Chapitre I : Obligation de quitter le territoire français (art. L251-1 a L251-8) > Section 1 : Décision portant obligation de quitter le territoire français (art. L251-1 a L251-2).

³²² cfr. DTF **131** II 339 consid. 3.4 e **141** II 1 consid. 2.2.1.

³²³ CGUE, sentenza del 6 novembre 2003, Ninni-Orasche, C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600, n. marg. 41 e 46.

recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. È invece applicabile ai loro familiari cittadini di uno Stato terzo e titolari di una carta di soggiorno (*status quo*).

Il capoverso 2 disciplina i casi in cui l'autorità competente può costatare l'estinzione del diritto di soggiorno superiore a tre mesi. Essa deve tenere conto delle garanzie procedurali di cui agli articoli 27 e seguenti della direttiva 2004/38/CE (su riserva dell'art. 28 par. 2 e 3; cfr. art. 7h del protocollo di modifica dell'ALC, che prevede questa eccezione).

Cpv. 3

La presente clausola di esclusione intende evitare il dualismo che impedisce all'autorità competente in materia di migrazione di revocare un permesso di soggiorno fondandosi esclusivamente su un reato per il quale un giudice ha già pronunciato una pena, rinunciando tuttavia a pronunciare l'espulsione dal territorio svizzero (cfr. il messaggio del 26 giugno 2013³²⁴ concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare «Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati»).

Art. 61e Estinzione, rifiuto e revoca del diritto di soggiorno permanente

Cpv. 1

Il vigente articolo 61 capoverso 1 LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP-LStrI) ai cittadini degli Stati membri dell'UE che possono avvalersi di un diritto di soggiorno permanente in virtù dell'ALC, dato che contempla la revoca dei «permessi», titoli di soggiorno non più previsti in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE.

Il presente capoverso disciplina l'estinzione per legge del diritto di soggiorno permanente dei cittadini degli Stati membri dell'UE e, per ragioni di coerenza, dei loro familiari cittadini di Stati terzi. Questa coerenza si giustifica in quanto il diritto introdotto dalla direttiva 2004/38/CE costituisce una novità che non ha equivalente nella legislazione svizzera. Quanto all'espulsione, si veda l'articolo 7h del protocollo di modifica dell'ALC.

In caso di assenze di durata superiore a due anni consecutivi, semplici brevi visite in Svizzera non dovrebbero essere sufficienti a interrompere il termine.

Cpv. 2

Il vigente articolo 62 capoverso 1 LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP-LStrI) ai cittadini degli Stati membri dell'UE che possono avvalersi di un diritto di soggiorno permanente in virtù dell'ALC, dato che contempla la revoca dei «permessi», titoli di soggiorno non più previsti in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE.

Il capoverso 2 disciplina i casi in cui l'autorità competente può rifiutare o revocare il diritto di soggiorno permanente dei cittadini di Stati membri dell'UE e, per le suddette ragioni di coerenza, dei loro familiari cittadini di un Stato terzo. Essa deve tenere conto dei principi generali e delle garanzie procedurali di cui agli articoli 27–33 della

³²⁴ FF 2013 5163, 5230

direttiva 2004/38/CE (su riserva dell'art. 28 par. 2 e 3; cfr. art. 7h del protocollo di modifica dell'ALC, che prevede questa eccezione)

Cpv. 3

La presente clausola di esclusione intende evitare il dualismo che impedisce all'autorità competente in materia di migrazione di revocare un permesso di soggiorno fondandosi esclusivamente su un reato per il quale un giudice ha già pronunciato una pena rinunciando a sancire l'espulsione dal territorio svizzero (cfr. il messaggio concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare «Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati»³²⁵).

Art. 64 cpv. 1 lett. d

La versione vigente dell'articolo 64 capoverso 1 LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP–LStrI) ai cittadini degli Stati membri dell'UE che possono avvalersi di un diritto di soggiorno in virtù dell'ALC, dato che contempla la decisione di allontanamento ordinaria pronunciata nei confronti di uno straniero che non è o non è più in possesso di un «permesso», un titolo di soggiorno non più previsto in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. È invece applicabile ai loro familiari cittadini di uno Stato terzo e titolari di una carta di soggiorno (*status quo*) o di una carta di soggiorno permanente.

La lettera d disciplina i casi in cui l'autorità competente pronuncia una decisione di allontanamento ordinaria nei confronti di un cittadino di uno Stato membro dell'UE che non può o non può più avvalersi di un diritto di soggiorno (art. 61a, 61c e 61d AP–LStrI) o di un diritto di soggiorno permanente in virtù dell'ALC (art. 61e cpv. 1 lett. b e c, e cpv. 2 lett. c, AP–LStrI).

Art. 64d cpv. 2 lett. g

La versione vigente dell'articolo 64d capoverso 2 lettera c LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP–LStrI) ai cittadini degli Stati membri dell'UE che possono avvalersi di un diritto di soggiorno in virtù dell'ALC, dato che contempla il rifiuto di una domanda manifestamente infondata o fraudolenta di un «permesso», un titolo di soggiorno non più previsto in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. È invece applicabile ai loro familiari cittadini di uno Stato terzo e titolari di una carta di soggiorno (*status quo*) o di una carta di soggiorno permanente.

L'articolo 30 paragrafo 3 della direttiva 2004/38/CE stabilisce che, fatti salvi i casi di urgenza debitamente comprovata, il termine impartito per lasciare il territorio dello Stato membro non può essere inferiore a un mese.

La lettera g disciplina la possibilità di pronunciare un allontanamento immediatamente esecutivo o di impartire un termine di partenza inferiore a sette giorni se l'autorità competente costata l'assenza di un diritto di soggiorno in virtù dell'ALC poiché il diritto invocato è manifestamente infondato o è stato conseguito in modo fraudolento.

³²⁵ FF 2013 5163, 5230

Le lettere a e b del capoverso 2 sono applicabili a titolo sussidiario ai cittadini degli Stati membri dell'UE che possono avvalersi di un diritto di soggiorno in virtù dell'ALC.

Art. 97 cpv. 3 lett. d^{bis}, 4 e 5

Cpv. 3 lett. d^{bis}

In seguito alle integrazioni della lettera d^{bis}, i servizi pubblici di collocamento saranno tenuti a comunicare alle autorità della migrazione l'annuncio presso il servizio pubblico di collocamento e il mancato rispetto delle condizioni di cui all'articolo 24a AP-LC. Tale comunicazione permetterà alle autorità della migrazione di pronunciarsi in merito alla qualità di lavoratore (dipendente o indipendente) del cittadino di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS.

Il Consiglio federale determinerà nelle ordinanze le modalità e la portata della comunicazione.

Cpv. 4

Il capoverso 4 è integrato in quanto le autorità contemplate dal capoverso 1 devono comunicare d'ufficio all'organo competente per la determinazione e il versamento delle prestazioni complementari anche le decisioni con cui è costatata la fine del diritto di soggiorno in virtù dell'ALC di un cittadino di uno Stato membro dell'UE, affinché tale organo possa valutare la prestazione complementare che versa al cittadino in questione.

Cpv. 5

Analogamente al capoverso 4, il capoverso 5 stabilisce per le autorità di cui al capoverso 1 un obbligo di comunicazione, in questo caso all'autorità competente per il versamento delle prestazioni di aiuto sociale. La presente disposizione permette a tale autorità di valutare la concessione delle prestazioni. Anche le decisioni che constatano che un cittadino di uno Stato membro dell'UE non possiede o non possiede più il diritto di soggiorno in virtù dell'ALC devono essere comunicate d'ufficio.

Art. 99 cpv. 1

La versione vigente dell'articolo 99 capoverso 1 LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP-LStrI), dato che i cittadini degli Stati membri dell'UE che possono avvalersi di un diritto di soggiorno in virtù dell'ALC non otterranno «permessi» di breve durata o di dimora, titoli di soggiorno non più previsti in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. È invece applicabile ai loro familiari cittadini di uno Stato terzo e titolari di una carta di soggiorno (*status quo*).

L'articolo 99 capoverso 1 è adattato affinché le decisioni che constatano un diritto di soggiorno (permanente o meno) in virtù dell'ALC possano essere sottoposte per approvazione alla SEM. Si tratta attualmente dei casi contemplati dagli articoli 3 paragrafo 6 (ammissione dei figli a frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale) e 4 (diritto di rimanere) dell'allegato I

all'ALC (art. 4 lett. e ed f dell'ordinanza del DFGP concernente l'approvazione³²⁶). Nella direttiva 2004/38/CE ciò equivale agli articoli 12 e 13 (mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari in determinati casi, quali il decesso o il divorzio) nonché 17 (diritto di soggiorno permanente per i lavoratori che hanno cessato la loro attività nello Stato membro ospitante e dei loro familiari).

Art. 118 cpv. 1

La versione vigente dell'articolo 118 capoverso 1 LStrI non è applicabile a titolo sussidiario (art. 2 cpv. 2 AP-LStrI) ai cittadini degli Stati membri dell'UE che possono avvalersi di un diritto di soggiorno in virtù dell'ALC, poiché contempla il fatto di ottenere con l'inganno o evitare la revoca di un «permesso», un titolo di soggiorno non più previsto in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. È invece applicabile ai loro familiari cittadini di uno Stato terzo e titolari di una carta di soggiorno (*status quo*).

L'articolo 118 capoverso 1 è adattato al fine di poter punire anche i comportamenti ingannevoli relativi al diritto di soggiorno o al diritto di soggiorno permanente contemplati dall'ALC.

Si precisa d'altronde che gli articoli 115 capoverso 1 lettera b (soggiorno illegale) e 118 capoverso 2 LStrI (matrimonio di compiacenza) restano applicabili a titolo sussidiario ai cittadini degli Stati membri dell'UE.

Art. 120 cpv. 1 lett. a

Secondo l'articolo 5 paragrafo 5 della direttiva 2004/38/CE, l'inosservanza, da parte di un cittadino di uno Stato membro, dell'obbligo di dichiarare la propria presenza può comportare sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

Secondo gli articoli 8 paragrafo 2 e 9 paragrafo 3 della direttiva 2004/38/CE, l'inadempienza delle formalità amministrative (iscrizione del soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'UE e presentazione della domanda per il rilascio di una carta di soggiorno per i loro familiari cittadini di Stati terzi) è passibile di sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

Tali obblighi sono sanciti nel nuovo articolo 13a AP-LStrI per i cittadini degli Stati membri dell'UE.

La vigente lettera a elenca due obblighi (notifica dell'arrivo e della partenza) rinviando agli articoli 10–16 LStrI. Tali articoli contemplano, oltre ai suddetti obblighi, l'obbligo di essere titolare di un permesso (art. 10 e 11) e l'obbligo di notifica di chi dà alloggio a pagamento (art. 16).

In considerazione di quanto precede, occorre riformulare la lettera a.

In virtù dell'articolo 21 capoverso 1 LArRa, i Cantoni emanano le necessarie disposizioni d'esecuzione. Sanzioni equivalenti sono previste a livello cantonale³²⁷.

Art. 122d Inosservanza della limitazione temporale della prestazione di servizi transfrontaliera

Alcuni Cantoni si trovano di fronte a situazioni di elusione del limite di 90 giorni per anno civile previsto dall'ALC (art. 5 ALC e 5e del protocollo di modifica dell'ALC) e dalla Convenzione AELS (art. 5 allegato K) per il distacco di lavoratori e per la prestazione di servizi transfrontalieri.

Il nuovo articolo 122d intende combattere tali situazioni prevedendo nuove sanzioni amministrative pecuniarie con un effetto preventivo e repressivo. Conformemente al principio della legalità nel diritto penale, tali sanzioni necessitano di una base legale formale³²⁸.

La disposizione contempla sia le imprese sia i prestatori di servizi indipendenti che hanno la loro sede o il loro domicilio in uno Stato membro dell'UE o dell'AELS.

Cpv. 1

Il capoverso 1 contempla un'impresa svizzera che impiega un cittadino di uno Stato membro dell'UE al solo scopo di permettere a un'impresa straniera o a prestatori di servizi indipendenti stranieri di eludere la limitazione temporale della libera circolazione per i servizi transfrontalieri prevista dall'ALC (massimo 90 giorni per anno civile). Ciò è soprattutto il caso se un'impresa svizzera non esercita un'attività reale, effettiva e durevole e deve essere considerata una succursale di un'impresa straniera (stesso campo di attività, stesse persone implicate, nessuna struttura specifica sul territorio svizzero). La giurisprudenza del Tribunale federale in materia è abbondante, soprattutto riguardo a casi ticinesi³²⁹.

Quando determina l'importo di una sanzione pecuniaria «il legislatore deve quindi fissare un importo sufficientemente elevato perché la sanzione possa essere efficace. Deve tenere conto delle specificità del settore in questione, del valore del bene giuridico protetto e del principio di proporzionalità.»³³⁰. Nel presente caso, la sanzione massima di 30 000 franchi per le imprese che, aggirando il limite di 90 giorni, eludono

³²⁷ A titolo di esempio: art. 24 cpv. 1, (contravvenzioni) della legge del Cantone di Vaud sul controllo degli abitanti (LOI 142.01) secondo cui chi omette di fare le dichiarazioni che gli sono imposte, fa una dichiarazione inesatta o incompleta o contravviene in altro modo alle prescrizioni della legge, è passibile di una multa da 20 a 2000 franchi; reperibile all'indirizzo <https://prestations.vd.ch/pub/blv-publicationdaccueil> > Recherche § 31 (disposizione penale) della legge del Cantone di Zurigo sulla notifica e i registri degli abitanti (Gesetzes des Kantons Zürich über das Meldewesen und die Einwohnerregister; 142.1) secondo cui è punito con la multa chi: a. viola gli obblighi di notifica e d'informazione di cui ai §§ 3–10, reperibile all'indirizzo https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetzbeschluesse/gesetzessammlung.html#zhlex_is > Suche > Ordnungsnummer > 142.1.

³²⁸ FF 2022 776 (Sanzioni amministrative pecuniarie. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 18.4100 della CIP-N del 1° novembre 2018), n. 4.4.4 e 4.6.

³²⁹ Sentenza 2C_497/2023 dell'8 gennaio 2024 consid. 4 e 5.

³³⁰ FF 2022 776 (Sanzioni amministrative pecuniarie. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 18.4100 della CIP-N del 1° novembre 2018), n. 4.4.2.

le disposizioni del diritto in materia di stranieri, comprese quelle dell'ALC, permette di tenere conto sia dei casi non gravi che dei casi gravi e della recidiva, nel rispetto del principio di proporzionalità. L'importo massimo della sanzione corrisponde a quello previsto dall'articolo 9 capoverso 2 lettera b LDist per l'inosservanza delle condizioni minime di lavoro e di salario.

I cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS che ottengono con l'inganno un diritto di soggiorno in virtù dell'ALC sono punibili in forza dell'articolo 118 capoverso 1 AP-LStrI (inganno delle autorità).

Cpv. 2

Nell'ambito dell'ALC, un'impresa straniera può distaccare i suoi lavoratori per fornire una prestazione in Svizzera soltanto per un periodo effettivo massimo di 90 giorni per anno civile. Tale limite vale anche per i prestatori di servizi indipendenti stranieri. I lavoratori distaccati per fornire prestazioni di servizio fino a 90 giorni devono essere notificati e i prestatori di servizi indipendenti stranieri devono registrarsi (art. 6 e 6c AP-LDist). Per soggiorni di durata superiore devono essere in possesso di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora in virtù della LStrI (art. 5d del protocollo di modifica dell'ALC).

L'importo massimo della sanzione pari a 30 000 franchi corrisponde a quello previsto dal capoverso 1. Contempla anche l'inosservanza del limite di 90 giorni e quindi l'elusione del diritto in materia di stranieri, compreso quello dell'ALC. Tale importo permette di tenere conto sia dei casi non gravi che dei casi gravi e della recidiva, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Anche la LStrI vigente permette di punire i lavoratori distaccati (art. 115 LStrI) e i destinatari di servizi (art. 117 LStrI), ma non le imprese che distaccano i lavoratori né i prestatori di servizi indipendenti stranieri. Il nuovo capoverso intende porre rimedio a questa situazione.

Cpv. 3

In caso di mancato pagamento dell'importo della sanzione pecuniaria di cui al capoverso 2, si può pronunciare, nei confronti dell'impresa straniera o del prestatore di servizi indipendente straniero, il divieto di prestare i servizi. Tale divieto è revocato al momento del pagamento dell'importo o, in assenza di tale pagamento, al più tardi dopo dieci anni (lett. a). In tal caso la sanzione non ha carattere punitivo.

Questa possibilità esiste anche in caso di recidiva (lett. b), in aggiunta alla sanzione pecuniaria prevista dal capoverso 2. In tal caso la sanzione ha carattere punitivo.

Anche la LDist prevede un tale divieto (art. 9 cpv. 2 lett. b n. 2), la cui disposizione deve rispettare il principio di proporzionalità.

Cpv. 4

L'esecuzione del presente articolo spetta ai Cantoni ed è quindi applicabile il diritto di procedura amministrativa cantonale.

Le autorità avranno la possibilità di disporre nei confronti di persone fisiche e giuridiche un divieto di fornire servizi in virtù sia della LStrI che della LDist. Non è quindi escluso che autorità differenti pronuncino, in un periodo relativamente breve, un tale divieto nei confronti di una stessa persona per fattispecie diverse (p. es. superamento

del limite di 90 giorni e violazione delle condizioni minime di salario). È pertanto prevista una disposizione di coordinamento tra le diverse autorità per garantire che il cumulo di divieti sia pronunciato nel rispetto dei principi di equità e di proporzionalità.

Cpv. 5

I dati sulle sanzioni amministrative costituiscono dati degni di particolare protezione ai sensi dall'articolo 5 lettera c numero 5 della legge del 25 settembre 2020³³¹ sulla protezione dei dati (LPD). Per il loro trattamento è quindi necessaria una base legale formale (art. 34 cpv. 2 lett. a LPD).

Le autorità d'esecuzione della LDist (SECO e organi di controllo di cui all'art. 7 cpv. 1 LDist) e le autorità d'esecuzione della LStrI devono poter trattare i dati delle imprese sanzionate in virtù dell'articolo 122d AP–LStrI, al fine di garantire il rispetto delle disposizioni del diritto in materia di stranieri, comprese quelle dell'ALC relative al soggiorno e alla prestazione di servizi (art. 5 e 5a segg. del protocollo di modifica dell'ALC) nonché il coordinamento tra le autorità quando pronunciano, entro un breve spazio di tempo, due divieti di prestare servizi nei confronti della stessa impresa o dello stesso fornitore di servizi, uno in virtù della LStrI e l'altro in virtù della LDist.

2.3.8.1.2 Legge sul collocamento (LC)

La strategia di reintegrazione è uno strumento del servizio pubblico di collocamento (SPC) che definisce formalmente gli obiettivi per la reintegrazione rapida e duratura nel mercato del lavoro delle persone in cerca d'impiego. La strategia è attualmente disciplinata mediante direttiva³³². Considerata l'importanza centrale di questa strategia nell'ambito del collocamento pubblico, è opportuno creare una base legale formale a tale riguardo. Ciò spetta al Consiglio federale, il quale emana le disposizioni esecutive dopo aver sentito i Cantoni e le organizzazioni interessate (art. 41 cpv. 1 LC).

Art. 24a

La strategia di reintegrazione viene concordata tra l'ufficio del lavoro (in genere il consulente del personale dell'URC) e la persona in cerca d'impiego, ma può coinvolgere anche altri attori (ad es. l'assicurazione invalidità o l'assistenza sociale nel quadro della collaborazione interistituzionale). La strategia deve essere redatta in forma scritta (cpv. 1). Viene elaborata e firmata nell'ambito di un colloquio di consulenza dell'URC. Dopo essere stata firmata, viene archiviata nel sistema d'informazione del SPC. I Cantoni sono liberi di decidere come formulare la strategia, ma devono attenersi al quadro stabilito dalla SECO³³³.

³³¹ RS 235.1

³³² SECO, Direttiva LC SPC (Prassi LC SPC); stato: 1° gennaio 2024, n. marg. C6; disponibile su lavoro.swiss. > Pubblicazioni > Direttive / Prassi LADI.

³³³ SECO, Strategia servizio pubblico di collocamento 2030, disponibile su lavoro.swiss > Istituzioni / Media > Progetti e misure in corso > Strategia servizio pubblico di collocamento 2030.

La strategia definisce le misure che devono essere adottate a favore della persona in cerca d'impiego per la sua reintegrazione nel mercato del lavoro (cpv. 2). Viene elaborata caso per caso in considerazione del profilo e delle esigenze della persona in cerca d'impiego, in modo da aumentare le opportunità di reintegrazione rapida e duratura di quest'ultima.

L'utilizzo della strategia di reintegrazione serve anche come applicazione dell'art. 7 cifra 3 lett. b-d della direttiva 2004/38/CE: In Svizzera non basta che la persona in cerca d'impiego si annunci presso l'ufficio di lavoro; invece, deve cooperare in modo attivo con quest'ultimo. La Commissione europea conosce una prassi simile.³³⁴ La strategia viene impiegata per la reintegrazione di tutte le persone in cerca d'impiego, indipendentemente della loro nazionalità. In questo modo non vi risulta una discriminazione tra i cittadini svizzeri e i cittadini europei.

L'ufficio del lavoro (o il consulente del personale) deve informare le persone in cerca d'impiego in merito alle possibili conseguenze derivanti dal mancato rispetto della strategia. Questa informazione viene fornita direttamente nel documento che definisce la strategia. Se è un cittadino dell'UE, la persona in cerca d'impiego viene informata che il mancato rispetto della strategia può avere conseguenze sul suo statuto migratorio (art. 61a cpv. 2 lett. b AP-LStrI). L'ufficio del lavoro non effettua accertamenti in materia di migrazione. I possibili casi di mancato rispetto della strategia verranno dettagliati in un'ordinanza. La loro valutazione e il seguito della procedura sono disciplinati in modo più dettagliato tramite direttiva.

Art. 34a cpv. 2 lett. e

Analogamente all'articolo 33 della legge federale del 6 ottobre 2000³³⁵ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), l'articolo 34a LC prevede che gli organi di esecuzione del SPC sottostanno all'obbligo del segreto. Questo obbligo vale nei confronti di terzi, anche di altri uffici della stessa amministrazione (cantonale o federale). È possibile derogare a questo obbligo solo con una disposizione esplicita in una legge in senso formale. L'articolo 34a capoverso 1 lettera e AP-LC consente quindi la trasmissione di dati fra l'URC e le competenti autorità di migrazione se un cittadino di uno Stato membro dell'UE non rispetta la strategia concordata. Si tratta di una disposizione equivalente all'articolo 97a capoverso 1 lettera b^{ter} della legge del 25 giugno 1982³³⁶ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), che prevede anche la trasmissione dei dati tra gli organi esecutivi dell'assicurazione contro la disoccupazione e le autorità di migrazione.

³³⁴ Comunicazione della Commissione, Orientamenti sul diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e delle loro famiglie, GUUE C/2023/1392 del 22 dicembre 2023, cifra 5.1.2.

³³⁵ RS 830.1

³³⁶ RS 837.0

2.3.8.1.3 Legge sui PF

In seguito all'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'ALC, le scuole universitarie e le scuole universitarie professionali saranno obbligate ad applicare agli studenti cittadini di uno Stato membro dell'UE le tasse universitarie applicate agli studenti svizzeri, indipendentemente dal luogo di residenza. Il principio generale di non discriminazione si applica anche a eventuali meccanismi di sostegno da parte delle scuole universitarie relativi alle tasse universitarie (p. es. misure di esenzione). Le disposizioni della legge sui PF relative alle tasse universitarie devono essere modificate

Art. 34d cpv. 2 e 2^{bis}

Gli studenti cittadini di uno Stato membro dell'UE pagheranno lo stesso importo degli studenti svizzeri, indipendentemente dal luogo di residenza. In compenso, il Consiglio dei PF può stabilire tasse universitarie più elevate per gli studenti provenienti da Paesi terzi: modificherà di conseguenza l'ordinanza emanata sulle tasse nel settore dei PF.

Le disposizioni proposte adeguano la modifica della legge sui PF adottata dall'Assemblea federale il 27 settembre 2024³³⁷ conformemente alle disposizioni dell'Accordo. Il Consiglio federale propone inoltre di trasferire nuovamente al Consiglio dei PF la competenza di stabilire le tasse universitarie per gli studenti provenienti da Paesi terzi: si aspetta che quest'ultimo continui a tenere conto nelle proprie analisi della decisione dell'Assemblea federale di aumentare la partecipazione ai costi da parte degli studenti stranieri (v. sopra), anche senza una disposizione legislativa concreta.

2.3.8.1.4 Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU)

Art. 47 cpv. 1^{bis}

Viene creato un nuovo tipo di sussidi per le indennità compensative federali.

Art. 48 cpv. 2 lett. c

Per i sussidi federali di cui all'articolo 47 capoverso 1^{bis} viene stabilito un limite di spesa.

Sezione 5a: Sussidi per l'applicazione del principio della parità di trattamento secondo ...

Art. 61a

Il limite di spesa di cui all'articolo 48 capoverso 2 lettera c LPSU è inteso a sostenere le scuole universitarie cantonali (università cantonali, istituti universitari e scuole uni-

³³⁷ FF 2024 2497

versitarie professionali) nell'applicazione del principio di non discriminazione in materia di tasse universitarie. L'importo totale corrisponde alle perdite dovute alla parità di trattamento. Il calcolo si basa sulle tasse universitarie in vigore al momento dell'avvio della consultazione relativa al Protocollo di modifica e ai dati relativi agli studenti cittadini degli Stati membri dell'UE disponibili presso l'UST. L'importo del sussidio è ripartito equamente tra la Confederazione e i Cantoni (50 % ciascuno).

È previsto che per nel primo anno l'80 per cento del sussidio federale venga versato alle scuole universitarie che ne hanno diritto in base alle perdite effettive, mentre il 20 per cento in base alla percentuale di studenti cittadini di uno Stato membro dell'UE, sulla base dei dati disponibili presso l'UST relativi all'anno precedente. Nei tre anni successivi queste percentuali potranno essere adattate in modo dinamico. Il versamento dei sussidi è limitato a quattro anni. Il Consiglio federale disciplinerà la procedura per il calcolo e il pagamento dei sussidi nell'O-LPSU.

2.3.8.2 Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

2.3.8.2.1 Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Art. 49 cpv. 2 n. 27

In questa disposizione va precisato che, per quanto riguarda gli Stati dell'UE, la parte della legge relativa al coordinamento internazionale è applicabile anche alla previdenza professionale più estesa. Questo avviene mediante un rinvio ai pertinenti articoli di legge.

Disposizioni finali

La Svizzera ha potuto concordare con l'UE un periodo transitorio di quattro anni per l'assoggettamento della previdenza professionale più estesa al regolamento (CE) n.°883/2004 e l'attuazione della direttiva 2014/50/UE. L'articolo 49 capoverso 2 numero 27 LPP entrerà quindi in vigore il primo giorno del 49° mese successivo all'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'ALC.

2.3.8.2.2 Legge sul libero passaggio

Art. 25f, rubrica, cpv. 1 lett. a, 1bis, 2 e 3

Rubrica: il presente progetto offre l'occasione di sostituire la designazione «Comunità europea» con «Unione europea», che è la nuova designazione.

Cpv. 1 lett. a e cpv. 1^{bis} (nuovo): poiché in futuro in caso di domicilio in uno Stato membro dell'UE varranno regole diverse (più restrittive) per il pagamento in contanti della previdenza professionale più estesa rispetto a quelle previste in caso di domicilio in uno Stato dell'AELS, le pertinenti disposizioni figureranno in due capoversi separati. Il capoverso 1 lettera a verrà abrogato. La disposizione concernente gli Stati dell'UE figurerà nel nuovo capoverso 1^{bis}.

Cpv. 2 e 3: questi due capoversi possono essere abrogati, dato che sono ormai obsoleti.

Disposizione finale

La Svizzera ha potuto concordare con l'UE un periodo transitorio di quattro anni per l'assoggettamento della previdenza professionale più estesa al regolamento (CE) n. 883/2004 e l'attuazione della direttiva 2014/50/UE. Le modifiche dell'articolo 25^f LFLP (rubrica nonché cpv. 1 lett. a, 1^{bis}, 2 e 3) entreranno quindi in vigore il primo giorno del 49° mese successivo all'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'ALC.

2.3.8.2.3 Codice civile

Art. 89a cpv. 6 n. 24

Nelle relazioni con gli Stati membri dell'UE, anche per le fondazioni di previdenza a favore del personale che operano nel campo della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e sono assoggettate alla legge sul libero passaggio si applicano le disposizioni della LPP concernenti il coordinamento internazionale. Al numero 24 è pertanto aggiunto un rinvio alle pertinenti disposizioni.

Disposizioni finali

La Svizzera ha potuto concordare con l'UE un periodo transitorio di quattro anni per l'assoggettamento della previdenza professionale più estesa al regolamento (CE) n. 883/2004 e l'attuazione della direttiva 2014/50/UE. L'articolo 89a capoverso 6 numero 24 CC entrerà quindi in vigore il primo giorno del 49° mese successivo all'entrata in vigore del Protocollo di modifica dell'ALC.

2.3.8.3 Riconoscimento delle qualifiche professionali

Sin dalla sua entrata in vigore nel 2002, l'allegato III dell'ALC è stato direttamente applicabile, in quanto le sue disposizioni sono sufficientemente dettagliate e non richiedono alcuna legislazione di attuazione. Le modifiche introdotte dalla presente revisione dell'allegato III dell'ALC sono chiaramente definite, in particolare nella direttiva 2013/55/UE, ma anche negli atti giuridici dell'UE citati al capitolo 2.3.6.2.5. Le procedure e le modifiche delle norme sul riconoscimento sono, in linea generale, abbastanza precise da poter essere applicate direttamente. Di conseguenza, la direttiva 2005/36/CE, così come modificata dalla direttiva 2013/55/UE, continua a essere direttamente applicabile.

In Svizzera esistono tuttavia due atti giuridici di trasposizione. Il primo è la legge federale del 23 giugno 2000³³⁸ sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA), che non rientra né nell'ambito della direttiva 2005/36/CE né in quello della direttiva 2013/55/UE. Il secondo è la legge federale del 14 dicembre 2012³³⁹ sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate (LDPS), che rappresenta l'unico atto normativo di trasposizione nel contesto della direttiva 2005/36/CE. La formulazione dell'articolo 7 paragrafo 1 della direttiva ha reso necessario introdurre l'obbligo di dichiarazione, poiché in sua assenza la Svizzera non avrebbe più potuto, dal 2013, verificare le qualifiche

³³⁸ RS 935.61

³³⁹ RS 935.01

professionali estere dei prestatori di servizi nelle professioni regolamentate. Per attuare il titolo II della direttiva 2005/36/CE (relativo alla libera prestazione di servizi) sono quindi stati emanati la LDPS e la relativa ordinanza³⁴⁰. L'accordo riveduto richiede ora un leggero adeguamento della LDPS (cfr. n. 2.3.8.3.3).

La cooperazione amministrativa tramite l'IMI, in particolare la trasmissione delle alerte, segue invece una logica diversa e non è considerata direttamente applicabile. Lo scambio elettronico di dati personali, compresi quelli degni di particolare protezione, con autorità estere richiede una nuova base legale formale (cfr. n. 2.3.8.3.2). L'atto normativo di trasposizione si fonda sulla legge riveduta del 25 settembre 2020³⁴¹ sulla protezione dei dati (LPD). Oltre allo scambio di dati personali degni di particolare protezione, occorre definire le modalità di partecipazione all'IMI e stabilire quale autorità è responsabile dell'esecuzione dei compiti previsti. Le disposizioni materiali, invece, non richiedono disposizioni di attuazione in quanto direttamente applicabili. Anche le competenze attuali delle autorità restano invariate.

2.3.8.3.1 Legge federale sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate

La direttiva 2013/55/UE modifica leggermente le modalità della procedura di dichiarazione per i prestatori di servizi. Si ricorda che, dal 2013, i cittadini dell'UE che desiderano esercitare in Svizzera una professione regolamentata come prestatori di servizi – ovvero senza l'intenzione di stabilirsi in Svizzera e mantenendo il proprio radicamento professionale nel Paese d'origine – beneficiano di una procedura accelerata. Tale procedura è oggetto di trasposizione in Svizzera attraverso la LDPS. Questa legge impone l'obbligo di una dichiarazione; in assenza di tale dichiarazione, la prestazione sarebbe possibile senza alcun controllo delle qualifiche, anche per professioni regolamentate come quelle del settore sanitario. Per recepire le modifiche previste dall'Accordo, la LDPS deve essere adeguata nei seguenti punti.

Art. 4 Procedura per le professioni regolamentate senza ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica

L'articolo 4 prevede una semplificazione per le procedure che non hanno un impatto sulla salute o sulla sicurezza pubblica. Poiché non è possibile effettuare un controllo delle qualifiche, la dichiarazione può essere trasmessa direttamente all'autorità competente per l'esercizio della professione, che si occuperà dei controlli formali. Anche l'ordinanza dovrà essere adeguata su questo punto in un secondo momento.

Art. 5 Avvio dell'esercizio della professione

L'articolo 5 deve essere adeguato per consentire l'avvio immediato dell'attività a partire dalla presentazione della dichiarazione (cpv. 1). È opportuno delegare al Consiglio federale la competenza di disciplinare la procedura in caso di sospensione, sia per la mancanza di documenti, sia per la necessità di organizzare una prova attitudinale qualora la professione abbia un impatto sulla salute o sulla sicurezza pubblica (cpv. 2).

³⁴⁰ RS 935.011

³⁴¹ RS 235.1

2.3.8.3.2 Legge federale sulla cooperazione amministrativa nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

L'articolo 1 limita l'oggetto della legge alla cooperazione amministrativa nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali e all'utilizzo dell'IMI da parte della Svizzera. La cooperazione amministrativa è prevista nel titolo V della direttiva 2005/36/CE. Il capoverso 1 lettere a–c elenca le tre aree in cui viene utilizzato l'IMI. Alla lettera b, l'abbreviazione inglese *EPC* per la tessera professionale europea viene introdotta in tutte le lingue ufficiali per evitare confusioni – in lingua tedesca – con il certificato federale di formazione pratica (CFP), abbreviato in tedesco *EBA*. Nella versione tedesca dei testi giuridici dell'UE la tessera professionale europea è ufficialmente abbreviata con l'acronimo *EBA*, il che può causare problemi nella pratica.

Art. 2 Campo d'applicazione

L'articolo 2 disciplina il campo d'applicazione della legge. Il capoverso distingue tra l'ambito di applicazione dell'allegato III dell'ALC e quello dell'allegato K appendice 3 della Convenzione AELS. Poiché la modifica della Convenzione AELS sarà effettuato in un secondo momento mediante decisione del Consiglio federale, tale distinzione permette un'entrata in vigore scaglionata della legge.

Fino all'entrata in vigore di una futura modifica dell'allegato K appendice 3 della Convenzione AELS volta ad allinearla all'allegato III dell'ALC modificato, e fino all'entrata in vigore delle disposizioni pertinenti del presente progetto di legge, quest'ultimo si applica unicamente ai cittadini dell'UE. Non appena la Convenzione AELS sarà aggiornata e le disposizioni pertinenti del progetto di legge saranno entrate in vigore, le spiegazioni relative agli articoli 2 capoverso 2 lettera e, 4, 5, 8, 9, 13 e 15, nonché la modifica prevista nell'allegato agli articoli 50 capoverso 1 lettera d^{bis} e capoverso 3 della LPMed, all'articolo 10 capoverso 5 della LPSan e all'articolo 37 capoverso 4 della LPPS, si applicheranno anche ai cittadini dell'AELS.

Lettera a: gli organismi competenti per il riconoscimento variano a seconda della professione e sono già oggi responsabili della procedura e del riconoscimento delle qualifiche professionali estere. Si tratta di organismi federali, cantonali e intercantonali (come la MEBEKO per le professioni mediche universitarie, l'ESTI per il settore degli impianti elettrici, la CDPE per gli insegnanti), nonché di terzi ai quali sono stati affidati compiti nell'ambito della procedura di riconoscimento (ad esempio la CRS secondo quanto previsto dalla LPSan).

Lettera b: si fa riferimento agli organismi competenti per l'esercizio della professione a livello federale e cantonale i quali decidono in merito all'ammissione dei professionisti all'esercizio di una professione regolamentata. Ciò avviene in varie forme: autorizzazione all'esercizio della professione, decisione di ammissione alla professione o un'iscrizione in un registro professionale. Tra gli organismi competenti vi sono, tra l'altro, le direzioni cantonali della sanità pubblica, i servizi veterinari cantonali per le

professioni regolamentate nell'ambito della protezione degli animali oppure gli uffici cantonali dell'economia o del turismo, ad esempio per le guide alpine. D'altro canto, questa disposizione si applica anche ai servizi che vigilano sull'esercizio delle attività professionali e che possono decidere di vietarle o limitarle, in tutto o in parte, anche temporaneamente. Ciò si verificherebbe, ad esempio, se un servizio cantonale di protezione della gioventù revocasse a un'educatrice sociale l'autorizzazione a gestire un asilo. Nel settore sanitario si possono citare a titolo esemplificativo le attività delle autorità di vigilanza sulle professioni mediche e sanitarie, conformemente all'articolo 41 LPMed e all'articolo 17 LPSan.

Lettera c: si tratta degli organismi responsabili della regolamentazione di una formazione. Essi svolgono un ruolo importante nello scambio di informazioni tra le autorità e nel rilascio delle tessere professionali. Attualmente, questo riguarda principalmente la SEFRI. Se la formazione è regolamentata a livello cantonale, è di norma l'autorità cantonale competente a fornire le informazioni.

Lettera d e e: queste disposizioni menzionano esplicitamente la competenza di coordinamento della Confederazione e dei Cantoni nell'applicazione dell'allegato III dell'ALC o dell'allegato K appendice 3 della Convenzione AELS. Tale distinzione è necessaria per consentire un'entrata in vigore scaglionata della legge (cfr. cpv. 1). Le lettere in questione concernono in particolare le attività menzionate nella sezione 2.

Lettera f: riguarda i tribunali che decidono se limitare o vietare l'esercizio di una professione. Ciò avverrebbe ad esempio se l'attività professionale di una persona venisse vietata ai sensi dell'articolo 67 del Codice penale. Questa lettera si riferisce anche ai tribunali che pronunciano una condanna ai sensi degli articoli 251–255 del Codice penale per contraffazione o falsificazione di prove di titoli di qualifiche professionali.

Art. 3 Professioni regolamentate

L'articolo 3 definisce il concetto di professioni regolamentate. Poiché, conformemente alla direttiva 2018/958/UE, il test della proporzionalità deve essere effettuato in occasione dell'adozione di nuove regolamentazioni, il secondo capoverso stabilisce che la SEFRI registrerà i risultati dell'esame nell'IMI a livello centralizzato. A tal fine, la SEFRI deve essere informata con sufficiente anticipo in merito a progetti di nuove regolamentazioni o modifiche di quelle esistenti. Ciò vale in particolare per le regolamentazioni cantonali.

Poiché il test di proporzionalità deve essere effettuato in occasione dell'adozione di nuove regolamentazioni, conformemente alla direttiva (UE) 2018/958, il secondo capoverso ne precisa le modalità. Gli organismi di cui all'articolo 2 capoverso 2 lettera b sono responsabili del test di proporzionalità secondo le disposizioni sostanziali della direttiva (UE) 2018/958. La SEFRI è competente per l'inserimento dei risultati del test e della regolamentazione nell'IMI. In questo modo si evita di dover concedere l'accesso all'IMI a un numero eccessivo di organismi. La trasmissione dei risultati deve avvenire al più tardi entro l'avvio della consultazione pubblica, in modo da consentire uno scambio tra autorità prima dell'invio formale dei dati nel sistema IMI.

Il capoverso 3 obbliga ciascun servizio cantonale di coordinamento a informare la SEFRI almeno una volta all'anno in merito alle regolamentazioni nuove o modificate a livello cantonale e comunale. Questo obbligo favorisce la trasparenza ed è necessario soprattutto per motivi tecnici: le professioni regolamentate in Svizzera devono infatti essere registrate in una banca dati dell'IMI, che richiede l'attribuzione alle autorità competenti all'interno del sistema.

Sezione 2 Coordinamento e cooperazione

La sezione 2 (articoli 4 e 5) chiarisce i compiti assunti dalla SEFRI in qualità di coordinatore settoriale IMI per l'applicazione dell'allegato III dell'ALC. La SEFRI agisce come centro di coordinamento IMI e coordina le attività legate all'utilizzo dell'IMI. Se necessario, verranno istituiti gruppi di lavoro, organizzate formazioni e incontri a livello nazionale o regionale.

Art. 4 Coordinamento IMI

L'articolo 4 affida alla SEFRI il coordinamento dell'IMI nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali. Dal 2002 la SEFRI è l'autorità competente per l'allegato III dell'ALC. In base all'articolo è incaricata di registrare nell'IMI gli organismi competenti e le relative autorizzazioni. Inoltre, assume tutte le funzioni non attribuite a un organismo specifico. Il capoverso 3 incarica inoltre la SEFRI di notificare i nuovi cicli di formazione settoriali, il che in futuro avverrà per via elettronica tramite l'IMI. Poiché la Svizzera parteciperà anche all'IMI nell'ambito del distacco di lavoratori (allegato I dell'ALC), deve essere designato un servizio come coordinatore nazionale (art. 6 della direttiva 1024/2012/UE). La designazione di tale istanza è delegata al Consiglio federale; inizialmente è previsto che tale funzione sia assunta dalla SEFRI. Tre anni dopo l'entrata in vigore, la Svizzera estenderà la propria partecipazione nel settore del distacco di lavoratori e, se previsto dal recepimento dinamico del diritto dell'UE, potrà estenderla anche ad altri ambiti. In tali casi, il Consiglio federale potrà ridefinire, a livello di ordinanza, la funzione di coordinatore nazionale IMI.

Art. 5 Cooperazione amministrativa

L'articolo 5 disciplina esplicitamente l'obbligo di cooperazione tra la SEFRI e i Cantoni. Il coordinamento è in atto fin dall'entrata in vigore dell'ALC nel 2002. Tuttavia, a causa della complessità degli sviluppi giuridici, in futuro sarà indispensabile rafforzare la cooperazione amministrativa. La diversità delle regolamentazioni cantonali relative alle professioni, così come le esigenze di comunicazione e trasparenza nei confronti dell'UE, rendono necessaria questa disposizione legale. L'obiettivo è rendere la cooperazione amministrativa più regolare, approfondita e strutturata. Inoltre, per attuare questi cambiamenti, la SEFRI ha bisogno di una rete di interlocutori (organismi di coordinamento) ben strutturata e coordinata a livello cantonale. Questi organismi contribuiscono al rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2005/36/CE modificata. L'introduzione dell'IMI in Svizzera dove consentire di coordinare la cooperazione tra autorità nazionali e straniere, nonché le possibilità di controllo – pratica già da anni consolidata tra gli Stati dell'UE/AELS grazie all'IMI.

Il capoverso 1 sancisce la cooperazione amministrativa attraverso l'IMI nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali. L'utilizzo attivo e regolare dell'IMI, così come il rispetto dei termini previsti, sono elementi essenziali.

Il capoverso 2 stabilisce che ogni Cantone deve designare un organismo di coordinamento. Nei 26 Cantoni diverse autorità utilizzeranno l'IMI per le più svariate professioni. Per questo motivo è indispensabile disporre di un servizio affidabile che coordini l'utilizzo dell'IMI all'interno del Cantone. A seconda delle dimensioni del Cantone, tale funzione può essere assunta da un interlocutore unico o da un'unità organizzativa già incaricata di questioni trasversali nell'ambito dell'applicazione del diritto dell'UE. In linea di principio, è anche possibile che più Cantoni si associno. Ciò che conta è che il servizio operi a livello cantonale, al di sopra dei singoli dipartimenti e uffici (p. es. presso la Cancelleria di Stato o l'ufficio di coordinamento per l'UE). In ogni Cantone le direzioni della sanità, degli affari sociali, della gioventù e dell'educazione, così come le autorità competenti per il mercato del lavoro, saranno coinvolte nell'IMI e dovranno svolgere un ruolo attivo.

Ogni Cantone avrà bisogno di risorse di personale supplementari a tal fine e dovrà creare se necessario un nuovo posto. In base ai bisogni e alle necessità, si instaureranno una stretta cooperazione e uno scambio regolare con la SEFRI in qualità di coordinatore IMI.

Sezione 3: Scambio di informazioni tra le autorità

Art. 6

L'articolo 6 disciplina l'accesso allo scambio di informazioni tra autorità tramite l'IMI e la procedura da seguire qualora un'autorità non disponga dell'accesso al sistema. Secondo la raccomandazione di diversi Stati membri dell'UE, è più efficiente concedere l'accesso all'IMI solo agli organismi competenti che ne hanno bisogno con regolarità, ovvero a quelli che dovranno trattare probabilmente più richieste al mese. Questa disposizione consente un'introduzione graduale dell'IMI nel tempo. In tal modo si evita che le autorità debbano essere formate e gestire i propri account se l'IMI venisse utilizzato solo una o due volte all'anno. Non si tratta in alcun modo di impedire l'accesso a un'autorità, bensì di ridurre al minimo il carico amministrativo e garantire un processo efficace. Queste limitazioni non si applicano alle aree della tessera professionale europea (art. 7 e seguenti) e del meccanismo di allerta (art. 12 e seguenti), poiché in tali casi gli organismi competenti sono obbligati a utilizzare l'IMI.

Se l'organismo competente non ha accesso all'IMI si applica il capoverso 2. In tal caso, lo scambio di informazioni tra le autorità avviene tramite la SEFRI. L'IMI prevede obbligatoriamente che per ogni professione regolamentata sia registrato un organismo competente. Se viene presentata una richiesta tramite l'IMI, la SEFRI prende contatto con l'organismo competente.

Sezione 4 Tessera professionale europea (EPC)

La sezione 4 (artt. 7–11) disciplina la procedura e i compiti delle autorità federali o di terzi responsabili del trattamento delle tessere professionali europee «*European Professional Card*» (EPC). Considerata la complessità della procedura e per ragioni di chiarezza, si rinvia agli atti giuridici dell'allegato III dell'ALC, che descrivono la procedura in dettaglio. Si tratta degli articoli 4*bis* e seguenti della direttiva 2005/36/CE modificata, e in particolare del regolamento di esecuzione (UE) 2015/983. Tali disposizioni sono direttamente applicabili (*self-executing*).

Art. 7 Accesso all'area IMI per l'EPC

L'articolo 7 disciplina l'accesso all'IMI. Attualmente, la procedura EPC è prevista per cinque professioni. Essa coinvolge la SEFRI, la MEBEKO e la CRS, alla quale questo compito è trasferito in qualità di organismo di riconoscimento competente.

Art. 8 Trattamento delle domande di riconoscimento di diplomi svizzeri nell'ambito di una procedura EPC

L'articolo 8 disciplina il trattamento delle domande di EPC presentate da persone che desiderano far riconoscere un diploma svizzero in un Paese dell'UE. La SEFRI sarà responsabile del trattamento delle domande per infermieri, fisioterapisti, agenti immobiliari e guide alpine. La MEBEKO gestirà invece, tramite l'IMI, le domande di EPC per i diplomati di farmacisti. Il compito relativo all'EPC sarà trasferito alla MEBEKO mediante una modifica della LPMed.

Art. 9 Trattamento delle domande di riconoscimento di diplomi esteri nell'ambito di una procedura EPC

L'articolo 9 disciplina il trattamento delle domande di EPC da parte di titolari di diplomi rilasciati nell'UE che desiderano esercitare la loro attività in Svizzera. Le competenze attuali in materia di riconoscimento sono mantenute anche nella procedura EPC (MEBEKO per i farmacisti, CRS per i fisioterapisti e gli infermieri, SEFRI per le guide alpine e gli agenti immobiliari). A seconda della professione, in situazioni concrete può risultare opportuno che la domanda di EPC venga trasmessa direttamente all'autorità competente per l'esercizio della professione ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera b. Se la domanda di EPC riguarda la prestazione di servizi in una professione regolamentata che non incide sulla salute o sulla sicurezza pubblica (come quella dell'agente immobiliare), oppure in una professione settoriale (come quella di farmacista o infermiere), non è possibile effettuare una verifica delle qualifiche professionali. In questi casi, il certificato EPC viene rilasciato nel Paese d'origine.

In quanto organismi competenti per il riconoscimento ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera a, la MEBEKO e la CRS ricevono i documenti tramite l'IMI. In questo modo si garantisce che i dati vengano inseriti nei relativi registri, in particolare nel registro delle professioni mediche (MedReg) e nel registro delle professioni sanitarie (GesReg/NAREG).

Negli altri casi, ossia quando la prestazione di servizi incide sulla salute o sulla sicurezza pubblica e non si tratta di professioni settoriali (fisioterapisti o guide alpine),

oppure in caso di stabilimento, la domanda di EPC viene trattata dall'organismo competente per il riconoscimento (art. 2 cpv. 2 lett. a). In tal caso, il certificato EPC viene rilasciato dal Paese ospitante, ovvero dalla Svizzera.

Art. 10 Certificato EPC

L'articolo 10 disciplina l'effetto di un certificato EPC generato tramite l'IMI. Tale disposizione si applica anche alle autorità cantonali competenti per decidere sull'ammissione all'esercizio della professione (art. 2 cpv. 2 lett. b).

Il capoverso 1 stabilisce che il certificato EPC ha lo stesso effetto di un riconoscimento formale delle qualifiche professionali (decisione) ai fini dello stabilimento poiché è stato trattato dalla stessa autorità secondo le medesime modalità. Il titolare può quindi utilizzare il certificato EPC nei confronti di datori di lavoro o autorità. Il certificato EPC può essere consultato nell'IMI, a condizione che sia noto il numero della carta d'identità o del passaporto del titolare.

Il capoverso 2 esonera i prestatori di servizi che presentano un certificato EPC con l'intento di esercitare un'attività in Svizzera per un massimo di 90 giorni lavorativi per anno civile dall'obbligo di dichiarazione presso la SEFRI ai sensi della LDPS. La procedura EPC prevede già una verifica delle qualifiche professionali. L'obbligo di dichiarazione ai sensi della LDPS comporterebbe una procedura sostanzialmente identica, il che non sarebbe ragionevole. Per i servizi che non incidono sulla salute e sulla sicurezza pubblica, l'articolo 4bis capoverso 4 della direttiva 2005/36/CE modificata esclude esplicitamente qualsiasi obbligo di dichiarazione. Di conseguenza, l'obbligo di dichiarazione secondo la LDPS non si applica.

Art. 11 Ammissione all'esercizio della professione su presentazione di un certificato EPC

L'articolo 11 prevede esplicitamente che, quando i professionisti presentano un certificato EPC ai fini dello stabilimento o della prestazione di servizi, sia necessaria una decisione formale per l'ammissione all'esercizio della professione. L'autorizzazione all'esercizio non viene rilasciata tramite l'IMI, ma deve essere ottenuta in una fase separata. Nell'ambito di questa competenza, l'organo di cui all'articolo 2 capoverso 2 lettera b può verificare se siano soddisfatte condizioni specifiche per l'ammissione, come ad esempio la presentazione di un attestato di conoscenza linguistica. I documenti richiesti nell'ambito della procedura EPC³⁴² sono, peraltro, gli stessi che devono già essere presentati oggi (art. 7 della direttiva 2005/36/CE per la prestazione di servizi e allegato VII per lo stabilimento). Ciò consente di semplificare la procedura e di ridurre l'onere amministrativo per gli organismi competenti, senza compromettere le possibilità di controllo e di verifica del contenuto. Qualora per l'iscrizione in un registro siano richieste competenze linguistiche, l'iscrizione avverrà solo previa presentazione della relativa attestazione.

³⁴² Cfr. artt. 10 segg. e allegato II del regolamento di esecuzione (UE) 2015/983, GU L 159 del 25.6.2015, pagg. 27-42.

La sezione 5 (articoli 12–14) costituisce la base legale per l’attuazione del meccanismo di allerta.

Art. 12 Accesso all’area IMI per il meccanismo di allerta

L’articolo 12 disciplina l’accesso all’IMI. L’utilizzo dell’IMI è obbligatorio nell’ambito del meccanismo di allerta. Hanno accesso gli organismi ai sensi dell’articolo 2 capoverso 2 lettere a e b nei settori della sanità e dell’educazione dei minori. A seconda delle competenze stabilite dal diritto vigente, i relativi organismi vengono registrati nell’IMI. Gli organismi competenti ai sensi dell’articolo 2 capoverso 2 lettera a ricevono tramite l’IMI le allerte in entrata relative a contraffazioni o falsificazioni di prove di titoli di qualifiche professionali.

Art. 13 Allerta in caso di divieto o limitazione dell’esercizio di una professione regolamentata

L’articolo 13 prevede che gli organismi competenti della Confederazione, dei Cantoni, degli organi intercantionali o di terzi informino, tramite l’IMI, le autorità competenti degli Stati UE in merito a qualsiasi divieto o limitazione dell’esercizio di un’attività professionale ai sensi dell’articolo 56bis della direttiva 2005/36/CE modificata. Ciò vale anche nei casi in cui il divieto è solo parziale o temporaneo. Ad esempio, nell’ambito della LPMed e della LPSan il meccanismo di allerta comprende le misure disciplinari (misure provvisorie durante la procedura disciplinare e divieti temporanei o permanenti di esercizio della professione).

Conformemente all’articolo 56bis paragrafo 2 della direttiva 2005/36/CE modificata, la notifica dell’allerta deve essere effettuata entro e non oltre tre giorni dalla decisione di limitazione totale o parziale, oppure di divieto dell’esercizio dell’attività professionale. L’organismo competente deve inoltre informare tempestivamente le autorità degli Stati UE, tramite l’IMI, nel caso in cui il periodo di validità di un divieto o di una limitazione è scaduto o se è cambiata la data di fine della limitazione. Il regolamento di esecuzione (UE) 2015/983 è direttamente applicabile e disciplina la procedura di gestione delle allerte.

In linea di principio, gli organismi ai sensi dell’articolo 2 capoverso 2 lettera b competenti per l’ammissione all’esercizio della professione, la sua limitazione o il suo divieto inseriscono le allerte nel sistema IMI.

Il capoverso 2 si riferisce alle allerte in entrata tramite l’IMI. Gli organismi competenti ai sensi dell’articolo 2 capoverso 2 lettera b valutano la rilevanza delle informazioni ricevute. Spetta a loro decidere se l’allerta è pertinente ai fini dell’attività professionale in Svizzera. Se del caso, possono essere necessarie interdizioni, limitazioni, provvedimenti o prescrizioni anche in Svizzera. L’IMI consente inoltre di verificare se il professionista abbia presentato ricorso contro la decisione.

Il capoverso 3 obbliga i tribunali a informare gli organismi competenti ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera b, nonché la SEFRI in qualità di coordinatore settoriale IMI, in merito alle sentenze che riguardano la limitazione o il divieto di esercizio di una professione.

Il capoverso 4 garantisce che anche gli organismi intercantonali (cfr. le spiegazioni relative al cpv. 1) e i terzi incaricati dell'inserimento delle allerte nell'IMI ricevano le sentenze conformemente al capoverso 3. Questa disposizione consente a terzi o a organi intercantonali di inserire delle allerte anche se non hanno la qualifica di organismi ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera b (cfr. cpv. 1), a condizione che abbiano ottenuto un incarico in tal senso. Attualmente, tale funzione potrebbe essere attribuita alla CDPE. Nel settore scolastico la CDPE tiene già un elenco degli insegnanti ai quali è stata revocata l'autorizzazione all'insegnamento o all'esercizio della professione a seguito di una decisione cantonale. In base all'accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi, i Cantoni sono tenuti a trasmettere i dati personali al Segretariato generale della CDPE dopo il passaggio in giudicato della relativa decisione. Poiché la CDPE gestisce tale elenco in virtù dell'accordo intercantonale³⁴³, è facilmente ipotizzabile che i Cantoni le deleghino anche compiti nell'ambito del meccanismo di allerta. Ciò consentirebbe di centralizzare la registrazione delle allerte nel settore scolastico. Se i cantoni delegano tale funzione alla CDPE, quest'ultima potrà, in applicazione del capoverso 4, inserire le allerte in modo centralizzato. Soluzioni intercantonali analoghe sono inoltre ipotizzabili nel settore sanitario tramite la CDS (Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità) e nel settore sociale tramite la CDOS (Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali).

Art. 14 Allerta in caso contraffazione o falsificazione di prove dei titoli di qualifiche professionali

L'articolo 14 disciplina le allerte in caso di contraffazione o falsificazione di prove dei titoli di qualifiche professionali (diplomi, certificati, ecc.). La Svizzera è tenuta a informare, tramite l'IMI, le autorità competenti degli Stati membri dell'UE nel caso in cui un professionista che ha richiesto il riconoscimento delle proprie qualifiche in Svizzera sia stato condannato da un tribunale per aver presentato prove false o contraffatte. L'informazione deve essere trasmessa entro tre giorni dalla sentenza. In tali casi, sarà la SEFRI a inserire i dati nell'IMI a livello centralizzato. Non sarebbe opportuno registrare nell'IMI tutte le autorità giudiziarie che emettono misure o sanzioni, poiché i casi di contraffazione o falsificazione sono molto rari e il numero di autorità coinvolte risulterebbe eccessivo. Le autorità giudiziarie informano gli organismi ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera a, nonché la SEFRI, affinché l'allerta possa essere inserita nell'IMI entro i termini previsti.

Sezione 6 Scambio di dati

³⁴³ P.es. Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993, www.edk.ch > Documentazione > Atti normativi > Raccolta delle basi giuridiche > 4. Riconoscimento di diplomi > 4.1 Documenti di base > 4.1.1 Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993.

La sezione 6 disciplina lo scambio di dati e definisce quali organismi scambiano quali dati personali e per quale finalità. Gli organismi competenti accedono ai dati e li trattano tramite l'IMI per l'adempimento dei propri compiti istituzionali. In questo contesto, i dati vengono trasmessi ad altri Stati membri tramite l'IMI a fini di cooperazione amministrativa. L'allegato III dell'ALC modificato e gli atti giuridici dell'UE in esso recepiti, direttamente applicabili (*self-executing*), disciplinano gli aspetti materiali relativi alla protezione dei dati. Tali atti giuridici indicano i dati personali, compresi quelli degni di particolare protezione, che vengono scambiati tramite l'IMI. La presente legge copre pertanto l'intero scambio di dati, anche a livello cantonale. Resta comunque facoltà dei Cantoni adeguare la propria legislazione, a livello cantonale o intercantonale³⁴⁴, qualora lo ritengano opportuno.

Art. 15 Scambio di dati personali

Secondo l'articolo 15 capoverso 1, gli organismi competenti scambiano dati personali, compresi dati degni di particolare protezione, tramite l'IMI. Lo scambio avviene nelle seguenti aree: scambio di informazioni tra autorità, procedura EPC e meccanismo di allerta. Il capoverso 2 disciplina il trattamento di categorie particolari di dati. Il contenuto di tale capoverso riflette quanto previsto all'articolo 16 capoverso 2 del regolamento IMI.

Il capoverso 3 rinvia direttamente agli atti giuridici applicabili, i quali sono sufficientemente determinati e fanno parte dell'ordinamento giuridico svizzero. Si tratta degli atti giuridici applicabili in virtù dell'allegato III dell'ALC. Conformemente all'articolo 7 e all'allegato VII della direttiva 2005/36/CE, agli articoli 4*sexies* e 56*bis* della direttiva 2005/36/CE modificata, nonché agli articoli 4, 10 e 24 del regolamento di esecuzione 2015/983, vengono trattati in particolare i seguenti dati:

- informazioni sulle qualifiche professionali (validità e autenticità del diploma, attività professionali che la persona è autorizzata a esercitare con il relativo diploma, durata e contenuto della formazione seguita);
- indirizzo, luogo di nascita, nazionalità, numero della carta d'identità;
- informazioni sulla natura e sulla durata dell'esperienza professionale, ad esempio sotto forma di curriculum vitae;
- informazioni sullo stabilimento legale (autorizzazione o permesso all'esercizio della professione, inclusa la motivazione in caso di limitazione);
- informazioni sulla salute fisica e mentale, sulla capacità finanziaria, sulla copertura assicurativa o sull'assenza di dichiarazione di fallimento, nella misura in cui queste informazioni costituiscono requisiti per l'esercizio della professione;

³⁴⁴ P.es. Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993, www.edk.ch > Documentazione > Atti normativi > Raccolta delle basi giuridiche > 4. Riconoscimento di diplomi > 4.1 Documenti di base > 4.1.1 Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993.

-
- informazioni su eventuali misure disciplinari o giudiziarie, come il divieto o la limitazione dell'esercizio della professione, comprese la motivazione, la durata e le modalità delle misure, nonché eventuali condanne penali relative a prove di titoli di qualifiche professionali contraffatte o false.

Art. 16 Accesso ai dati personali nell'IMI

Ai sensi dell'articolo 16, l'accesso elettronico all'IMI è limitato ai dati personali, inclusi quelli degni di particolare protezione, di cui gli organismi competenti necessitano per svolgere i propri compiti nell'ambito dello scambio di informazioni tra autorità, della procedura EPC e del meccanismo di allerta.

Art. 17 Informazione su un'allerta

L'articolo 17 riguarda il meccanismo di allerta e obbliga gli organismi competenti a informare la persona interessata quando un'allerta in uscita è stata registrata nell'IMI. Tale obbligo è previsto all'articolo 56*bis* paragrafo 6 della direttiva 2005/36/CE modificata.

Art. 18 Diritto di accesso e diritto di rettifica

Il diritto di accesso, il diritto di rettifica e il diritto alla cancellazione rappresentano elementi fondamentali della protezione dei dati. L'articolo 18 fa riferimento alla legislazione svizzera in materia di protezione dei dati e riflette quanto previsto dall'articolo 19 del regolamento IMI. Viene espressamente riconosciuta la possibilità di consultare i dati personali o di correggere quelli inesatti. La richiesta deve essere presentata per iscritto alla SEFRI. Eventuali ricorsi devono essere inoltrati alla SEFRI conformemente al capoverso 2. I ricorsi sono disciplinati dall'articolo 41 LPD.

Sezione 7 Vigilanza sul trattamento dei dati

La sezione 7 disciplina la vigilanza sul trattamento dei dati. La base legale dell'IMI è stata stabilita dal regolamento IMI. Come previsto dall'articolo 21 paragrafo 3 del regolamento IMI, le autorità nazionali per la protezione dei dati (autorità di controllo) e il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) assicurano, nell'ambito delle rispettive competenze, una sorveglianza coordinata dell'IMI e del suo utilizzo da parte degli attori coinvolti. Per garantire questo coordinamento per quanto riguarda l'IMI, le autorità per la protezione dei dati si riuniscono nel contesto del CSC (*Coordinated Supervision Committee*) presso il Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB). In questo ambito, sia l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) sia le autorità cantonali per la protezione dei dati sono considerate autorità nazionali di controllo. L'IFPDT e le autorità cantonali collaborano nell'ambito delle rispettive competenze e coordinano la vigilanza sul trattamento dei dati personali in Svizzera. Si tratta di una cooperazione e sorveglianza coordinate, come previsto anche a livello europeo dall'articolo 21 paragrafo 3 del regolamento IMI. L'IFPDT funge da punto di contatto nazionale per il Garante europeo della protezione dei dati.

Sezione 8: Disposizioni finali

Art. 20 Accordi internazionali

L'articolo 20 contiene una norma di delega al Consiglio federale per la conclusione di accordi internazionali. Tale disposizione mira a facilitare il futuro recepimento dell'*acquis* comunitario in un ambito altamente tecnico e a consentire l'estensione degli ambiti coperti dalla presente legge per permettere la partecipazione all'IMI. Si fa riferimento in particolare all'introduzione dell'EPC per nuove professioni.

2.3.8.3.3 Modifica di altri atti giuridici

Le modifiche di altri atti giuridici sono riportate nell'allegato del progetto di legge. A livello federale, devono essere modificate le seguenti leggi: LPMed, LPPsi, LPSan e LDPS.

Un nuovo capoverso 1^{bis} è aggiunto all'articolo 2 LDPS. I prestatori di servizi che possono presentare un certificato EPC ai fini della prestazione di servizi sono esentati dall'obbligo di dichiarazione. Questo consente di evitare inutili duplicazioni, poiché le disposizioni relative al certificato EPC richiedono la stessa documentazione prevista dalla procedura di dichiarazione secondo la LDPS. Anche le autorità coinvolte sono le medesime.

La LPMed, la LPPsi e la LPSan sono integrate con una disposizione corrispondente che consente l'utilizzo dell'IMI nell'ambito della cooperazione amministrativa. Inoltre, viene introdotta la possibilità di ricorrere alla procedura EPC per i diplomi di farmacisti nella LPMed (art. 15 cpv. 1^{bis}) e per i fisioterapisti e gli infermieri nella LPSan (art. 10 cpv. 1^{bis}). Questa modifica ha lo scopo di permettere che un certificato EPC venga accettato direttamente dalle autorità, senza che sia necessario presentare ulteriori documenti cartacei. Nelle tre leggi viene inoltre inserita una nuova disposizione sulla cooperazione amministrativa (art. 50 cpv. 1 lett. d^{bis} e cpv. 3 LPMed, art. 10 cpv. 5 LPMed, art. 37 cpv. 4 LPPsi). Tale disposizione obbligherà le autorità a instaurare una cooperazione amministrativa con i Paesi UE/AELS tramite l'IMI, anche per quanto riguarda il trattamento di dati personali degni di particolare protezione (v. per il campo di applicazione le spiegazioni relative all'articolo 2 della legge federale sulla cooperazione amministrativa nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali, cap. 2.3.8.3.2).

L'articolo 35 capoverso 1^{bis} LPMed e l'articolo 15 capoverso 1^{bis} LPSan prevedono una riserva per i fornitori di servizi che presentano un certificato EPC ai fini della prestazione di servizi.

La legge federale del 17 dicembre 2010 concernente l'attività di guida alpina e l'offerta di altre attività a rischio non è modificata. L'attuazione giuridica della procedura EPC per le guide alpine richiede solo un adeguamento a livello di ordinanza.

2.3.8.4 Protezione dei salari

2.3.8.4.1 Legge sui lavoratori distaccati (LDist)

Sezione 1: Oggetto e definizione

Art. 1 cpv. 2^{bis}

A integrazione dell'oggetto della legge, vengono ora aggiunti nel capoverso 2^{bis} gli obblighi di notifica dei datori di lavoro in caso di distacco e di assunzioni d'impiego di breve termine in Svizzera, nonché l'obbligo di notifica dei prestatori di servizi indipendenti stabiliti all'estero. Sono ora soggette all'obbligo di notifica anche le persone che esercitano un'attività indipendente in Svizzera per un massimo di tre mesi per anno civile e che risiedono ma non sono stabilite all'estero (si vedano, per quanto riguarda il permesso di soggiorno in base alla direttiva 2004/38/CE, il numero 2.3.5.2.1 e le spiegazioni relative alla dichiarazione comune sulla notifica delle assunzioni d'impiego e alla dichiarazione unilaterale della Svizzera sulle misure da adottare nei confronti dei lavoratori autonomi nell'ambito della procedura di notifica per attività lucrativa di breve durata).

Sezione 2: Obblighi del datore di lavoro

Art. 2 cpv. 2^{ter}

Conformemente al nuovo articolo 5h ALC, le CP dei CCL di obbligatorio generale possono chiedere a un datore di lavoro che distacca lavoratori nei settori autonomamente stabiliti dalla Svizzera sulla base di un'analisi dei rischi di depositare, prima dall'inizio dei lavori, una cauzione (garanzia finanziaria) proporzionata laddove un CCL di obbligatorio generale preveda un simile deposito e se il datore di lavoro ha obblighi finanziari pendenti nei confronti della Commissione paritetica interessata a causa segnatamente di una pena convenzionale non pagata. Il tenore del vigente articolo 2 capoverso 2^{ter} LDist deve quindi essere modificato di conseguenza. Ora l'obbligo di depositare una cauzione in un settore in cui un contratto collettivo di lavoro CCL di obbligatorio generale prevede un simile deposito si applica solo in caso di recidiva. Ciò significa che, nell'ambito di un nuovo distacco, un datore di lavoro che non ha pagato una pena convenzionale inflitta in seguito a un'infrazione deve depositare una cauzione. Già oggi la cauzione si applica solo in settori a rischio, come nei rami accessori dell'edilizia o nel settore dei servizi di sicurezza privati. Nella determinazione dei settori a rischio si deve tener conto delle conoscenze acquisite nell'ambito delle prassi in materia di esecuzione e controlli. Questo esame può essere effettuato nel quadro delle procedure di conferimento del carattere obbligatorio generale ai CCL. In caso di mancato pagamento della cauzione, le autorità cantonali possono infliggere sanzioni proporzionate, che vanno fino al divieto di offrire servizi. In base al nuovo articolo 9 capoverso 2 lettera b^{bis} LDist l'autorità cantonale può, per infrazioni all'articolo 2 capoverso 2^{ter} LDist, pronunciare una sanzione amministrativa che preveda il pagamento di un importo fino a 30 000 franchi (n. 1) o vieti alle imprese interessate di offrire i loro servizi in Svizzera fino al deposito della cauzione secondo l'articolo 2 capoverso 2^{ter} LDist (n. 2). Va sottolineato che una cauzione appena depositata non può essere utilizzata per adempiere obblighi finanziari pendenti risultanti da precedenti impieghi del datore di lavoro.

Art. 2 cpv. 3 e 5, secondo periodo

Il rimborso delle spese, finora disciplinato all'articolo 2 capoverso 3, è ora inserito in un articolo separato (art. 2a), per cui il capoverso 3 dell'articolo 2 è abrogato. Il rinvio

al rimborso delle spese contenuto nell'articolo 2 capoverso 5 secondo periodo è adeguato di conseguenza.

Art. 2a

L'obbligo di recepimento dinamico del diritto comprende anche la regolamentazione dell'UE sulle spese secondo l'articolo 3 paragrafo 7 secondo comma della direttiva 96/71/CE, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/957. Secondo questa disposizione il datore di lavoro è tenuto a rimborsare le spese associate al distacco, in conformità con la normativa e/o le prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro. Con l'articolo 2a la regolamentazione sulle spese vigente in Svizzera dal 1° aprile 2020 (art. 2 cpv. 3 LDist) viene ora adeguata alla direttiva 96/71/DE riveduta e nel capoverso 1 viene quindi indicato che le spese rese necessarie sono rimborsate conformemente alla normativa o alle prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro. Rimane valido il principio secondo cui i rimborsi per le spese come quelle di viaggio, vitto e alloggio non sono considerati componente del salario.

Il *capoverso 2* sancisce l'obbligo di versare la differenza se il rimborso di cui al capoverso 1 non copre le spese necessarie. Sono considerate spese necessarie le spese effettivamente sostenute in relazione al distacco. La nozione di spese necessarie si basa sull'articolo 327a CO e quindi sul diritto svizzero. Secondo il Consiglio federale, ciò consente di attuare il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» che la Svizzera e l'UE hanno definito come obiettivo e principio comune nell'ambito della protezione dei salari (cfr. dichiarazione comune sul principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» e su un livello proporzionato e adeguato di tutela dei lavoratori distaccati). Se la normativa o le prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro del lavoratore distaccato non prevedono un rimborso sufficiente delle spese e le spese di viaggio, vitto e alloggio sono sostenute in tutto o in parte dal lavoratore distaccato, il principio della «parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo» non sarebbe garantito. L'articolo 3 paragrafo 10 della direttiva sul distacco dei lavoratori riveduta consente, nel rispetto dell'Accordo, di imporre alle imprese degli Stati membri dell'UE, sulla base della parità di trattamento con le imprese nazionali, condizioni di lavoro e di occupazione riguardanti materie diverse da quelle contemplate all'articolo 3 paragrafo 1 primo comma della direttiva sul distacco dei lavoratori riveduta, laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico. È quindi possibile definire ulteriori disposizioni sulla protezione dei lavoratori in aggiunta all'elenco esaustivo delle condizioni di lavoro e di occupazione di cui all'articolo 3 paragrafo 1 primo comma della direttiva sul distacco riveduta. Nel capoverso 2 ci si avvale di questa possibilità. Queste disposizioni aggiuntive devono essere non discriminatorie, proporzionate e devono essere di ordine pubblico. Ai rapporti di lavoro nazionali si applica la regolamentazione sulle spese prevista dall'articolo 327a CO, in base a cui il datore di lavoro deve rimborsare al lavoratore tutte le spese rese necessarie dall'esecuzione del lavoro, comprese le spese di sussistenza se il lavoratore è occupato fuori del luogo di lavoro. In questo modo è garantita la parità di trattamento tra le aziende nazionali e quelle estere. Il principio di proporzionalità è rispettato in quanto si applicano in primo luogo la normativa o le prassi nazionali applicabili al rapporto di lavoro dei lavoratori distaccati e l'obbligo di rimborso di cui al capoverso 2 si applica solo se le spese necessarie non sono coperte. Considerato che la Svizzera ha un livello dei prezzi e quindi un costo della vita

notevolmente più elevato rispetto agli Stati membri dell'UE, una misura come quella prevista all'articolo 2a capoverso 2 AP-LDist è indispensabile per mantenere gli standard sociali e la pace sociale e per garantire condizioni di concorrenza eque tra le aziende nazionali e quelle estere. Deve quindi essere considerata una disposizione di ordine pubblico.

Capoverso 3: per rimborsare le spese il datore di lavoro può convenire con i lavoratori indennità complessive usuali per il luogo o indennità complessive diarie o mensili usuali per il luogo. L'importo delle indennità convenute in CCL di obbligatorietà generale dovrebbe essere considerato usuale per il luogo. In mancanza di simili indennità nei CCL, la direttiva sul confronto dei salari stabilisce degli importi. Nel quadro dell'esecuzione della LDist, il rimborso delle spese è preso in considerazione nel controllo del rispetto dei salari minimi e al datore di lavoro viene chiesto di dimostrare tale rimborso. Questa procedura rimarrà invariata anche in futuro.

Art 5 cpv. 1^{bis}, cpv. 2, secondo periodo, e cpv. 3, primo periodo

Al *capoverso 1^{bis}* l'oggetto della responsabilità dell'appaltatore primario viene ampliato per includere le pene convenzionali e le spese di controllo addossate ai subappaltatori dalle CP di un CCL di obbligatorietà generale. Come quella già esistente per i crediti dei lavoratori, questa responsabilità si estende a tutti i subappaltatori che succedono nella catena contrattuale all'appaltatore primario. Inoltre, come già previsto nella regolamentazione attuale, l'attuazione della responsabilità è disciplinata dal diritto civile e si limita ai settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia. La responsabilità non si applica se i subappaltatori hanno depositato una cauzione.

Al *capoverso 2* l'estensione della responsabilità è subordinata alla condizione che si sia dapprima proceduto invano o non si possa procedere contro il subappaltatore. Questo principio di sussidiarietà si applica già in relazione ai crediti dei lavoratori. Ciò significa che la responsabilità dell'appaltatore primario si attua solo quando non è possibile recuperare i crediti presso il subappaltatore. Nel contesto internazionale si può in genere ritenere che i crediti nei confronti di un subappaltatore sono considerati irrecuperabili se quest'ultimo non ha proceduto al pagamento dopo sollecito e diffida e se il perseguimento civile in via giudiziale non è possibile o non ha successo nel singolo caso. È fatta salva la decisione dei tribunali civili in merito a questo elemento sulla base delle circostanze particolari di un caso concreto.

Capoverso 3: la possibilità per l'appaltatore primario di liberarsi dalla sua responsabilità fornendo la prova dell'adempimento del suo obbligo di diligenza si applica anche in caso di responsabilità per i crediti delle CP; il capoverso 3 viene completato di conseguenza. Dal punto di vista materiale non è necessario adeguare i requisiti concernenti l'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario. Valgono gli stessi requisiti applicabili alla responsabilità dell'appaltatore per i crediti dei lavoratori nei confronti dei subappaltatori. Nella ODist (art. 8a-8c) il Consiglio federale definisce in maniera non esaustiva i documenti e le pezze giustificative con cui può essere reso verosimile il rispetto delle condizioni lavorative e salariali minime e può essere adempiuto l'obbligo di diligenza. Una raccomandazione

sull'adempimento dell'obbligo di diligenza elaborata dalle parti sociali, dai Cantoni e dalla SECO prevede che, nei settori con CCL di obbligatorietà generale, l'appaltatore principale richiede al subappaltatore un'attestazione rilasciata dalle CP in cui figura se il subappaltatore è stato controllato e se rispetta le condizioni salariali e lavorative (art 8b cpv. 1 lett. c ODist). Spetta tuttavia ai tribunali valutare la questione in base alle circostanze del singolo caso.

Considerato quanto precede non sono necessari adeguamenti nell'ODist.

Art. 5a

Capoverso 1: in caso di distacco di lavoratori in Svizzera, il datore di lavoro deve ora designare una persona incaricata di tenere i contatti (interlocutore) che funga da suo rappresentante in Svizzera e possa essere contattata dalle autorità e dagli organi di cui all'articolo 8o capoverso 1 AP-LDist. In analogia all'articolo 9 paragrafo 1 lettera e della direttiva 2014/67/UE, l'interlocutore riceve e inoltra in Svizzera a nome del datore di lavoro, con validità legale, i documenti e le comunicazioni riguardanti le condizioni lavorative e salariali minime.

Capoverso 2: all'articolo 5a capoverso 2 AP-LDist il Consiglio federale è autorizzato a disciplinare i dettagli relativi all'interlocutore, in particolare le condizioni che tale persona deve rispettare, il periodo di tempo durante il quale deve essere disponibile e le eccezioni all'obbligo di designare un simile persona. I requisiti concernenti l'interlocutore non devono essere sproporzionati e discriminatori. Può tuttavia essere stabilito che l'interlocutore sia presente in Svizzera per l'intera durata del mandato per il quale è stato designato, e che possa essere sia una persona fisica che una persona giuridica. Il periodo di tempo durante il quale l'interlocutore deve essere disponibile può essere definito in relazione alla durata della procedura di controllo, ma in base al principio di proporzionalità non deve superare i due anni dalla fine del distacco. Possono essere previste eccezioni all'obbligo di designare un interlocutore segnatamente per le attività di breve durata e al di fuori di un settore contemplato dall'articolo 6 capoverso 2 ODist. Possono inoltre essere previste eccezioni in casi urgenti, ossia in particolare in caso di eventi imprevedibili che richiedono un intervento immediato.

Art. 6, rubrica, nonché cpv. 1, frase introduttiva e lett. d-f, cpv. 1^{bis}, 3, 4, 5 lett. b e 6

Capoverso 1, frase introduttiva e lett. d-f: in base al testo vigente il datore di lavoro deve notificare all'autorità designata dal Cantone le indicazioni necessarie per l'esecuzione dei controlli. La notifica è in genere effettuata online attraverso un'applicazione web. Viene trasmessa al Sistema d'informazione centrale sulla migrazione della Segreteria di Stato della migrazione, dove viene trattata dall'autorità cantonale competente. Successivamente, i dati della notifica vengono trasmessi ai sistemi cantonali, dove vengono smistati. L'autorità cantonale trasmette quindi una copia della notifica all'organo di controllo competente. Per organizzare la trasmissione della notifica nel modo più efficiente possibile e per rispettare la pianificazione dei controlli in seguito alla riduzione del termine di notifica preliminare, la notifica verrà ora trasmessa direttamente dall'autorità federale agli organi di controllo competenti.

Nel quadro della procedura di notifica devono ora essere fornite anche indicazioni sull'interlocutore e sui documenti che devono essere presentati in Svizzera (cfr. al riguardo i nuovi art. 5a e 7 cpv. 2^{bis} e 2^{ter} AP-LDist). Le indicazioni da fornire concernenti la data di inizio dell'attività e la durata prevista dell'attività sono ora disciplinate a livello di legge.

Capoverso 1^{bis}: secondo il diritto vigente, le persone soggette all'obbligo di notifica possono notificare un distacco all'autorità cantonale competente in due modi: online (procedura normale) oppure per posta o fax (procedura scritta). D'ora in poi, la notifica potrà essere effettuata solo attraverso la procedura normale. La direttiva 2014/67/UE non si oppone al fatto che la notifica avvenga solo via Internet.

Capoverso 3: in base al diritto vigente il lavoro può iniziare al più presto otto giorni civili dopo la notifica dell'impiego. Questo termine viene ora ridotto a quattro giorni lavorativi e si applica solo alle attività in determinati settori. Sono giorni lavorativi i giorni feriali escluso il sabato. Il termine di notifica preliminare di cui al capoverso 3 e la sua applicazione a settori specifici si basa sul nuovo articolo 5g ALC e intende permettere lo svolgimento di controlli sul posto. Per gli altri settori il termine di notifica preliminare è abolito; in questi settori la notifica deve essere effettuata prima dell'inizio dell'impiego.

In analogia a quanto avviene per i settori in cui la notifica deve essere effettuata indipendentemente dalla durata dei lavori (ossia per i settori che non beneficiano degli otto giorni esenti dall'obbligo di notifica; art. 6 cpv. 2 ODist), anche i settori specifici in cui si applica il termine di notifica preliminare di quattro giorni devono essere stabiliti a livello di ordinanza. L'articolo 6 capoverso 3 AP-LDist autorizza pertanto il Consiglio federale a determinare tali settori, sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto delle conoscenze acquisite nell'ambito della prassi in materia di esecuzione e controlli. Entrano in linea di conto in particolare i settori di cui all'articolo 6 capoverso 2 ODist, segnatamente i rami accessori dell'edilizia.

Capoverso 4: questa modifica riguarda l'autorità competente, che secondo il capoverso 1 è ora un'autorità federale. Inoltre, l'autorità designata dal Cantone in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 lettera d AP-LDist è inserita nel capoverso 4 dato che, conformemente al capoverso 1, il destinatario della notifica non è più l'autorità cantonale, bensì l'autorità federale competente.

Capoverso 5 lettera b: la riduzione a quattro giorni del termine di notifica preliminare ha richiesto la modifica della formulazione di questa disposizione.

Capoverso 6: il Consiglio federale è autorizzato a determinare l'autorità federale a cui deve essere presentata la notifica dell'impiego in Svizzera e a cui compete la trasmissione della notifica secondo il capoverso 4. Per motivi di efficienza è inoltre prevista la possibilità che in futuro la trasmissione della notifica avvenga in modo automatizzato attraverso un'interfaccia elettronica (ad es. attraverso la piattaforma per la comunicazione elettronica secondo l'art. 8r AP-LDist) sulla base dei parametri cantonali memorizzati in uno strumento di smistamento. Per questo motivo al Consiglio federale viene inoltre data la facoltà di prevedere che la trasmissione della notifica avvenga in modo automatizzato tramite un'interfaccia elettronica.

Art. 6a

L'articolo 6a disciplina l'obbligo di notifica a cui sottostanno i datori di lavoro svizzeri che impiegano per una durata massima di tre mesi per anno civile, nel quadro di un rapporto di lavoro, persone domiciliate all'estero. Poiché l'obbligo di annuncio o di registrazione nell'ambito dell'ALC sussiste solo in caso di soggiorno o di attività lucrativa di durata superiore a tre mesi, le persone che assumono un impiego per una durata massima di tre mesi mantengono il loro domicilio all'estero. Il testo di legge non parla di lavoratori ma di persone, per non dare l'impressione che si tratti di lavoratori già attivi nel Paese di provenienza. In effetti non è necessariamente così.

La notifica deve essere effettuata al più tardi il giorno prima dell'inizio dell'attività lucrativa (cpv. 2) e contenere le seguenti indicazioni: la persona responsabile della notifica; l'identità della persona notificata; la data di inizio dell'attività e la durata prevista; l'attività svolta in Svizzera e il luogo in cui saranno eseguiti i lavori (cpv. 1 lett. a-e). Il Consiglio federale preciserà le indicazioni che devono figurare nella notifica (cpv. 3). Le indicazioni devono essere trasmesse online e nella lingua ufficiale del luogo d'impiego, e inoltrate agli organi di controllo competenti (cpv. 4). Queste cosiddette assunzioni d'impiego di breve durata vengono controllate, come per tutti i datori di lavoro svizzeri, dagli organi paritetici incaricati dell'esecuzione dei CCL di obbligatorietà generale o, nell'ambito dell'osservazione del mercato del lavoro, dalle Commissioni tripartite di cui all'articolo 360b CO. Per questo motivo non sono necessarie disposizioni specifiche per il controllo o per l'obbligo di dare informazioni e di collaborare.

Sezione 3: Attività lucrativa indipendente

Art. 6b

L'articolo 6b disciplina il nuovo obbligo di notifica a cui sottostanno i prestatori di servizi indipendenti stabiliti all'estero. Per ragioni di parità di trattamento, l'obbligo di notifica si applica a tutti i prestatori di servizi a prescindere dalla loro nazionalità, indipendentemente dal fatto che siano cittadini di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS oppure cittadini svizzeri, motivo per cui il termine «esteri» è eliminato. Analogamente a quanto avviene per il distacco dei lavoratori, ai prestatori di servizi indipendenti in determinati settori si applica un termine di notifica preliminare di quattro giorni. La competenza di stabilire questi settori è delegata al Consiglio federale (cfr. art. 6 cpv. 3 AP-LDist). Si tratterà degli stessi settori stabiliti per il distacco dei lavoratori. La notifica deve contenere le seguenti indicazioni: la persona responsabile della notifica; l'identità della persona notificata; la data di inizio dell'attività e la durata prevista; l'attività svolta in Svizzera e il luogo in cui saranno eseguiti i lavori (cpv. 1 lett. a-e). Il Consiglio federale precisa le indicazioni che devono figurare nella notifica (cpv. 3). Le indicazioni devono essere trasmesse online e nella lingua ufficiale del luogo d'impiego, e inoltrate agli organi di controllo competenti (cpv. 4). Inoltre, i capoversi 1^{bis}, 4, 5 e 6 dell'articolo 6 si applicano per analogia: si rimanda quindi alle corrispondenti spiegazioni relative all'articolo 6 di cui sopra.

Il termine di notifica preliminare di cui al capoverso 2 e la sua applicazione a settori specifici si basa sul nuovo articolo 5g ALC e intende permettere di effettuare controlli

sul posto. La Svizzera determina autonomamente i settori in cui si applica il termine di notifica preliminare.

Art. 6c

L'obbligo di presentare i documenti attualmente disciplinato all'articolo 1a è stato spostato all'articolo 6c capoversi 1–5. A parte gli adeguamenti redazionali, la disposizione non subisce modifiche materiali. L'obbligo di presentare i documenti per i prestatori di servizi che dichiarano di esercitare un'attività lucrativa indipendente si basa sul nuovo articolo 5i ALC ed è volto a contrastare il fenomeno dell'indipendenza fittizia (detta anche pseudo-indipendenza) e la conseguente elusione delle condizioni lavorative e salariali svizzere.

Art. 6d

Le misure previste in caso di infrazione all'obbligo di documentazione sono state spostate dall'attuale articolo 1b al nuovo articolo 6d. A parte gli adeguamenti redazionali, la disposizione non subisce modifiche materiali.

Art. 6e

L'articolo 6e capoverso 1 contiene ora l'obbligo di notifica a cui sottostanno le persone non stabilite all'estero che esercitano un'attività lucrativa indipendente in Svizzera per una durata massima di tre mesi per anno civile. Questo obbligo si applica a prescindere dalla nazionalità, indipendentemente dal fatto che siano cittadini di uno Stato membro dell'UE o cittadini svizzeri, e intende permettere il controllo del rispetto della suddetta durata massima di tre mesi e dell'esistenza di un'attività lucrativa indipendente. Quanto detto in precedenza in relazione all'articolo 6b riguardo alle indicazioni che devono essere incluse nella notifica e al fatto che la notifica deve essere presentata online e nella lingua ufficiale del luogo d'impiego si applica anche in questo caso. Anche qui viene specificato che il Consiglio federale precisa le indicazioni che devono figurare nella notifica. Le indicazioni devono essere incentrate sugli scopi del controllo, ossia individuare e prevenire l'indipendenza fittizia. La notifica deve essere effettuata al più tardi il giorno prima dell'inizio dell'attività lucrativa (cpv. 2). Come nel caso delle persone che assumono un impiego di breve durata in Svizzera, anche le persone residenti all'estero che entrano in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa indipendente di breve durata non hanno uno stabilimento commerciale all'estero. Non vi è quindi alcuna prestazione transfrontaliera di servizi. È quindi giustificato, per quanto riguarda i termini di notifica, trattare le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente non stabilite all'estero alla pari delle persone che assumono un impiego in Svizzera per una durata massima di tre mesi. Inoltre, si tratta di una categoria di persone per le quali è più difficile effettuare controlli a causa della mancanza di una sede sociale; la notifica il giorno prima dell'attività è quindi giustificata anche per questo motivo. Le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente non stabilite all'estero devono poter dimostrare l'attività lucrativa indipendente in Svizzera (cpv. 3). A tal fine devono mettere a disposizione degli organi di controllo i documenti necessari per verificare il loro status. Come nel caso dei prestatori di servizi indipendenti stabiliti all'estero, la definizione di attività lucrativa indipendente è retta dal diritto svizzero (cpv. 1 mediante rinvio all'art. 6c cpv. 1). Anche

per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente non stabilite all'estero l'infrazione all'obbligo di fornire la prova dell'attività lucrativa indipendente è sanzionata (art. 9 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 6e cpv. 3 AP-LDist).

Diversamente da quanto avviene per i prestatori di servizi indipendenti stabiliti all'estero, alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente in Svizzera non stabilite all'estero si è deciso di non applicare misure come l'obbligo di presentare i documenti sul posto e l'interruzione dei lavori. Queste persone, infatti, sono molto meno numerose dei prestatori di servizi indipendenti e, inoltre, non esercitano la loro attività negli stessi settori di questi ultimi. Lavorano in Svizzera ad esempio nell'industria del sesso, nel ramo dei parrucchieri, sono nomadi o viaggiatori di commercio. È comunque possibile effettuare controlli per prevenire l'indipendenza fittizia.

Sezione 3a: Piattaforma informativa

Art. 6f

Con l'articolo 6f viene creata una base legale esplicita per la piattaforma (già disponibile) della SECO in materia di distacco³⁴⁵ (denominata nell'avamprogetto piattaforma informativa) e il Calcolatore nazionale dei salari³⁴⁶. Al contempo vengono attuati anche i requisiti europei previsti all'articolo 5 della direttiva 2014/67/UE concernenti un accesso facilitato all'informazione e la creazione di un'unica piattaforma informativa ufficiale a livello nazionale. Gli standard web di accessibilità che permettono l'accesso alle persone con disabilità sono stabiliti sulla base della disposizione legale.

Nella piattaforma informativa vengono indicate chiaramente, in modo dettagliato e comprensibile e in un formato accessibile, le condizioni di lavoro e di occupazione e le disposizioni giuridiche applicabili ai lavoratori distaccati. Vengono inoltre resi facilmente accessibili a titolo gratuito link verso siti web e punti di contatto presso gli organi di controllo della legge sui lavoratori distaccati nonché informazioni sulle procedure applicabili per il sanzionamento di infrazioni e l'attuazione delle condizioni di lavoro e di occupazione.

La piattaforma informativa includerà un calcolatore dei salari e altri strumenti ausiliari, ossia strumenti e applicazioni che permettono agli utenti del sito web di calcolare il salario minimo determinante. Quest'ultimo può essere stabilito inserendo i dati richiesti nello strumento «Calcolatore di salario minimo» disponibile sulla piattaforma, sia attraverso una ricerca per parole chiave sia selezionando direttamente il CCL.

Sezione 4: Controllo

Art. 7 cpv. 2, 2^{bis}, 2^{ter} e 2^{quater}

³⁴⁵ www.distacco.admin.ch.

³⁴⁶ www.distacco.admin.ch > Salario e lavoro > Salari in Svizzera > Calcolare una fascia salariale usuale.

Capoverso 2: all'articolo 7 capoversi 2–2^{ter} viene introdotto l'obbligo di mettere o mantenere a disposizione i documenti in formato cartaceo o elettronico. Le nuove disposizioni previste attuano l'obbligo di presentare i documenti sul posto conformemente all'articolo 9 paragrafo 1 lettera c della direttiva 2014/67. In base al diritto vigente il datore di lavoro deve mettere a disposizione degli organi competenti tutti i documenti che provano l'osservanza delle condizioni lavorative e salariali dei lavoratori soltanto su richiesta (art. 7 cpv. 2 LDist). Per quanto riguarda il luogo, il momento e la durata in cui devono essere messi o mantenuti a disposizione i documenti, il nuovo obbligo varia a seconda del documento interessato.

L'articolo 7 capoverso 2 AP-LDist prevede che i lavoratori distaccati debbano presentare sul luogo d'impiego in Svizzera i loro documenti di identità. Questo obbligo sussiste dall'inizio e fino alla fine dell'impiego in Svizzera.

Capoverso 2^{bis}: l'articolo 7 capoverso 2^{bis} AP-LDist elenca i documenti che il datore di lavoro deve poter presentare in formato cartaceo o elettronico sin dall'inizio dell'impiego in Svizzera. Questi documenti devono essere disponibili in ogni caso e non solo su richiesta. Il luogo in cui sono conservati o resi accessibili i documenti deve essere indicato nell'ambito della procedura di notifica (art. 6 cpv. 1 lett. e AP-LDist). L'obbligo di presentare i documenti include in particolare, conformemente all'articolo 7 capoverso 2^{bis} lettera a AP-LDist, il contratto di lavoro o un documento equivalente. Possono essere considerate come documento equivalente le informazioni scritte del datore di lavoro di cui all'articolo 7 paragrafo 1 della direttiva (UE) 2019/1152³⁴⁷ relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea oppure il modulo A1. I documenti devono essere presentati in una lingua ufficiale della Svizzera.

Capoverso 2^{ter}: l'articolo 7 capoverso 2^{ter} AP-LDist prevede che i datori di lavoro debbano presentare agli organi di controllo, su richiesta, altri documenti per verificare il rispetto delle condizioni lavorative e salariali. Questi documenti, a differenza di quelli previsti all'articolo 7 capoverso 2^{bis} AP-LDist, non devono necessariamente essere conservati o resi accessibili in Svizzera sin dall'inizio dell'impiego, ma prodotti soltanto su richiesta nel quadro di una procedura di controllo o di una procedura sanzionatoria. Rientrano nel capoverso 2^{ter} anche i documenti di cui al capoverso 2^{bis} se questi ultimi non sono tenuti a disposizione sin dall'inizio dell'impiego come prescritto o non sono ancora disponibili quando inizia l'impiego.

Capoverso 2^{quater} (delega di competenze legislative): l'articolo 7 capoverso 2^{quater} AP-LDist autorizza il Consiglio federale a disciplinare i dettagli dell'obbligo di presentare i documenti, in particolare le eccezioni a tale obbligo e la sua durata. Possono essere previste eccezioni segnatamente per le attività di breve durata e al di fuori di un settore contemplato dall'articolo 6 capoverso 2 ODist. Possono inoltre essere previste eccezioni in casi urgenti, ossia in particolare in caso di eventi imprevedibili che richiedono un intervento immediato. Conformemente al principio di proporzionalità, l'obbligo di

³⁴⁷ Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, nella versione della GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 105.

presentare i documenti deve valere soltanto il tempo necessario, ma non più di due anni dalla fine del distacco.

Sezione 5: Cooperazione amministrativa transfrontaliera: principio

Art. 8

L'articolo 8 sancisce l'obbligo e la facoltà degli organi esecutivi della LDist di cooperare con le autorità estere per garantire, da un lato, l'applicazione del diritto in materia di distacco dei lavoratori conformemente all'articolo 6 della direttiva 2014/67 (UE) e, dall'altro, l'esecuzione della LDist. La cooperazione amministrativa deve essere richiesta soltanto a titolo sussidiario, ad esempio se il datore di lavoro interessato non reagisce e se le altre possibilità, come il coinvolgimento dell'interlocutore di cui all'articolo 5a capoverso 1 AP-LDist, non producono risultati. Anche le richieste di esecuzione di sanzioni amministrative vanno presentate soltanto se è impossibile ottenere il pagamento della sanzione dal datore di lavoro o dalla persona che esercita l'attività lucrativa indipendente.

Sezione 6: Cooperazione amministrativa transfrontaliera: richieste provenienti da autorità estere

Art. 8a

Il capoverso 1 disciplina gli elementi che possono essere oggetto della richiesta di cooperazione amministrativa formulata dalle autorità estere: l'ottenimento di informazioni sui datori di lavoro, sui lavoratori e sulle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente in Svizzera (lett. a), l'esecuzione di controlli (lett. b), l'esecuzione di sanzioni amministrative passate in giudicato dello Stato richiedente (lett. c) e la notifica di decisioni e documenti in relazione a un distacco (lett. d).

Capoverso 2: al Consiglio federale è delegata la competenza di disciplinare le modalità delle richieste formulate dalle autorità estere all'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d.

La richiesta deve in particolare contenere: (1) le informazioni utili all'identificazione del destinatario della richiesta (ad es.: nome e indirizzo), (2) un riassunto dei fatti e delle circostanze dell'infrazione, la natura del reato e le pertinenti norme applicabili, (3) lo strumento che consente l'esecuzione in Svizzera e ogni altra informazione o documento, anche di natura giudiziaria, concernente il reclamo, la sanzione amministrativa o la multa corrispondenti; e (4) nome, indirizzo e coordinate dell'autorità competente responsabile della valutazione della sanzione amministrativa e/o della multa e, se diverso, dell'organismo competente da cui possono essere ottenute ulteriori informazioni sulla sanzione e/o multa o sulle possibilità di impugnare l'obbligo di pagamento o la decisione che lo impone.

Più precisamente, per quanto riguarda la richiesta di esecuzione di una sanzione amministrativa, devono essere indicate le seguenti informazioni: la data in cui la sentenza

o la decisione è divenuta esecutiva o è passata in giudicato, una descrizione della natura e dell'ammontare della sanzione amministrativa e/o della multa, con le date pertinenti alla procedura di esecuzione, compreso se, e in caso affermativo, in che modo, la sentenza o la decisione è stata notificata all'imputato e/o è stata resa in contumacia, la conferma da parte dell'autorità richiedente che la sanzione e/o la multa non è soggetta ad ulteriore appello, nonché il corrispondente reclamo in relazione al quale la richiesta è presentata e le sue varie componenti. Inoltre, la richiesta di notifica di una sanzione amministrativa o di informazione deve contenere anche lo scopo (oggetto) della notifica e il termine entro il quale deve essere eseguita.

Nell'ODist dovrà essere determinato anche il termine di elaborazione delle richieste; conformemente all'articolo 6 paragrafo 6 della direttiva 2014/67/UE, questo termine ammonta al massimo a 25 giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta. In casi urgenti che richiedono soltanto la consultazione di un registro, il termine può ammontare al massimo a due giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta.

Inoltre, la comunicazione da parte delle autorità e degli organi paritetici di cui all'articolo 7 concernente le misure adottate in seguito alla richiesta e la valuta da utilizzare saranno indicate nell'ODist.

Infine, l'oggetto e le modalità della richiesta si basano sull'articolo 16 della direttiva di applicazione 2014/67/UE sul distacco dei lavoratori.

Art. 8b, cpv. 2, lett. a–d, cpv. 3

Questa disposizione disciplina in maniera esaustiva i motivi per cui la richiesta può essere rifiutata. Inoltre, la direttiva di applicazione 2014/67/UE sul distacco dei lavoratori non prevede una procedura di riconoscimento della decisione estera. Pertanto, nel caso in cui l'autorità estera richieda una decisione presso l'autorità cantonale competente riguardo al rifiuto della richiesta, si applica la procedura amministrativa cantonale.

Il *capoverso 2 lettera c* prevede un importo minimo di 350 euro affinché l'autorità richiedente estera possa presentare una richiesta di esecuzione presso l'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d AP-LDist. Per il tasso di cambio bisogna fare riferimento a quelli pubblicati dall'AFC³⁴⁸.

Capoverso 3: è prevista una delega di competenze al Consiglio federale per la sospensione della procedura. La procedura in Svizzera potrà essere sospesa se la sanzione amministrativa o la multa è oggetto di ricorso da parte del prestatore di servizi in questione o da una parte interessata nello Stato membro dell'UE richiedente. Di conseguenza, in Svizzera non vi sono rimedi giuridici per chiedere la sospensione della procedura.

³⁴⁸ www.estv.admin.ch > Tassa sul valore aggiunto IVA > Rendiconto IVA > Corsi delle valute estere AFC > Corsi medi mensili.

Infine, i motivi di rifiuto si basano sull'articolo 17 della direttiva di applicazione 2014/67/UE sul distacco dei lavoratori e la sospensione della procedura sull'articolo 18 di tale direttiva.

Art. 8c, cpv. 2 e 3

Capoverso 2: prima di avviare una procedura esecutiva l'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d AP-LDist deve dare al debitore un'ultima possibilità di pagare la sanzione amministrativa passata in giudicato. Deve pertanto accordare al debitore un termine alla scadenza del quale, se trascorso inutilizzato, sarà avviata la procedura esecutiva. Il termine fissato dall'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d AP-LDist deve essere ragionevole. La ragionevolezza del termine è valutata in base alle circostanze particolari del caso, tenendo conto in particolare della complessità della questione, della posta in gioco per il destinatario, del suo comportamento e di quello delle autorità competenti.

Capoverso 3: il debitore che non è d'accordo con l'esecuzione della decisione in Svizzera può far valere i propri diritti nell'ambito della procedura esecutiva secondo l'articolo 81 capoverso 3 LEF. Di conseguenza, non è possibile presentare ricorso presso l'autorità cantonale competente.

Art. 8d, cpv. 1 e 2

Capoverso 1: secondo quanto previsto da questa disposizione, l'autorità cantonale competente di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d deve presentare la domanda d'esecuzione direttamente all'ufficio d'esecuzione competente. La procedura da seguire per ottenere l'esecuzione della richiesta si basa sugli articoli 67 segg LEF. Inoltre, per la determinazione del foro si applica per il resto l'articolo 46 LEF.

Capoverso 2: l'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d AP-LDist ha gli stessi diritti e gli stessi obblighi di un creditore. Deve pertanto, se necessario, portare avanti autonomamente la procedura esecutiva. Ad esempio, se il debitore fa opposizione al precetto esecutivo (art. 74 et 75 LEF), l'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d dovrà ottenere l'eliminazione dell'opposizione (mediante una domanda di rigetto definitivo secondo l'art. 80 LEF) rivolgendosi, prima della scadenza della durata di validità del precetto, all'autorità cantonale competente in materia di esecuzioni.

Art. 8e, cpv. 2

La Confederazione rimborsa alle autorità cantonali le spese della procedura esecutiva dopo aver dedotto la somma ricavata della realizzazione ottenuta nella procedura esecutiva.

Art. 8f

In qualità di creditore, l'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d riceve la somma della realizzazione ottenuta nell'ambito della procedura esecutiva,

conformemente all'articolo 144 LEF in caso di pignoramento e agli articoli 261 segg. LEF in caso di fallimento.

Art. 8g

L'articolo 8g AP-LDist disciplina la procedura per l'elaborazione delle richieste di informazioni formulate da autorità estere. Per ottenere le informazioni e i documenti richiesti l'autorità cantonale deve prima rivolgersi al datore di lavoro o alla persona che esercita un'attività lucrativa indipendente; occorre rivolgersi alle autorità di cui agli articoli 8o capoverso 1 e 8p capoverso 2 AP-LDist solo a titolo sussidiario (cpv. 2); queste ultime possono fornire informazioni soltanto se ne sono in possesso.

Se necessario, la risposta a una richiesta di cooperazione amministrativa può richiedere anche lo svolgimento di controlli (cpv. 4). Questi controlli devono essere svolti dalle autorità cantonali di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d LDist. L'oggetto dei controlli è limitato alle questioni legate all'esecuzione delle prescrizioni in materia di distacco dello Stato richiedente (cfr. art. 8a cpv. 1 lett. b AP-LDist). Le autorità cantonali possono all'occorrenza coinvolgere gli organi e le altre autorità di cui all'articolo 7, ad esempio la CP competente se il datore di lavoro interessato sottostà a un CCL di obbligatorietà generale. Il capoverso 4 terzo periodo rinvia all'articolo 7 capoverso 4 LDist per quanto riguarda l'obbligo di dare informazioni e di collaborare del datore di lavoro o della persona che esercita un'attività lucrativa indipendente. La lingua dei documenti da fornire deve essere conforme alle prescrizioni dello Stato richiedente (cpv. 5). Le infrazioni all'obbligo di dare informazioni e di collaborare del datore di lavoro o della persona che esercita un'attività lucrativa indipendente saranno punite con sanzioni amministrative fino a 5000 franchi (cfr. art. 9 cpv. 2 lett. g AP-LDist).

Art. 8h

L'assistenza amministrativa alle autorità estere deve essere prestata a titolo gratuito. Il capoverso 2 prevede tuttavia che le autorità cantonali e gli organi paritetici dei CCL di obbligatorietà generale siano indennizzati dalla Confederazione per le spese sostenute a titolo di assistenza amministrativa. Le CP dei CCL dichiarati di obbligatorietà generale dai Cantoni sono indennizzate dal Cantone, come avviene già nel quadro dell'esecuzione della LDist. I nuovi obblighi in materia di assistenza amministrativa rientreranno nei compiti ispettivi di cui all'articolo 16c ODist.

Sezione 7: Cooperazione amministrativa transfrontaliera: richieste provenienti da autorità svizzere

Art. 8i

L'articolo 8i è la controparte dell'articolo 8a e disciplina le richieste formulate dalle autorità cantonali e dalle CP alle autorità estere per l'ottenimento di informazioni, lo svolgimento di controlli, la notifica e l'esecuzione di sanzioni amministrative di cui all'articolo 9 nonché la notifica di documenti.

Art. 8j, cpv. 2

Al Consiglio federale è delegata la competenza di disciplinare le modalità delle richieste formulate dalle autorità e dagli organi paritetici di cui all'articolo 7 capoverso 1 LDist all'autorità richiedente estera. Le richieste contengono gli stessi elementi di quelli previsti all'articolo 8a capoverso 2 AP-LDist.

Art. 8k

Le autorità cantonali possono anche informare le autorità estere di propria iniziativa, senza che queste ultime lo richiedano, se vi sono indizi di un'infrazione alla LDist che potrebbero far presumere un'infrazione nello Stato interessato.

Sezione 8: Cooperazione amministrativa transfrontaliera: sistema di informazione del mercato interno

Art. 8l

L'articolo 8l capoverso 1 stabilisce che la cooperazione amministrativa con gli Stati membri dell'UE in materia di distacco avviene attraverso il sistema IMI.

Il capoverso 2 stabilisce che i Cantoni devono designare un'autorità centrale o un servizio di coordinamento, da notificare alla SECO. In genere questo ruolo è ricoperto dall'autorità cantonale del mercato del lavoro. I servizi cantonali di coordinamento del sistema IMI sono autorizzati – d'intesa con la SECO quale coordinatore nazionale IMI nell'ambito del distacco – ad inserire altre autorità cantonali competenti nel sistema IMI, come l'autorità cantonale di migrazione o l'ispettorato cantonale del lavoro.

Conformemente al capoverso 3, se un'autorità o un organo che partecipa all'esecuzione della LDist non ha accesso al sistema IMI, il servizio cantonale competente in materia di coordinamento del sistema IMI garantisce la cooperazione amministrativa transfrontaliera conformemente all'articolo 8 LDist.

Art. 8m

Il capoverso 1 prevede che la SECO assuma il ruolo di coordinatore IMI nell'ambito del distacco dei lavoratori.

Conformemente al capoverso 2 la SECO può registrare nel sistema i coordinatori IMI e le autorità competenti e accordare loro diritti differenziati.

Il capoverso 3 delega al Consiglio federale la designazione di un coordinatore nazionale IMI.

Art. 8n

I costi annuali per il collegamento all'IMI e la relativa gestione sono assunti dalla Confederazione.

Sezione 9: Protezione dei dati

Art. 8o

Capoverso 1: l'articolo 8o capoverso 1 AP-LDist autorizza gli organi incaricati dello svolgimento dei controlli o dell'esecuzione della LDist di cui all'articolo 7 capoverso 1 LDist, le Commissioni tripartite e la SECO a trattare i dati di cui necessitano per svolgere i compiti previsti dalla LDist e i compiti di osservazione di cui all'articolo 360b CO. Il trattamento dei dati comprende sia i dati personali che i dati di persone giuridiche, compresi i dati concernenti procedimenti o sanzioni di natura amministrativa e penale di cui all'articolo 9 e all'articolo 12 LDist.

Capoverso 2 (delega di competenze legislative): l'articolo 8o capoverso 2 AP-LDist autorizza il Consiglio federale a disciplinare la durata di conservazione dei dati. Sono fatte salve le disposizioni cantonali.

Art. 8p

Capoverso 1: per poter garantire un'esecuzione coordinata della LDist è indispensabile che le autorità e gli organi di cui all'articolo 8o capoverso 1 AP-LDist si comunichino reciprocamente i dati. All'articolo 8p capoverso 1 AP-LDist viene pertanto introdotto l'obbligo di comunicazione dei dati, nella misura in cui ciò sia necessario per lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 8o capoverso 1 AP-LDist.

Capoverso 2: l'articolo 8p capoverso 2 AP-LDist prevede che le autorità e gli organi di cui all'articolo 8o capoverso 1 AP-LDist possano comunicare, di propria iniziativa o su richiesta, alle autorità e agli organi competenti gli indizi di infrazione di cui alle lettere a–e ottenuti nell'ambito dell'adempimento dei compiti legali. Gli indizi d'infrazione devono emergere nel quadro dell'adempimento dei compiti esistenti. L'articolo 8p capoverso 2 AP-LDist non deve comportare un ampliamento dei compiti e delle competenze attualmente previsti.

Capoverso 3: il contenuto dell'articolo 8p capoverso 3 AP-LDist corrisponde al vigente articolo 8 capoverso 2 secondo periodo LDist.

Capoverso 4: in analogia all'articolo 8p capoverso 2 AP-LDist, anche le autorità e agli organi di cui all'articolo 8p capoverso 2 lettere a–e AP-LDist devono poter comunicare alle autorità e agli organi di cui all'articolo 8o capoverso 1 AP-LDist dati secondo le lettere a–c.

Capoverso 5: il contenuto dell'articolo 8p capoverso 5 AP-LDist corrisponde al vigente articolo 8 capoverso 4 LDist. Vengono apportate unicamente modifiche redazionali.

Art. 8q

L'esecuzione della LDist implicherà in futuro scambi più intensi con le autorità estere. L'articolo 8q AP-LDist prevede quindi l'obbligo per le autorità e gli organi di cui all'articolo 8o capoverso 1 AP-LDist di comunicare dati all'estero nell'ambito del distacco dei lavoratori.

Sezione 10: Piattaforma per la comunicazione elettronica

Art. 8r cpv. 1

L'adeguamento previsto a questo articolo riguarda unicamente il rinvio all'articolo 8p AP-LDist, che deve essere modificato in seguito alla nuova numerazione.

Sezione 11: Sanzioni e pene

Art. 9 cpv. 2, frase introduttiva e lett. a, b, b^{bis}, g ed h

A titolo preliminare va rilevato che le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Dalla giurisprudenza consolidata della CGUE risulta che queste sanzioni possono essere ammesse quando siano giustificate da ragioni imperative d'interesse generale, siano idonee a garantire la realizzazione dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per il raggiungimento di quest'ultimo³⁴⁹, ossia la severità della sanzione irrogata deve essere adeguata alla gravità dell'infrazione che essa intende sanzionare. Questi requisiti sono rispettati nella misura in cui l'articolo 9 capoverso 2, LDist prevede due tipi di sanzioni amministrative: la multa fino a 5000 franchi (lett. a, lett. d, lett. g e lett. h) o fino a 30 000 franchi (lett. b, lett. b^{bis} e lett. f), nonché il divieto di offrire servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni (lett. b, lett. b^{bis}, lett. c, lett. d nonché lett. e). L'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d LDist ha la possibilità di infliggere una o l'altra di queste due sanzioni (lett. b, b^{bis} nonché d), sulla base delle circostanze del caso (infrazione minore o infrazione grave). Il divieto di offrire servizi in Svizzera non è solo idoneo a dissuadere le aziende interessate dal commettere ulteriori infrazioni alla LDist, ma è anche necessario perché, in alcuni casi, una multa amministrativa non è sufficiente per porre fine alle infrazioni, il che permette di garantire il principio di proporzionalità. Infine, è soltanto in caso di infrazioni particolarmente gravi (lett. c), di infrazioni ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1 lettera a o b LDist o di mancato pagamento dell'importo della sanzione amministrativa passata in giudicato di cui alle lettere a, b o d (lett. e) che entra in linea di conto unicamente un divieto di offrire i propri servizi in Svizzera: in simili casi la soluzione adottata rispetta altresì il principio di proporzionalità perché la sanzione pronunciata deve essere adeguata a ogni caso concreto e rappresenta l'unico deterrente possibile ed efficace.

Alle infrazioni punibili con la sanzione prevista alla *lettera a* vengono aggiunte le infrazioni all'obbligo di tenere a disposizione i documenti secondo l'articolo 7 capoversi 2 o 2^{bis}. Le infrazioni all'obbligo di fornire i documenti di cui l'articolo 7 capoverso 2^{ter}, che devono essere presentati o resi accessibili solo su richiesta, verranno punite con una multa secondo l'articolo 12 LDist come avviene già attualmente.

Alla lettera a vengono inoltre aggiunte le infrazioni all'obbligo di notifica commesse da:

³⁴⁹ Sentenza della CGUE del 12 settembre 2019, C-64/18, Maksimovic, UE:C:2019:723, punto 35 nonché la giurisprudenza menzionata al punto 39.

-
- datori di lavoro svizzeri che impiegano per una durata massima di tre mesi per anno civile persone domiciliate all'estero (art. 6a cpv. 1);
 - prestatori di servizi stabiliti all'estero che esercitano un'attività lucrativa indipendente in Svizzera per una durata massima di 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile (art. 6b)
 - persone che sono domiciliate all'estero ma non vi sono stabilite e che esercitano un'attività lucrativa indipendente in Svizzera per una durata massima di tre mesi per anno civile (art. 6e).

Anche le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente non stabilite all'estero sono sanzionate in caso di infrazione all'obbligo di fornire la prova dell'attività lucrativa indipendente (art. 9 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 6e cpv. 3 AP-LDist).

La lettera b^{bis} prevede, in caso di infrazioni all'articolo 2 capoverso 2^{er} LDist, una sanzione amministrativa fino a 30 000 franchi (n. 1) o un divieto di offrire servizi (n. 2). Il divieto di offrire servizi in caso di mancato pagamento della cauzione viene revocato se quest'ultima viene versata.

La lettera g prevede una sanzione amministrativa fino a 5000 franchi se, nell'ambito di una richiesta di cooperazione amministrativa, un datore di lavoro rifiuta di adempiere il suo obbligo di dare informazioni e di collaborare di cui all'articolo 8g capoversi 4 e 5 AP-LDist.

La lettera h prevede inoltre una sanzione amministrativa fino a 5000 franchi nei confronti del datore di lavoro se, nonostante una precedente diffida, l'interlocutore non adempie i presupposti di cui all'articolo 5a AP-LDist.

Sezione 12: Diritto di denuncia

Art. 13a

Il vigente articolo 11 viene spostato all'articolo 13a senza subire modifiche.

Sezione 13: Vigilanza sull'esecuzione

Art. 14

All'articolo 14 AP-LDist viene apportata unicamente una modifica redazionale.

Sezione 14: Disposizioni finali

Cifra III

Alla cifra III viene delegata al Consiglio federale la competenza di determinare l'entrata in vigore della modifica della LDist. L'attuazione delle direttive 2014/67/UE e (UE) 2018/957 e dei nuovi articoli 5g, 5h e 5i ALC deve avvenire entro 36 mesi dall'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC. La LDist si applica ai datori di lavoro, ai lavoratori distaccati e alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente a prescindere dalla loro provenienza. Determinate disposizioni, come

quelle relative alla procedura di notifica di cui agli articoli 6, 6a, 6b e 6e LDist, si applicano non solo ai cittadini dell'UE ma anche a quelli dell'AELS. Fino all'entrata in vigore di un'eventuale revisione della Convenzione AELS, le disposizioni sull'assistenza amministrativa attraverso l'IMI si applicano solo ai cittadini degli Stati membri dell'UE. Gli altri adeguamenti alla LDist si applicano anche ai cittadini degli Stati membri dell'AELS, dato che non vi sono incompatibilità con la vigente Convenzione AELS.

2.3.8.4.2 Legge federale sugli appalti pubblici (LAPub)

Art. 26 cpv. 2^{bis} e 3

Nel quadro della legislazione in vigore spetta unicamente al committente pubblico determinare quali prove esigere e in quale momento, al fine di garantire che gli offerenti e i loro subappaltatori osservino le condizioni di partecipazione; la legge cita, a titolo di esempio, un'autodichiarazione o l'iscrizione in un elenco (art. 26 cpv. 2 e 3 LAPub). L'articolo 26 capoverso 2^{bis} LAPub obbliga il committente a esigere che gli offerenti sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale presentino una prova supplementare sotto forma di una certificazione CCL per le prestazioni edili al momento dell'aggiudicazione della commessa edile. Se deve dichiarare i propri subappaltatori già al momento dell'aggiudicazione e se questi ultimi sono sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale, l'offerente deve fornire la certificazione CCL anche per loro conto. Ciò permette di verificare se l'offerente o il subappaltatore interessato è già stato oggetto di un controllo degli organi paritari competenti e se eventuali violazioni contro le disposizioni in materia di tutela dei lavoratori e le condizioni di lavoro determinanti sono state sanate entro i termini o sono ancora in corso. Nel caso delle violazioni in corso l'offerente deve essere escluso dalla procedura purché ciò sia compatibile con il principio della proporzionalità. Nei settori in cui non viene utilizzata la certificazione CCL il committente dovrà continuare a basarsi principalmente sull'autodichiarazione dell'offerente. Secondo la normativa vigente, le aziende straniere che hanno già fornito prestazioni in Svizzera possono ottenere la certificazione CCL alle stesse condizioni valide per le aziende svizzere. Ai fini di un'attuazione non discriminatoria, le commissioni paritetiche dovranno rilasciare una certificazione anche alle aziende che non sono mai state attive sul territorio svizzero.

Rimane in capo al committente determinare il momento del rilascio della certificazione CCL (v. art. 26 cpv. 3 LAPub).

2.3.8.4.3 Codice delle obbligazioni (CO)

Art. 335f

Questa disposizione definisce il campo di applicazione delle nuove norme. Esse hanno lo scopo di introdurre una procedura speciale in caso di licenziamento di rappresentanti del personale, di rappresentanti dei lavoratori membri di un organo paritetico di istituti di previdenza e di membri di un comitato nazionale di settore. Il limite di almeno cinquanta lavoratori previsto all'articolo 3 della legge sulla partecipazione deve applicarsi anche in questo caso. La limitazione ai datori di lavoro che occupano almeno cinquanta lavoratori è coerente con il limite previsto all'articolo 3 della legge

sulla partecipazione. Se questo limite fosse superato potrebbe porsi la questione del principio della parità di trattamento garantito dall'articolo 8 della Costituzione federale (Cst.). Bisogna tuttavia tenere conto anche della capacità finanziaria delle aziende, in particolare le micro-aziende con meno di 10 lavoratori, che nel 2022 rappresentavano il 90 per cento delle aziende in Svizzera. Questi oneri devono essere soppesati alla luce di una protezione diversa (in questo caso quella già prevista all'art. 336 CO) per una parte dei lavoratori e dei suoi effetti sulla loro attività.

Le nuove norme si applicano in caso di licenziamento. Si tratta della risoluzione del rapporto di lavoro pronunciata dal datore di lavoro. Le nuove norme si limitano alla risoluzione ordinaria del contratto di lavoro, con esclusione della risoluzione immediata secondo l'articolo 337 segg. CO (cpv. 2).

Il *capoverso 1* definisce le categorie di persone interessate dalla procedura: si tratta in primo luogo dei rappresentanti eletti dei lavoratori conformemente alla legge del 17 dicembre 1993 sulla partecipazione (cpv. 1 lett. a n. 1). A questa prima categoria, che comprende i membri delle commissioni del personale, si aggiunge quella dei rappresentanti eletti ad hoc per una specifica occasione (cpv. 1 lett. a n. 2). Ciò avviene, per esempio, per quelle situazioni in cui i lavoratori designano un rappresentante per negoziare con il datore di lavoro in caso di licenziamento collettivo, in particolare se l'azienda non dispone di una commissione del personale. Le disposizioni della legge sulla partecipazione relative alle modalità di elezione si applicano per analogia all'elezione ad hoc se sono pertinenti per questo tipo di elezione. Si tratta in questo caso degli articoli 5, 6, 7 capoverso 1 e 8. Il capoverso 1 numero 3 riguarda i rappresentanti dei lavoratori membri di un organo paritetico di amministrazione di istituti di previdenza secondo l'articolo 51 LPP. Anche altre disposizioni legali prevedono tali organi paritetici, come l'articolo 9 della legge del 20 dicembre 2006³⁵⁰ su PUBBLICA. Sono inclusi anche i rappresentanti dei lavoratori membri di questi organi, nella misura in cui le norme del CO si applicano al loro rapporto di lavoro. Infine, il capoverso 1 lettera c include i membri dei comitati nazionali di settore. Questi comitati stabiliti dalle organizzazioni dei lavoratori raggruppano rappresentanti di vari datori di lavoro di un medesimo settore. Il campo di applicazione è ristretto ai comitati attivi in un settore che dispone di un CCL di obbligatorietà generale. Questa condizione limita sostanzialmente il numero di persone interessate.

Le persone interessate beneficiano delle nuove norme unicamente per il periodo del loro mandato. Sono esclusi i casi in cui il licenziamento è stato pronunciato prima o dopo il periodo del mandato al fine di aggirare le nuove norme.

Art. 335m

La procedura messa in atto inizia con un preavviso inviato al lavoratore prima che sia data la disdetta. Il lavoratore può rispondere a questo avviso e chiedere un colloquio. In questo modo è possibile instaurare una discussione e cercare delle soluzioni. La procedura proposta si basa su soluzioni esistenti in alcuni contratti collettivi, come nel caso dell'articolo 38.5 del contratto collettivo di lavoro dell'industria metalmeccanica ed elettrica.

³⁵⁰ RS 172.222.1

L'articolo 335m disciplina il preavviso di disdetta e il colloquio che segue.

Per quanto concerne il momento del preavviso, la formulazione è ripresa dall'articolo 335f CO, in base al quale la consultazione in caso di licenziamenti collettivi ha luogo nel momento in cui questi licenziamenti sono «previsti». Si tratta dunque di un momento antecedente al momento in cui è data la disdetta.

Nel *capoverso 3*, la persona terza è indicata come «persona di fiducia» che accompagna il lavoratore o il datore di lavoro. Questa persona non ha potere di rappresentanza, essendo le parti tenute a presenziare al colloquio.

Il *capoverso 4* definisce il principio di condurre in buona fede il colloquio nonché l'obiettivo perseguito. L'offerta di un posto simile è citata a titolo di esempio ma, su questo punto e in maniera generale, non viene definito alcun obbligo di risultato.

Art. 335n

Questo articolo disciplina il seguito della procedura. Si tratta di vedere se dopo il colloquio sono necessari ulteriori incontri o altre misure per raggiungere l'obiettivo di evitare la disdetta. Il *capoverso 2* stabilisce che la procedura può avere una durata massima di due mesi. Le parti possono concordare di ridurre la durata della procedura o di prolungarla. La procedura può essere più breve se, per esempio, dopo qualche giorno o prima della scadenza del termine di due mesi le parti hanno trovato un accordo per concluderla, o se di comune accordo hanno deciso di non proseguire la procedura. Il principio della buona fede si applica anche al seguito della procedura.

Art. 335o

Questa disposizione prevede che la disdetta non possa essere data mentre è in corso la procedura prevista dai due articoli precedenti. Va da sé che la disdetta non può intervenire proprio durante la procedura volta a evitarla. Questa disposizione stabilisce, *a contrario*, il momento a partire da cui può essere data la disdetta.

Art. 335p

L'articolo 335p prevede la nullità della disdetta in caso di mancato rispetto della procedura precedente alla disdetta.

Il datore di lavoro e il lavoratore devono rispettare il principio della buona fede durante tutta la procedura (art. 335m). Il datore di lavoro che dà la disdetta senza aver seguito la procedura preliminare dovrà riprendere il processo con la notifica di un preavviso. Conclusa la procedura, il datore di lavoro potrà procedere al licenziamento. Anche il lavoratore è tenuto ad agire in buona fede e non deve, per esempio, ritardare la procedura senza ragione evitando di presentarsi a un colloquio programmato.

Art. 335q

Un contratto collettivo di lavoro sottoscritto tra associazioni di datori di lavoro e di lavoratori può derogare a quanto previsto dagli articoli 335l–335o, a condizione che offra una soluzione equivalente.

Questa disposizione offre alle parti sociali la flessibilità necessaria per definire altri modi di procedere, ma richiede che le soluzioni concordate siano equivalenti alla soluzione prevista dalla legge.

L'equivalenza si riferisce alla soluzione d'insieme. Non si tratta di trovare una regola equivalente per ogni disposizione legale, ma di individuare una soluzione che, nel complesso, sia equivalente alla protezione prevista dalla legge.

L'equivalenza deve essere giudicata sulla base delle finalità delle norme legali. La procedura prevista all'articolo 335*m* e seguenti mira a evitare decisioni di licenziamento impulsive e poco ponderate. I lavoratori che svolgono funzioni di rappresentanza non devono essere licenziati per questo motivo e le funzioni svolte devono essere prese in considerazione in qualsiasi decisione inerente a una disdetta. Allo stesso modo, la disdetta non deve poter essere utilizzata per influenzare un processo di negoziazione in corso. Al contempo deve essere possibile dare una disdetta per motivi fondati. La soluzione prevista dalla legge si prefigge a tal fine di definire un determinato periodo di tempo durante il quale si possa instaurare un dialogo. Una soluzione convenzionale sarà quindi equivalente se consente un periodo di sospensione che dia la possibilità di discutere e di cercare una soluzione negoziata.

L'equivalenza può anche essere vista nel senso che le deroghe a sfavore del lavoratore siano compensate da altri provvedimenti. Se le parti non desiderano né una procedura preliminare né un preavviso, possono per esempio prevedere un termine di disdetta più lungo, di sei mesi per esempio. È inoltre possibile ipotizzare che la disdetta data prima della conclusione della procedura o quando la procedura non è stata rispettata non sia nulla ma dia luogo a compensazioni finanziarie sufficientemente adeguate da poter essere considerate come equivalenti.

A questo proposito, le soluzioni già esistenti possono essere considerate come equivalenti. Pertanto, ad esempio, alcuni CCL che contengono soluzioni comprendenti un preavviso, anche con termini più brevi rispetto alla soluzione legale proposta, potrebbero essere considerati come equivalenti, visto che sono completate da una protezione più forte dei rappresentanti dei lavoratori in situazioni particolari come una ristrutturazione (art. 38.5 del contratto collettivo di lavoro dell'industria metalmeccanica ed elettrica [MEM]).

Art. 336a

La sanzione in caso di disdetta abusiva di rappresentanti dei lavoratori, membri di un organo di un istituto di previdenza o membri dei comitati di settore secondo l'articolo 335*l* deve avere effetto dissuasivo. Essa è definita dal giudice tenendo conto di tutte le circostanze, conformemente al capoverso 2 dell'articolo 336*a* CO. I criteri stabiliti dalla giurisprudenza trovano in questo caso piena applicazione. Anche la situazione particolare deve essere presa in considerazione. In particolare, il giudice deve tener conto delle capacità finanziarie dell'azienda, dell'età e dell'anzianità del rappresentante dei lavoratori, del membro di un organo di un istituto di previdenza o del membro di un comitato di settore secondo l'articolo 335*l*, oltre che degli sforzi e delle possibilità del datore di lavoro per proporre un posto di lavoro comparabile. L'importo massimo della sanzione, più elevato, corrisponde a 10 mesi di salario del lavoratore. In linea di principio, l'indennità deve essere maggiore rispetto agli altri casi di disdetta

abusiva, a meno che non vi siano ragioni particolari per cui non debba avvenire. Deve infatti avere un effetto sufficientemente dissuasivo visto lo status particolare dei rappresentanti dei lavoratori di cui all'articolo 335/ capoverso 1.

2.3.8.4.4 Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL)

Art. 2 n. 3

Continua a trovare applicazione il principio secondo cui i lavoratori già vincolati dal contratto collettivo devono poter formare la maggioranza dei lavoratori che sarebbero vincolati dal contratto quando ad esso fosse conferita l'obbligatorietà generale (quorum dei lavoratori). Come avviene attualmente, è possibile derogare a questo requisito della maggioranza solo in circostanze particolari. La nuova regolamentazione non facilita il conferimento del carattere obbligatorio generale ai CCL. Viene abrogato il termine «eccezionalmente». Nella domanda congiunta di conferimento del carattere obbligatorio generale, le parti contraenti del CCL devono continuare a dimostrare l'esistenza di circostanze particolari che rendono difficile l'organizzazione dei lavoratori nel settore e giustificano la deroga al quorum dei lavoratori. L'intento è quindi di sancire nella legge l'attuale prassi delle autorità competenti a livello federale e cantonale, ampiamente sostenuta dalle parti sociali, e di migliorare la certezza del diritto per le parti contraenti di un CCL che chiedono il conferimento del carattere obbligatorio generale. Secondo l'attuale prassi delle autorità competenti, possono essere circostanze particolari che rendono difficile l'organizzazione dei lavoratori segnatamente le seguenti: elevata quota di giovani lavoratori nel settore, molti lavoratori con contratto di lavoro a tempo determinato, elevata fluttuazione del personale e uscita dal settore, accesso difficile dei sindacati ai posti di lavoro perché questi ultimi sono chiusi al pubblico per motivi di sicurezza, numerose piccole aziende in zone rurali in cui esiste un rapporto personale tra datore di lavoro e lavoratori o, inoltre, un elevato numero di aziende stagionali.

Art. 2a

I datori di lavoro vincolati dal CCL devono rappresentare almeno il 40 per cento di tutti i datori di lavoro che sarebbero vincolati dal contratto quando ad esso fosse conferita l'obbligatorietà generale (lett. b) mentre la quota di lavoratori impiegati dai datori di lavoro vincolati (quorum misto) deve essere almeno tanto superiore al 50 per cento quanto la quota dei datori di lavoro vincolati (quorum dei datori di lavoro) è inferiore al 50 per cento (lett. c). La totalità di entrambi i quorum deve ammontare almeno al 100 per cento. Esempio: se il quorum dei datori di lavoro ammonta al 45 per cento, il quorum misto deve ammontare ad almeno il 55 per cento. Le parti contraenti di un CCL devono ora indicare, nelle domande di conferimento del carattere obbligatorio generale, che si basano sulla regola della maggioranza speciale. Tutte le altre condizioni inerenti al conferimento del carattere obbligatorio generale (art. 2 e 3 LOCCL) rimangono valide. La regola della maggioranza speciale è applicabile soltanto in caso di proroga di un CCL che è già stato dichiarato di obbligatorietà generale.

Sono inclusi anche i CCL che per un determinato periodo di tempo non sono stati dichiarati di obbligatorietà generale, perché per esempio le parti contraenti non sono riuscite a concordare un nuovo CCL e non è stato pertanto possibile prorogare l'obbligatorietà generale. Il periodo senza obbligatorietà generale non può superare i 18 mesi e inizia a decorrere dalla scadenza della validità della dichiarazione di obbligatorietà generale fino alla presentazione di una nuova domanda di conferimento del carattere obbligatorio generale presso le autorità competenti (lett. a).

Art. 4a

La disposizione proposta si riferisce agli organi responsabili dell'esecuzione in comune ai sensi dall'articolo 357b capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO). Nella pratica questi organi d'esecuzione sono nella maggior parte dei casi le commissioni paritetiche. L'azione è diretta contro la commissione paritetica, se sono soddisfatti i requisiti procedurali, o contro le parti contraenti vincolate che hanno avviato chiarimenti riguardo all'assoggettamento. La procedura è disciplinata dal Codice di procedura civile.

In linea di principio, l'azione d'accertamento negativa ai sensi dell'articolo 88 del Codice di diritto processuale svizzero³⁵¹ può essere presentata in qualsiasi momento dopo l'avvio dei chiarimenti riguardo all'assoggettamento, a condizione che vi sia un interesse degno di protezione. Si presume vi sia un legittimo interesse a ottenere un accertamento in particolare se la commissione paritetica responsabile ha avviato chiarimenti sull'assoggettamento e non li ha conclusi entro un termine ragionevole dal primo contatto con l'azienda interessata (p. es. 3-4 mesi). Al contempo, le commissioni paritetiche devono poter essere in grado di effettuare i chiarimenti necessari per verificare l'assoggettamento di un'azienda. Esse verificano, per esempio, le iscrizioni nel registro di commercio, i siti web delle aziende, gli elenchi telefonici o i registri professionali. Nel caso delle aziende miste in particolare, possono essere necessari a seconda delle circostanze ulteriori informazioni o documenti per chiarire la questione dell'assoggettamento. Tuttavia, la collaborazione richiesta deve essere sempre proporzionata e adeguata allo stato dei chiarimenti.

Il rapido chiarimento dell'assoggettamento è rilevante anche per la questione della retroattività. Un CCL dichiarato di obbligatorietà generale si applica a un datore di lavoro non vincolato dal momento in cui egli inizia a svolgere attività che rientrano nel campo di applicazione del CCL dichiarato di obbligatorietà generale. Da questo momento sono inoltre dovuti i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori (p. es. contributi ai costi d'esecuzione e di formazione continua, contributi PEAN). Se i chiarimenti dell'assoggettamento richiedono molto tempo, ciò può comportare richieste di contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori con carattere retroattivo. In questo contesto, è importante tenere presente che un assoggettamento retroattivo deve essere finanziariamente sostenibile sia per i datori di lavoro che per i lavoratori.

Art. 11 cpv. 2

L'autorità competente può già oggi chiedere un parere sugli effetti del conferimento del carattere obbligatorio generale, a patto che questo non appaia senz'altro superfluo. Inoltre, già attualmente è possibile fare opposizione a una domanda di conferimento del carattere obbligatorio generale durante il termine della pubblicazione se è possibile dimostrare di avervi interesse (art. 10 LOCCL). Questa possibilità di opposizione si applica anche alle domande basate sulla maggioranza speciale secondo l'articolo 2a AP-LOCCL e, in linea di principio, è aperta anche alle associazioni mantello. Quando la pubblicazione della domanda di conferimento del carattere obbligatorio generale viene pubblicata nel Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC), si deve includere un riferimento alla domande di deroga al quorum dei datori di lavoro (maggioranza speciale). Tuttavia, per dissipare i timori che le domande basandosi sulla maggioranza speciale producano effetti indesiderati, l'autorità competente deve esaminare per ogni domanda la necessità di chiedere il parere di un perito indipendente in merito alle condizioni previste nell'articolo 2 numeri 1 e 2 della legge. Così come previsto dall'articolo 11 capoverso 1, il parere è necessario eccetto che ciò appaia senz'altro superfluo.

Art. 12 cpv. 5 e 6

Capoverso 5: una parte contraente di un CCL non dichiarato di obbligatoriietà generale può chiedere all'autorità competente di includere nel campo di applicazione dell'obbligatoriietà generale un chiarimento per i datori di lavoro vincolati dal CCL non dichiarato di obbligatoriietà generale. Ciò a condizione che il CCL non dichiarato di obbligatoriietà generale sia stato concluso prima dell'entrata in vigore della LOCCL (1956) e che da quel momento sia stato essenzialmente valido senza interruzioni, che abbia una portata nazionale e che preveda almeno disposizioni sui salari minimi, sulla durata del lavoro e sull'esecuzione. Tuttavia, il chiarimento nel campo di applicazione dell'obbligatoriietà generale può essere accordato solo per le aziende o parti di aziende la cui attività prevalente rientra nel campo di applicazione del CCL non dichiarato di obbligatoriietà generale. Il chiarimento previsto dal capoverso 5 ha effetto dichiarativo e intende rispecchiare la prassi giuridica e la giurisprudenza vigente in materia di assoggettamento. Si tratta pertanto di un chiarimento e non di una modifica della prassi in materia di assoggettamento. In singoli casi spetta ancora al Tribunale civile stabilire se una specifica azienda sia assoggettata a un CCL dichiarato di obbligatoriietà generale.

Spetta all'autorità competente determinare il campo di applicazione di un'obbligatoriietà generale (art. 12 cpv. 2 LOCCL) e garantire che il carattere obbligatorio generale sia conferito solo al settore economico o alla professione per il quale il CCL è stato sottoscritto e per cui le parti contraenti del CCL sono competenti. Chiunque dimostri di avervi interesse (p. es. datori di lavoro, associazioni o parti contraenti del CCL) può anche, nel quadro di un'opposizione (art. 10 LOCCL), pronunciarsi sul campo di applicazione e richiedere modifiche, se questo non è sufficientemente chiaro. Le nuove disposizioni non apportano alcuna modifica al riguardo.

Il capoverso 5 non si applica alle parti contraenti di CCL aziendali. Inoltre, il chiarimento può interessare solo il campo di applicazione aziendale, ma non quello personale. Nel caso di campi di applicazione aziendali identici, un chiarimento nel campo di applicazione dell'obbligatorietà generale non è possibile (cfr. anche art. 4 cpv. 2 LOCCL).

Capoverso 6: un chiarimento nel campo di applicazione dell'obbligatorietà generale deve essere possibile anche per le aziende membri di un'associazione economica strettamente connessa, sul piano strutturale e dell'orientamento settoriale, con l'associazione di datori di lavoro vincolata dal CCL non dichiarato di obbligatorietà generale di cui al capoverso 5. Tuttavia, il chiarimento può essere accordato solo per le aziende e parti di azienda la cui attività prevalente rientra nel campo di applicazione del CCL non dichiarato di obbligatorietà generale. Per il resto, in merito all'applicazione e agli effetti del capoverso 6 valgono gli stessi principi sopra esposti per il capoverso 5. Il capoverso 6 può essere applicato solo in combinato disposto con il capoverso 5.

2.3.8.4.5 Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento

Art. 80 cpv. 2, n. 6

La decisione relativa a una sanzione amministrativa deve essere passata in giudicato. Non deve più poter essere impugnata mediante un rimedio giuridico.

Per procedere al recupero del credito, il creditore, ossia l'autorità cantonale di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera d, deve prima avviare una procedura esecutiva presso l'autorità d'esecuzione competente (art. 46 LP). In caso di opposizione del debitore, dovrà chiedere il rigetto definitivo dell'opposizione sulla base dell'articolo 80 capoverso 2 n. 6 AP-LEF presso il giudice competente per il rigetto dell'opposizione del Cantone in cui ha luogo la procedura d'esecuzione, conformemente all'articolo 80 capoverso 1 LEF. Il debitore può opporre le eccezioni previste dall'articolo 81 capoverso 3 LEF.

2.3.9 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

L'ALC è stato concordato nell'ambito degli accordi bilaterali I tra la Svizzera, da una parte, e l'UE e i suoi Stati membri, dall'altra, ed è quindi oggetto delle trattative inerenti al pacchetto relativo al consolidamento e allo sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE. Nell'ambito di queste trattative la Svizzera e l'UE hanno convenuto, tra le altre cose, il recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE e il recepimento del pertinente *acquis* dell'UE.

Il consolidamento grazie all'aggiornamento dell'ALC garantisce la libera circolazione dei cittadini delle parti contraenti e assicura alle imprese svizzere l'accesso a lavoratori provenienti dall'UE, il che rinsalda l'attrattività della piazza economica svizzera. Senza l'aggiornamento dell'ALC sussisterebbe il pericolo della progressiva erosione degli accordi bilaterali, con ripercussioni negative per l'economia svizzera (cfr. n. 3.3).

Per poter valutare meglio le ripercussioni del recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE, la SEM ha incaricato l'ufficio Ecoplan di Berna di effettuare uno studio esterno³⁵² sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)³⁵³. La verifica dei punti da esaminare nell'AIR ha evidenziato che il recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE avrà ripercussioni soprattutto per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Al centro dell'analisi sono state poste le ripercussioni per lo stato sociale (aiuto sociale, indennità di disoccupazione, prestazioni complementari), per le autorità d'esecuzione dei Cantoni e dei Comuni nonché per il settore universitario (pari trattamento degli studenti provenienti dall'UE rispetto a quelli in Svizzera per quanto concerne le tasse universitarie). L'incarico conferito a Ecoplan comprendeva soltanto la stima dei potenziali costi aggiuntivi in seguito al recepimento della direttiva 2004/38/CE e quindi lo studio indica la differenza tra l'ALC vigente e il protocollo di modifica dello stesso. Sono stati esaminati prioritariamente i punti I (necessità e possibilità di interventi statali) e II (ripercussioni per i singoli gruppi sociali). Nello studio non è invece stato esaminato in modo dettagliato il punto V (appropriatezza nell'esecuzione). Lo studio utilizza sia dati quantitativi che qualitativi. Soprattutto per i dati qualitativi sono stati condotti colloqui con la SEM, la SECO, l'UFAS, la CDOS, la COSAS, l'ASM e l'AUSL.

I risultati concreti dell'analisi sono presentati qui appresso nei rispettivi capitoli.

Non sono tematizzate nell'AIR sul recepimento parziale della direttiva 2008/38/CE le ripercussioni sull'economia e quelle finanziarie per la Svizzera in caso di denuncia degli accordi bilaterali (tra cui la libera circolazione delle persone). Tali ripercussioni sono stimate in un'analisi separata e presentate nel numero 3.3.

Per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II dell'ALC) e il riconoscimento delle qualifiche professionali (allegato III dell'ALC) nonché per la protezione dei salari non sono stati conferiti incarichi esterni per un'AIR.

2.3.9.1 Ripercussioni per la Confederazione

2.3.9.1.1 Ripercussioni finanziarie

A parte le probabili spese legate alla sua introduzione (formazione delle autorità d'esecuzione, adeguamento delle istruzioni, adeguamenti del sistema d'informazione centrale sulla migrazione [SIMIC] e della procedura di notifica in linea per un'attività lucrativa di breve durata, ecc.), il protocollo di modifica dell'ALC non ha ripercussioni finanziarie per la SEM e l'UFAS. Per contro, l'obbligo di pari trattamento degli studenti provenienti dall'UE per quanto riguarda le tasse universitarie alle università e alle scuole universitarie professionali ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione (cfr. sotto).

³⁵² www.sem.admin.ch> Pubblicazioni & servizi > Servizi > Ricerca e valutazione > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen», disponibile in tedesco.

³⁵³ Cfr. le direttive del Consiglio federale per l'analisi d'impatto della regolamentazione applicabile ai progetti legislativi della Confederazione (direttive AIR, FF 2024 664).

Inoltre, vengono versati contributi annuali ai sistemi d'informazione dell'UE (cfr. tabella 2.3.9.1.1 (1) di seguito). Il meccanismo di questi contributi è disciplinato dall'articolo 13 del protocollo istituzionale. Il contributo finanziario annuale della Svizzera per l'utilizzo dei sistemi d'informazione è composto da un contributo operativo e da un importo di partecipazione. Il contributo operativo si basa su una chiave di ripartizione definita come il rapporto tra il prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera ai prezzi di mercato e il PIL dell'UE ai prezzi di mercato. Questa chiave di ripartizione viene applicata al bilancio annuale dell'UE per il sistema d'informazione interessato. A tale contributo operativo si aggiunge un importo di partecipazione pari al quattro per cento del contributo operativo menzionato. L'importo del contributo può quindi variare in funzione dell'andamento del PIL o del bilancio annuale dell'UE. La Svizzera dovrà pertanto partecipare ai costi, inclusi quelli di sviluppo e di investimento, il che potrebbe comportare un aumento dei contributi annuali. Tuttavia, per ogni contributo a un sistema d'informazione, l'UE è tenuta a fornire preventivamente alla Svizzera le relative informazioni affinché questa possa verificarle. Ogni aumento dei costi dovrà essere giustificato e sarà ugualmente a carico degli Stati membri dell'UE.

Tabella 2.3.9.1.1 (1): Contributi che la Svizzera dovrebbe versare per i sistemi d'informazione dell'UE

Sistema informativo	Bilancio dell'UE in euro	Contributo della Svizzera in euro	Commento
EURES ³⁵⁴	20 029 978	999 897	Vedi cap. 2.3.5.2.1
EESSI ³⁵⁵	7 084 122	353 639	Questo contributo sarà coperto dai diversi rami dell'assicurazione sociale mediante emolumenti (art. 75c LPG)
IMI ³⁵⁶	2 140 000 (2025)	106 829 (2025)	Il contributo copre tutti i moduli IMI (distacco di lavoratori, qualifiche professionali, tessera professionale europea, banca dati sulle professioni regolamentate, Single Digital Gateway)

³⁵⁴ I bilanci dell'UE per EURES hanno subito fluttuazioni negli ultimi anni. L'importo previsto per il 2024 corrisponde a una stima prudente dell'evoluzione futura del bilancio dell'UE per EURES, sulla base della media degli ultimi cinque anni.

³⁵⁵ I bilanci dell'UE per EESSI hanno subito delle fluttuazioni negli ultimi anni. Per tenerne conto, viene indicato un valore medio basato sui bilanci del periodo 2022-2026.

³⁵⁶ Importo per l'anno 2025, considerando che l'IMI ha registrato una crescita media di circa il 9% all'anno negli ultimi cinque anni.

Fonte: chiarimenti interni dell'amministrazione federale con la Commissione europea (situazione a maggio 2025)

Per quanto riguarda la copertura dei costi dell'IMI, si tratta giuridicamente di un sussidio. Sarà necessario creare un nuovo conto per i sussidi. Va inoltre precisato che, al momento del pagamento, saranno necessarie ulteriori informazioni sugli importi ed è auspicabile che le proiezioni finanziarie vengano comunicate con sufficiente anticipo, in modo da poterle integrare nei nostri processi di bilancio (fine 2026 per un pagamento previsto nel 2028). Considerando l'andamento degli importi degli anni precedenti, si può tuttavia stimare un aumento medio annuo del 9 per cento.

Ripercussioni per i servizi pubblici di collocamento

Il recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE non comporta né una modifica del sistema né nuove competenze per i SPC. Gli URC continueranno a fornire consulenza alle persone in cerca di lavoro secondo i medesimi criteri. È tuttavia probabile un aumento dei casi.

In seguito alle nuove disposizioni del protocollo di modifica dell'ALC, i cittadini degli Stati membri dell'UE che dopo aver esercitato un'attività lucrativa per più di un anno in Svizzera divengono involontariamente disoccupati mantengono la qualità di lavoratori fintanto che collaborano con i SPC. Secondo la direttiva 2004/38/CE, la registrazione delle persone in cerca di lavoro presso i SPC e la cooperazione che ne risulta costituiscono le condizioni per mantenere il diritto di soggiorno in qualità di lavoratore. I SPC saranno in futuro tenuti a comunicare alle autorità della migrazione i casi in cui i cittadini di uno Stato membro dell'UE non si attengono alla strategia di reintegrazione (cfr. art. 24a e 34a cpv. 2 lett. e AP-LC). In seguito a queste modifiche aumenterà il numero di persone che si registrano presso i SPC, a prescindere dal fatto che ricevano un'indennità di disoccupazione. Inoltre, nell'ambito dei processi vigenti, i SPC dovranno trasmettere ulteriori dati. A tal fine è ragionevole adeguare la tecnologia dell'informazione e i processi nonché portare avanti con coerenza la digitalizzazione, in modo da sgravare sotto il profilo amministrativo gli organi di esecuzione.

Sulla base dei dati del 2018 e del 2019, l'analisi di Ecoplan stima che in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE è prevedibile un aumento medio annuo tra 3700 e 8300 persone che si rivolgeranno ai SPC. Secondo le stime di Ecoplan ciò comporterà un aumento dei costi d'esecuzione tra 9 milioni (+ 1,9 %) e 21 milioni di franchi (+ 4,3 %). Secondo il meccanismo sancito dalla LADI, questo importo è automaticamente compensato in proporzione ai Cantoni (cfr. l'ordinanza del 29 giugno 2001³⁵⁷ sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI).

³⁵⁷ RS 837.023.3

Ripercussioni per il rinnovo del sistema d'informazione centrale sulla migrazione

Al momento è in corso il rinnovo del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC³⁵⁸), per il quale il 7 marzo 2022³⁵⁹ il Parlamento ha approvato un credito d'impegno di 50,66 milioni di franchi. Il SIMIC è lo strumento di lavoro globale nell'ambito dell'ALC e della LStrI e contiene più di dieci milioni di dati personali. Per garantire che l'attuazione delle nuove disposizioni dell'ALC avvenga in modo da non gravare sulle risorse delle autorità d'esecuzione, nell'ambito del rinnovo del SIMIC (programma RIS) s'intendono anticipare gli adeguamenti necessari.

Se il protocollo di modifica dell'ALC dovesse entrare in vigore il 1° gennaio 2028, i primi adeguamenti del SIMIC andrebbero attuati entro tale data. Le modifiche concrete rispetto al piano attuale riguardano i punti elencati qui di seguito.

- Attestato per frontalieri UE: in futuro sarà il datore di lavoro a inoltrare la richiesta di tale certificato. L'attuazione è prevista il 1° gennaio 2028 e si svolgerà mediante il portale EasyGov³⁶⁰. Poiché questo adeguamento è dichiarato urgente, è immediatamente inserito nella pianificazione e ha priorità nel programma RIS.
- Procedura per l'ottenimento del titolo di soggiorno per cittadini di uno Stato membro dell'UE: i cittadini degli Stati membri dell'UE avranno in futuro un termine di tre mesi per la registrazione nel Comune di residenza e otterranno un titolo di soggiorno con valenza di attestato di registrazione. Per questa modifica è previsto un periodo di transizione di due anni e quindi i nuovi processi dovranno essere pronti entro il 1° gennaio 2030. Occorre inoltre garantire che tale adeguamento sia integrato completamente nel nuovo portale per i clienti previsto dal programma RIS. Il nuovo diritto di soggiorno permanente sarà introdotto a partire dal 2035. Tale introduzione non rientrerà più nel programma RIS, che nel 2035 sarà già concluso.

Dopo la conclusione dei negoziati si sono potuti avviare i primi lavori di pianificazione per gli adeguamenti del SIMIC. Secondo le prime previsioni, le modifiche nell'ambito del programma RIS possono essere attuate senza ulteriori risorse finanziarie. Per confermare queste previsioni sono tuttavia necessarie ulteriori analisi.

Ripercussioni per l'AVS/AI (1° pilastro)

Il protocollo di modifica dell'ALC non comporta cambiamenti relativi al diritto in materia di coordinamento nel settore delle assicurazioni sociali. I risultati dello studio dell'UFAS «Migrazione e assicurazioni sociali. Uno studio del primo pilastro e degli assegni familiari»³⁶¹, pubblicato nel novembre 2023, dimostrano tuttavia che l'immigrazione non grava ulteriormente sulle opere sociali del primo pilastro. Anzi, fino al

358 FF 2021 1056

359 FF 2022 778

360 www.easygov.swiss.

361 www.aramis.admin.ch > Recherche de projets > ricerca G20_01.

2070 l'immigrazione avrà ripercussioni positive sulle assicurazioni sociali, poiché essa ringiovanisce la struttura demografica e il versamento dei contributi da parte degli immigrati compensa l'aumento delle prestazioni. Anche se fino al 2070 s'indebolirà, l'effetto dell'immigrazione resterà comunque positivo. I contributi dei cittadini degli Stati dell'UE/AELS superano in modo particolarmente marcato le prestazioni che ricevono, in quanto i loro redditi sono più elevati rispetto a quelli di altri gruppi di immigrati e la loro partecipazione al mercato del lavoro è maggiore. Nel 2020 i cittadini degli Stati membri dell'UE hanno versato oltre il 25 per cento dei contributi al primo pilastro, ricevendo meno del 15 per cento delle prestazioni. Nel 2070 questi cittadini verseranno quasi il 35 per cento dei contributi e riceveranno poco più del 25 per cento delle prestazioni.

Ripercussioni nell'ambito della legge sui lavoratori distaccati (LDist)

Nel quadro dell'adeguamento della LDist secondo il protocollo di modifica dell'ALC è previsto che il termine di notifica di otto giorni per i prestatori di servizi provenienti dall'UE, attualmente valido per tutti i settori d'impiego, passi a quattro giorni lavorativi, e questo unicamente per i settori a rischio. Inoltre, in base al protocollo di modifica, la LDist prevede ora il deposito della cauzione prima dell'inizio dell'attività soltanto se un'azienda non ha dato seguito a una pretesa fatta valere da una CP nell'ambito di un precedente impiego. Questi cambiamenti potrebbero avere un impatto sull'attività di controllo degli organi d'esecuzione e sull'organizzazione dei processi di controllo e potrebbero comportare, nel singolo caso, un fabbisogno supplementare di personale. Tuttavia, è difficile procedere a una valutazione globale, in particolare a causa delle differenze cantonali (dimensioni del mercato del lavoro, strutture organizzative, tessuto economico, vicinanza alle frontiere, ecc.) e della futura reazione dei prestatori di servizi alle nuove disposizioni relative al termine di notifica. Secondo l'attuale modello di finanziamento, la Confederazione dovrà assumersi una parte dei costi supplementari degli organi cantonali e paritetici. Queste ripercussioni finanziarie saranno tuttavia attenuate dalla misura di compensazione volta ad ottimizzare e a sviluppare la procedura di notifica.

La revisione della LDist implica anche l'integrazione della Svizzera nel sistema IMI, per la quale occorre prevedere un contributo finanziario (v. Tabella 2.3.9.1.1 (1)). In questo quadro verrà istituito un coordinatore IMI a livello nazionale (v. n. 2.3.9.1.2). Nell'ambito del distacco, la partecipazione a IMI entrerà in vigore solo dopo un periodo di transizione di tre anni. Vi sarà tuttavia un maggiore fabbisogno di personale per la Confederazione (v. n. 2.3.9.1.2) già in questa fase per procedere ai lavori preparatori, all'adeguamento degli strumenti d'esecuzione della legge e alla formazione dei futuri utenti IMI. Va rilevato che la SEFRI sosterrà i costi totali del contributo per la partecipazione all'IMI per i primi tre anni di utilizzo (v. n. 2.3.9.1.1). Inoltre, bisogna prevedere la creazione di un posto di coordinatore per organo d'esecuzione cantonale (22 in totale), misura che genererà costi per la Confederazione. Le nuove disposizioni relative alla cooperazione amministrativa con i Paesi membri dell'UE potrebbero comportare maggiori oneri amministrativi per i Cantoni da prendere in considerazione. I posti di coordinatore e i compiti summenzionati potrebbero generare spese aggiuntive pari a circa 1,08 milioni di CHF all'anno per la Confederazione e un importo equivalente a carico dei Cantoni conformemente alla legislazione attuale sull'indennizzo degli organi d'esecuzione

cantionali. Tuttavia, considerato il numero relativamente ridotto di aziende svizzere che distaccano personale nell'UE, si può attualmente presumere che gli organi di controllo svizzeri presenteranno più richieste di cooperazione di quante ne riceveranno.

Misure di compensazione nell'ambito della LDist

Come descritto al capitolo 2.3.7.3.2, l'ottimizzazione e lo sviluppo della procedura di notifica permetteranno agli organi d'esecuzione di mantenere una pianificazione adeguata dei controlli in seguito alla riduzione del termine di notifica preliminare. Gli sviluppi necessari rientrano in linea di principio nel progetto congiunto della SEM, della SECO e degli organi d'esecuzione delle misure collaterali. Bisogna tuttavia ancora chiarire, con i servizi federali interessati, i rappresentanti dei Cantoni e delle parti sociali, come e in quali sistemi saranno attuate efficacemente le diverse tappe del processo. Verranno esaminati in dettaglio diversi approcci. Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione dipenderanno dai risultati di queste analisi. Sarà quindi possibile effettuare una stima soltanto nel quadro degli adeguamenti a livello di ordinanza. Lo stesso vale per gli adeguamenti necessari alla procedura di notifica volti ad integrare la possibilità di percepire una cauzione in caso di recidiva.

Per compensare il fatto che la cauzione potrà essere prelevata soltanto in caso di recidiva e a complemento dell'articolo 5 LDist, vi è la possibilità di introdurre una responsabilità congiunta dell'appaltatore primario nel settore dell'edilizia affinché risponda civilmente delle pene convenzionali e delle spese di controllo inflitte ai subappaltatori da una CP. Una responsabilità congiunta dell'appaltatore principale può essere integrata nel sistema di responsabilità esistente. L'appaltatore primario è il partner contrattuale del committente. Tuttavia non esegue il lavoro o tutti i lavori direttamente, ma ricorre a uno o più subappaltatori. Potrebbe quindi essere ritenuto responsabile del rispetto delle disposizioni del CCL da parte dei subappaltatori. Esiste già una simile corresponsabilità per quanto riguarda i crediti dei lavoratori nel quadro della responsabilità dei subappaltatori secondo l'articolo 5 LDist. La corresponsabilità è semplicemente estesa alle pene convenzionali e alle spese di controllo. Questa misura non ha ripercussioni particolari per la Confederazione.

Ripercussioni nell'ambito del conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro

Gli adeguamenti della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL) intendono garantire il mantenimento dei CCL dichiarati di obbligatorietà generali esistenti. Questa misura non avrà probabilmente alcuna ripercussione per la Confederazione. Infatti, le procedure di conferimento del carattere obbligatorio generale a livello federale non dovrebbero risultare più complesse e non bisogna prevedere maggiori procedure.

Altre ripercussioni o misure di compensazione nell'ambito della LDist o del conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro potrebbero ancora generare un impatto finanziario per la Confederazione ma tale impatto non è quantificabile allo stato attuale.

Ripercussioni nel quadro degli appalti pubblici

Per la Confederazione, nel quadro degli appalti pubblici la valorizzazione delle certificazioni CCL semplificherà in una certa misura le procedure di aggiudicazione, nei casi in cui la commessa riguarda un'azienda attiva nel settore edile. Inoltre, l'obbligo di portare con sé il tesserino di cantiere agevolerà i controlli. L'attuazione di queste misure dovrebbe avere poche conseguenze indirette per la Confederazione, in quanto semplificherà i controlli degli organi esecutivi. La fase introduttiva richiederà tuttavia lavoro aggiuntivo e un certo dispendio in termini di formazione da parte dei servizi di aggiudicazione.

Partecipazione della Svizzera a organismi dell'UE: Autorità europea del lavoro (ELA)

La Confederazione non sarà tenuta a contribuire finanziariamente all'ELA finché è mantenuta la situazione attuale (ossia una partecipazione in qualità di osservatore, senza alcun altro coinvolgimento nelle sue attività).

Partecipazione della Svizzera a organismi dell'UE : European Employment Services (EURES)

Per partecipare a EURES, la Svizzera utilizzerà i sistemi informativi dell'UE. I costi connessi a tale utilizzo (cfr. n. 2.3.9.1.1) sono finanziati dal fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Sintesi delle ripercussioni nell'ambito della LDist per la Confederazione

Complessivamente bisogna innanzitutto prevedere spese supplementari in seguito alla riduzione del termine di notifica, che la Confederazione dovrà ripartire tra Cantoni e Commissioni paritetiche. La Confederazione dovrà poi sostenere costi in relazione al progetto di ottimizzazione della procedura di notifica, che finora non sono ancora noti. Infine, l'integrazione della Svizzera all'IMI nell'ambito del distacco dei lavoratori comporterà costi supplementari, in particolare a causa della creazione dei diversi posti di coordinatori settoriali, del lavoro aggiuntivo per i Cantoni e del contributo annuo da versare all'UE. Va rilevato che, conformemente all'articolo 16d ODist e all'articolo 9 ODist, le spese legate all'esecuzione cantonale saranno ripartite equamente tra la Confederazione e i Cantoni. La Confederazione sosterrà tuttavia tutti i costi supplementari legati all'esecuzione della LDist da parte delle Commissioni paritetiche. La pianificazione finanziaria per gli anni 2027–2029 non prevede attualmente e a titolo definitivo risorse aggiuntive. Per coprire i costi supplementari generati dai compiti di coordinamento IMI e dai compiti d'esecuzione assunti dai Cantoni saranno necessari 1,08 milioni di CHF all'anno. A tal fine dovrà essere previsto un corrispondente aumento del credito A231.0191 concernente la legge sui lavoratori distaccati.

Ripercussioni per il settore universitario (legge sui PF e LPSU)

L'obbligo di pari trattamento degli studenti provenienti dall'UE per quanto riguarda le tasse universitarie alle università (università cantonali, istituti universitari e PF) e alle scuole universitarie professionali ha ripercussioni sulle finanze della Confederazione. Da una parte quest'ultima deve aiutare a compensare le minori entrate dei due

PF, che, considerando il numero di studenti del 2023 e le tasse universitarie secondo la decisione del Consiglio dei PF del dicembre 2024, diminuirebbero di 23,3 milioni di franchi all'anno. Dall'altra, la Confederazione parteciperà anche alla compensazione delle minori entrate delle università, degli istituti universitari e delle scuole universitarie professionali cantonali risultanti dall'obbligo di pari trattamento. Secondo lo studio di Ecoplan in base a tale obbligo nel 2024 le entrate sarebbero diminuite di 21,8 milioni di franchi. Sulla base di questi dati, la Confederazione dovrebbe contribuire alla compensazione delle perdite con delle misure di accompagnamento per un importo di 34,2 milioni di franchi all'anno per un periodo di quattro anni.

2.3.9.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Fabbisogno di personale nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali.

Affinché la SEFRI possa adempiere ai nuovi compiti derivanti dagli atti giuridici dell'UE che saranno integrati nell'allegato III dell'ALC sono necessarie risorse di personale supplementari. Si prevede un fabbisogno aggiuntivo massimo di 2,7 equivalenti a tempo pieno (ETP) per far fronte ai nuovi obblighi legali, di cui 1 ETP limitato a due anni (oneri legati all'introduzione). Questi compiti sono nuovi e non sostituiscono alcuna attività esistente. Inoltre, le aspettative politiche in materia di integrazione dei migranti con statuto S, la volontà del Consiglio federale di accelerare il riconoscimento delle loro qualifiche professionali e le sfide legate alla penuria di manodopera non consentono di rinunciare ad altri incarichi. Infine, non si prevedono sinergie con le attività attuali, poiché la occorre far fronte a un forte aumento delle richieste senza disporre di risorse aggiuntive (2022: 5020; 2023: 5841; 2024: 6530).

È previsto che i posti supplementari siano compensati all'interno del DEFR (SEFRI). Poiché l'adeguamento dell'allegato III dell'ALC non comporta una riduzione dei compiti, sarà necessario rinunciare ad alcune attività. Inoltre, nella gestione delle risorse occorrerà esaminare in quali ambiti saranno necessari mezzi finanziari supplementari al di là del quadro di sviluppo del proprio settore.

Tabella 2.3.9.1.2 (1): Compiti connessi alla modifica dell'allegato III dell'ALC

Ambito	Compito	% a tempo determinato	% a tempo indeterminato
A. Cooperazione amministrativa	Utilizzo dell'IMI per la procedura di dichiarazione dei prestatori di servizi	-	15 %
B. Coordinamento settoriale dell'IMI nel settore del riconoscimento delle	Compiti del coordinatore IMI nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali (RQP)	40 % per due anni	40 %

qualifiche professionali (RQP)	Gestione degli utenti e dell'utilizzo del sistema Formazione di base degli utenti IMI		
C. Tessera professionale europea (EPC)	Rilascio di certificati EPC in uscita per la professione di agente immobiliare (mobilità temporanea) Verifica della validità e dell'autenticità dei diplomi caricati per le professioni di guida alpina e di agente immobiliare	-	15 % Aumento ogni due anni (aumento delle richieste)
D. Meccanismo di allerta	Trattamento delle allerte in entrata e in uscita relative a diplomi falsificati Gestione di tutte le modifiche e le cancellazioni, informazione dei professionisti Coordinamento con le autorità competenti, in particolare in caso di richieste di informazioni	-	10 %
E. Aumento della trasparenza	Accertamenti, analisi approfondite della prassi e rapporti: elaborazione e/o coordinamento	60% per due anni per realizzare una prima analisi delle regolamentazioni vigenti	40% a tempo indeterminato per l'aggiornamento
F. Centro di assistenza	Sviluppo del punto di contatto e trasformazione in centro di assistenza Gestione della piattaforma informativa online	-	50 %

	Gestione dei partner		
Totale:		100 % limitato a due anni	170 % a tempo in- determinato

A ciò si aggiungono nuovi compiti nell'ambito del coordinamento nazionale complessivo del sistema IMI (coordinamento trasversale, attualmente nei settori del riconoscimento delle qualifiche professionali e del distacco di lavoratori). Questo compito è nuovo e non è stato considerato nei 2,7 ETP previsti. Esso sarà assunto dalla SEFRI; tuttavia, al momento è difficile stimare con precisione l'impegno richiesto. L'attribuzione di questa funzione sarà delegata al Consiglio federale (cfr. art. 4 del progetto di LCQP e art. 8m cpv. 3 del progetto di LDist). Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

Fabbisogno di personale nell'ambito della LDist

Nell'ambito del distacco dei lavoratori saranno necessari, ancora prima dell'entrata in vigore dell'Accordo, tre posti, di cui due sono già temporaneamente assegnati per gli anni 2025-2026. Saranno destinati ai lavori preparatori relativi alla legislazione e all'adeguamento dei diversi strumenti legati all'esecuzione come segnatamente le direttive e le raccomandazioni, le convenzioni sulle prestazioni, gli aiuti all'esecuzione o la formazione dei futuri utenti IMI. La SECO deve essere in grado di continuare ad adempiere al suo mandato legale di vigilanza sull'esecuzione della LDist, per cui i posti esistenti dovranno essere assegnati allo svolgimento dei corrispondenti compiti abituali. Successivamente questi tre nuovi posti saranno destinati al coordinamento settoriale IMI nell'ambito del distacco, ai compiti relativi alla cooperazione amministrativa, ai nuovi compiti esecutivi o ai compiti generati dal recepimento dinamico del diritto europeo. Le nuove misure di compensazione previste a livello nazionale e in generale l'adozione del pacchetto Svizzera-UE creano nuovi compiti che dovranno essere integrati nella vigilanza della SECO. Se dovessero esserci agevolazioni in materia di esecuzione, queste ultime interverrebbero soprattutto nell'esecuzione diretta della LDist e quindi presso i Cantoni e le commissioni paritetiche. Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

Tabelle 2.3.9.1.2 (2): Compiti in relazione all'adeguamento nell'ambito del distacco

Ambito	Compiti	% a tempo determinato	% a tempo indeterminato
---------------	----------------	------------------------------	--------------------------------

<p>A. Coordinatore IMI nell'ambito del distacco dei lavoratori</p>	<p>Compiti di coordinamento nell'ambito del distacco dei lavoratori</p> <p>Formazione agli utenti IMI (e futuri utenti)</p> <p>Lavori preparatori in vista dell'esecuzione della LDist (durante il periodo di transizione)</p>		<p>100 %</p>
<p>B. Collaboratore scientifico distacco dei lavoratori</p>	<p>Lavori preparatori in vista dell'esecuzione della LDist:</p> <ul style="list-style-type: none"> - elaborazione di nuove direttive/adequamento di direttive esistenti - raccomandazioni e formazioni per gli organi d'esecuzione - rinegoziazione di convenzioni sulle prestazioni per il finanziamento dell'attività di controllo - adeguamento/rifacimento degli audit relativi alle misure collaterali - lavori complessi per lo sviluppo e la centralizzazione della procedura di notifica in relazione alla riduzione del termine di notifica e ai nuovi requisiti in materia di deposito di una cauzione (progetto informatico) 		<p>100 %</p>

C. Collaboratore scientifico distacco dei lavoratori	Compiti in relazione al recepimento dinamico del diritto europeo: - analisi degli sviluppi del diritto europeo - lavori di ricerche giuridiche - raccomandazioni e formazioni per gli organi d'esecuzione - lavori complessi per lo sviluppo e la centralizzazione della procedura di notifica in relazione alla riduzione del termine di notifica e ai nuovi requisiti in materia di deposito di una cauzione (progetto informatico)		100 %
Totale:			300 % a tempo indeterminato

Fabbisogno di personale da parte della SEM

Con l'approvazione e l'entrata in vigore dell'ALC modificato la SEM dovrà svolgere nuovi compiti (p. es. monitoraggio per la clausola di salvaguardia, formazione dei Cantoni, partecipazione al *decision shaping*) che comportano un bisogno maggiore di personale. Si tratta presumibilmente da 2 a 4 posti a tempo pieno. Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

Fabbisogno di personale presso le altre autorità federali

Il protocollo di modifica dell'ALC non ha probabilmente ripercussioni sull'effettivo del personale delle altre autorità federali. I compiti possono essere svolti con l'attuale personale a disposizione.

2.3.9.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, par le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

2.3.9.2.1 Ripercussioni per i Cantoni in materia di immigrazione

In seguito al protocollo di modifica dell'ALC, i compiti delle competenti autorità cantonali d'esecuzione nel settore dell'immigrazione restano sostanzialmente invariati. Per il diritto di soggiorno permanente dei lavoratori dopo un soggiorno di cinque anni non sarà rilasciato un permesso a sé stante poiché tale diritto sarà annotato sul permesso già esistente. Le autorità cantonali d'esecuzione devono verificare il periodo di soggiorno di cinque anni e se durante tale periodo l'interessato era considerato lavoratore ai sensi della direttiva 2004/38/CE e non è interamente dipeso per periodi superiori a sei mesi dall'aiuto sociale. In singoli casi potrebbero essere necessari ulteriori accertamenti.

Il diritto di soggiorno permanente è esaminato su domanda e concesso se sussistono le condizioni. Secondo l'AIR svolta da Ecoplan, nel 2021 soggiornavano in Svizzera circa 690 000 persone che soddisfacevano le condizioni per il diritto di soggiorno permanente nel periodo dal 2017 al 2021 e che quindi in teoria avrebbero potuto presentare una domanda (supponendo che il diritto di soggiorno permanente fosse stato introdotto nel 2012). Secondo questi calcoli, potrebbero aggiungersi da 50 000 a 70 000 persone all'anno che soddisfano le condizioni. Supponendo che tra queste persone presentano una domanda solo quelle che si trovano in una situazione lavorativa insicura e che quindi trarrebbero profitto da un diritto di soggiorno permanente (nessun reddito per almeno due mesi), sono presumibili da 4000 a 20 000 domande. A lungo termine, l'onere supplementare che ne consegue può essere compensato da una semplificazione della procedura d'autorizzazione (meno cambi dal permesso di dimora al permesso di domicilio). A breve termine vi è la possibilità di esaminare il diritto di soggiorno permanente contemporaneamente al rilascio di un permesso di domicilio, unendo le due procedure almeno nei casi in cui le condizioni sono palesemente soddisfatte. Va osservato che il diritto di soggiorno permanente non costituisce un plusvalore per le persone che soggiornano in Svizzera da più anni, in particolare se sono titolari di un permesso di domicilio. Sarà pertanto la prassi a mostrare quante domande saranno effettivamente presentate.

Anche gli accertamenti per verificare il diritto di soggiorno di cittadini degli Stati membri dell'UE involontariamente disoccupati diventeranno probabilmente più onerosi e complessi per le autorità della migrazione, soprattutto a causa del maggiore onere di coordinamento tra le autorità della migrazione e i SPC. Per mantenere la qualità di lavoratore in caso di disoccupazione involontaria l'interessato deve infatti registrarsi presso i SPC e collaborare con questi ultimi. L'onere sarà per contro probabilmente ridotto dalla disposizione di cui all'articolo 61a capoverso 2 lettera c AP-LStrI, secondo cui gli interessati perdono la qualità di lavoratori e il diritto di soggiorno che ne consegue secondo l'ALC in caso di cessazione involontaria dell'attività lucrativa con una durata superiore a dodici mesi, se non hanno trovato un nuovo lavoro entro sei mesi dalla fine dell'indennità di disoccupazione. Al di là di questi sei mesi mantengono la qualità di lavoratore soltanto se rendono verosimile all'autorità

della migrazione che sia probabile che trovino un nuovo impiego in un prossimo futuro. Inoltre, il coordinamento più stretto tra le autorità offre l'opportunità per un'assistenza e un sostegno globale ai fini dell'integrazione durevole nel mercato del lavoro. Anche questo può contribuire a diminuire i costi.

Per i frontalieri sarà in futuro sistematicamente il datore di lavoro a richiedere il certificato mediante il portale EasyGov. Anche attualmente sono nella maggior parte dei casi i datori di lavoro a presentare la domanda per il certificato per frontalieri, per cui non è prevedibile un onere maggiore per le autorità cantonali. Anzi, il rilascio del certificato per frontalieri comporterà probabilmente lievi risparmi nelle spese d'esecuzione, poiché per contratti di lavoro inferiori a un anno è rilasciato un attestato di un anno. Secondo l'ALC vigente la durata del certificato per frontalieri corrisponde invece a quella dei contratti di lavoro inferiori a un anno; ne consegue che nel corso di un anno devono essere rilasciati più certificati.

Applicazione della clausola di salvaguardia

Per i Cantoni e i Comuni l'eventuale applicazione di misure protettive o di riequilibrio comporterà oneri aggiuntivi per il personale. L'onere dipende fortemente dal tipo di misura. Per il caso in cui dovessero essere adottate misure protettive o di riequilibrio nel settore della migrazione, gli organi cantonali d'esecuzione di tale settore dispongono già di esperienze nell'applicazione delle condizioni d'ammissione della LStrI (p. es. priorità dei lavoratori indigeni). Allo stesso tempo, a seconda delle misure adottate, è prevedibile uno sgravio finanziario, in particolare per le assicurazioni sociali o l'aiuto sociale.

Ripercussioni sull'aiuto sociale

In seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE, rispetto all'ALC vigente avrà accesso all'aiuto sociale un numero maggiore di cittadini degli Stati membri dell'UE e dei loro familiari. I cittadini degli Stati membri dell'UE cui è concesso il diritto di soggiorno permanente dopo un soggiorno con attività lucrativa di cinque anni possono ricevere prestazioni dell'aiuto sociale, senza che si possa loro revocare il diritto di soggiorno. Avendo il diritto di essere trattati alla pari dei lavoratori dipendenti, anche i lavoratori indipendenti avranno accesso all'aiuto sociale. Inoltre, le persone che, dopo aver lavorato in Svizzera per più di un anno, restano involontariamente disoccupate mantengono la qualità di lavoratori fintanto che collaborano con i SPC. Durante tale periodo possono riscuotere prestazioni dell'aiuto sociale, senza che ciò comporti la perdita del diritto di soggiorno. Anche le persone con soggiorno inferiore a un anno avranno diritto all'aiuto sociale per sei mesi, se durante tale periodo collaborano con i SPC.

Secondo le stime di Ecoplan, con il protocollo di modifica dell'ALC il numero ulteriore di persone che avrà accesso all'aiuto sociale aumenterà tra 3000 e 4000 unità all'anno. In base alle cifre dal 2015 al 2019 ciò causerebbe costi supplementari annui tra circa 56 e 74 milioni di franchi, il che corrisponde allo 2,0–2,7 per cento del totale dei costi dell'aiuto sociale. Queste cifre non significano tuttavia che le persone in questione percepiranno effettivamente prestazioni di aiuto sociale. Lo studio si limita a

quantificare il numero di persone che in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE potrebbero potenzialmente avvalersi con una certa probabilità del loro diritto all'aiuto sociale. Per assistere queste ulteriori persone nell'ambito dell'aiuto sociale, Ecoplan stima un fabbisogno da 13,5 a 18 posti a tempo pieno in tutta la Svizzera. Questi costi vanno considerati nel contesto globale delle ripercussioni dell'ALC e degli accordi bilaterali sull'economia. L'abbandono degli accordi bilaterali I comporterebbe fino al 2045 una riduzione del PIL del 4,9 per cento, tenendo conto che dal punto di vista economico l'ALC è l'accordo bilaterale più importante con l'UE (cfr. n. 2.3.9.3). Inoltre, le misure di attuazione e di accompagnamento nel settore dell'immigrazione (n. 2.3.7.1 e 2.3.7.2) mirano a diminuire il rischio dei costi nell'ambito dell'aiuto sociale.

I servizi di assistenza sociale dovranno intensificare lo scambio con le autorità della migrazione e i SPC. Ciò può comportare sovrapposizioni nell'assistenza, ma anche sinergie, ammesso che si instauri una cooperazione interistituzionale (CII) ben coordinata.

In riferimento agli sviluppi a lungo termine, Ecoplan ha analizzato la letteratura in materia. Ne risulta che i Paesi di accoglienza traggono tendenzialmente profitto dall'immigrazione, mentre nei Paesi di partenza prevalgono i costi dovuti all'emigrazione. Inoltre, ricerche scientifiche mostrano per lo più che la forza di attrazione è trascurabile. Si può pertanto presumere che l'immigrazione non aumenterà a causa degli ulteriori diritti all'aiuto sociale previsti in seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE.

Ripercussioni sulle prestazioni complementari (PC)

Secondo la direttiva 2004/38/CE, i lavoratori degli Stati membri dell'UE possono far valere il diritto di soggiorno permanente anche nel caso della riscossione anticipata della rendita di vecchiaia di cui all'articolo 40 LAVS e quindi al compimento dei 63 anni (cfr. n. 2.3.6.2.2, commento all'art. 7e nALC). Secondo le stime di Ecoplan ne risultano costi aggiuntivi pari a circa 7 milioni di franchi all'anno, il che nel 2022 equivaleva allo 0,22 per cento delle spese totali per le prestazioni complementari. Lo studio di Ecoplan giunge alla conclusione che non sono presumibili né un cambio della sistemica né spese aggiuntive significative per la Confederazione e i Cantoni. Inoltre, la Confederazione osserverà se e quante persone che dopo aver ottenuto il diritto di soggiorno permanente percepiscono prestazioni di aiuto sociale dipenderanno, dopo il pensionamento, dalle prestazioni complementari.

Ripercussioni sull'effettivo del personale dei servizi pubblici di collocamento

L'AIR svolta da Ecoplan stima che per assistere le ulteriori persone registrate presso gli URC questi ultimi avranno bisogno da 31 a 70 consulenti ulteriori in tutta la Svizzera. Questo aumento di personale è tuttavia coperto dall'indennizzo, da parte della Confederazione, delle spese d'esecuzione di cui agli articoli 1 e 2 dell'ordinanza sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI (cfr. n. 2.3.9.1.1).

Ripercussioni per i Cantoni in seguito all'introduzione delle carte d'identità biometriche

In virtù dell'articolo 4a della legge del 22 giugno 2001³⁶² sui documenti d'identità, alcuni Cantoni hanno autorizzato i loro Comuni di domicilio a ricevere le domande di rilascio di carte d'identità senza microchip. Le domande di rilascio di carte d'identità biometriche devono tuttavia essere trattate con l'infrastruttura di trattamento cantonale, poiché, come per i passaporti, è necessario l'accesso ai sistemi d'informazione della Confederazione e la registrazione di due impronte digitali. I Cantoni devono pertanto estendere la loro infrastruttura di trattamento alle carte d'identità biometriche e adeguare i loro atti giuridici. La revisione dell'ordinanza sui documenti d'identità prevista per l'introduzione della carta d'identità biometrica intende fissare emolumenti che coprano i costi.

Ripercussioni per i Cantoni nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche professionali (allegato III dell'ALC)

L'allegato III dell'ALC si applica al riconoscimento delle qualifiche professionali estere solo se l'esercizio di una professione è regolamentato in Svizzera. Se una professione non è regolamentata, i professionisti provenienti dall'estero non sono tenuti a far riconoscere le loro qualifiche per poter lavorare in Svizzera.

La regolamentazione di una professione rientra di norma nella competenza dei Cantoni. Per questo motivo, essi svolgono un ruolo centrale nell'ammissione dei professionisti provenienti dall'UE all'esercizio di una professione regolamentata.

Anche quando la Confederazione regola l'esercizio della professione in virtù dell'articolo 95 della Costituzione federale, i Cantoni restano nella maggior parte dei casi competenti per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio della professione. In tale contesto, garantiscono il rispetto del diritto federale e, al momento del rilascio dell'autorizzazione, verificano tra l'altro che le persone interessate siano in possesso delle qualifiche professionali richieste dal diritto federale (diplomi e attestati). Di conseguenza, i Cantoni sono direttamente toccati dall'applicazione dell'ALC.

La modifica dell'allegato III dell'ALC comporta diverse ripercussioni sul fabbisogno di risorse dei Cantoni. Questi ultimi devono ora contribuire al miglioramento della trasparenza (art. 59 della direttiva 2005/36/CE nella versione modificata dalla direttiva 2013/55/UE) e istituire un organismo di coordinamento per l'applicazione dell'allegato III dell'ALC. Sono inoltre tenuti a predisporre informazioni sulla regolamentazione delle professioni a livello cantonale. A tal fine, devono assumere un ruolo attivo e informare regolarmente la SEFRI. Per aumentare la trasparenza, devono mettere a disposizione le risorse umane necessarie.

Attualmente, limitazioni o divieti dell'esercizio di una professione sono previsti nella legislazione federale, ad esempio per le professioni mediche e sanitarie nell'ambito della LPMed e della LPSan. A livello cantonale e intercantonale sono interessate le

³⁶² RS 143.1

legislazioni nei settori sanitario, scolastico, sociale e dell'assistenza all'infanzia (educazione dei minori). Di conseguenza, i servizi cantonali responsabili della sanità e dell'educazione dei minori, comprese le strutture per la custodia di bambini e l'educazione della prima infanzia, dovranno attuare il meccanismo di allerta. A tal fine, devono essere messe a disposizione le risorse necessarie e, se necessario, adottate basi giuridiche. Gli organismi interessati dal meccanismo di allerta sono i seguenti.

Tabella 2.3.9.2.1 (1): Organismi coinvolti nel meccanismo di allerta

Professioni interessate	Competenza
Professioni del settore sanitario	Direzioni cantonali della sanità pubblica
Professioni nell'ambito dell'educazione dei minori (inclusa la custodia di bambini e l'educazione della prima infanzia)	Uffici cantonali della gioventù e degli affari sociali
Professioni dell'insegnamento	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), conformemente all'accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993 («accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi») ³⁶³

Ripercussioni per i Cantoni nel settore universitario

L'obbligo di pari trattamento degli studenti provenienti dagli Stati membri dell'UE per quanto riguarda le tasse alle università, agli istituti universitari e alle scuole universitarie professionali cantonali ha ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i suddetti istituti di formazione: essi devono farsi carico delle perdite risultanti dal pari trattamento. Secondo l'analisi di Ecoplan, nel 2024 il pari trattamento avrebbe comportato una riduzione delle entrate delle università pubbliche pari a 21,8 milioni di franchi. Nell'ambito delle misure accompagnatorie la Confederazione dovrà contribuire a tempo determinato a controbilanciare tale diminuzione. Poiché il principio del pari trattamento include anche eventuali meccanismi pubblici di sostegno per le tasse universitarie, è possibile che i Cantoni e le università debbano farsi carico di costi supplementari anche in questo ambito. Per gli studenti provenienti dagli Stati membri

³⁶³ www.edk.ch > Documentazione > Atti normativi > Raccolta delle basi giuridiche > 4. Riconoscimento di diplomi > 4.1 Documenti di base > 4.1.1 Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993.

dell'UE, il pari trattamento in riferimento alle tasse universitarie può aumentare l'attrattiva degli studi alle università che riducono le tasse universitarie al livello di quelle per gli studenti in Svizzera.

Adeguamenti della legislazione cantonale

L'estensione della comunicazione di dati tra le autorità d'esecuzione (uffici della migrazione, SPC, autorità di aiuto sociale) nel caso di cittadini degli Stati membri dell'UE involontariamente disoccupati che non collaborano più con i SPC (art. 34a cpv. 2 lett. e AP-LC) rende probabilmente necessaria l'introduzione di disposizioni cantonali d'esecuzione relative al diritto in materia di protezione dei dati (p. es. nel settore dell'aiuto sociale) entro l'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC. Anche le novità nell'ambito dei SPC renderanno probabilmente necessari adeguamenti delle legislazioni cantonali d'attuazione (compresi gli atti giuridici organizzativi). Non sono invece *a priori* prevedibili adeguamenti di atti giuridici cantonali prescritti dal diritto federale.

Poiché il recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE comporta l'estensione del diritto all'aiuto sociale, i Cantoni dovranno verificare le proprie leggi sull'aiuto sociale ed eventualmente adeguarle.

In seguito all'introduzione della carta d'identità biometrica alcuni Cantoni dovranno modificare le proprie ordinanze sul rilascio di tale documento.

Per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche cantonali dovranno essere emanate le basi legali per la trasmissione di dati personali all'estero, in particolare per il meccanismo di allerta nei settori della sanità e dell'educazione di minori, compresi gli istituti di custodia di bambini e l'educazione della prima infanzia.

Nel settore universitario, l'obbligo di pari trattamento degli studenti provenienti dagli Stati membri dell'UE per quanto riguarda le tasse alle università e alle scuole universitarie professionali renderà necessari adeguamenti delle rispettive leggi e ordinanze d'esecuzione in diversi Cantoni.

Il protocollo di modifica dell'ALC non ha ripercussioni specifiche per i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

2.3.9.2 Ripercussioni per i Cantoni nell'ambito della protezione dei salari

Ripercussioni nell'ambito della LDist

La riduzione del termine di notifica costringerà probabilmente gli organi d'esecuzione cantonali a rivedere la loro strategia e, di conseguenza, ad assumere personale. Le ripercussioni e il nuovo fabbisogno in termini di personale dipenderanno, a causa delle specificità cantonali, da vari fattori (situazione geografica, tessuto economico, ecc.), rendendo difficile una stima dei costi. Secondo le convenzioni sulle prestazioni in vigore tra la Confederazione e i Cantoni, questi ultimi dovranno assumersi il 50 per cento costi supplementari in questione. L'ottimizzazione della procedura di notifica online dovrebbe tuttavia limitare il fabbisogno di risorse aggiuntive.

Come summenzionato, l'integrazione nel sistema IMI richiederà la creazione di un posto di coordinatore presso ogni organo d'esecuzione cantonale. I Cantoni dovranno inoltre prevedere maggiori oneri amministrativi in caso di richiesta di cooperazione da parte delle autorità estere. Questo carico di lavoro aggiuntivo dovrebbe intervenire soprattutto nei primi tempi successivi all'integrazione della Svizzera nel sistema IMI e dovrebbe rimanere marginale considerato il numero ridotto di distacchi svizzeri verso l'UE. Conformemente alla prassi attuale relativa all'indennità finanziaria da parte della Confederazione, queste spese saranno a carico dei Cantoni nella misura del 50 per cento, per un totale di 1,08 milioni di CHF supplementari. Va inoltre rilevato che le multe pronunciate dai Cantoni in questo ambito potranno essere riscosse dal Paese estero coinvolto, con una conseguente riduzione delle entrate per i Cantoni

Misure di compensazione nell'ambito della LDist

Il progetto di ottimizzazione e di sviluppo della procedura di notifica dovrebbe offrire ai Cantoni la possibilità di mantenere una pianificazione dei controlli adeguata ai nuovi vincoli temporali imposti dalla riduzione del termine di notifica. A seconda dei loro orientamenti definitivi questi nuovi sviluppi, che si prefiggono di ottimizzare e aumentare l'efficacia, dovrebbero limitare il fabbisogno di risorse aggiuntive presso i Cantoni e addirittura anche permettere la riassegnazione in seno ai Cantoni di una parte degli equivalenti a tempo pieno incaricati della gestione delle notifiche nell'ambito della LDist.

La nuova disposizione della LDist che introduce una responsabilità congiunta dell'appaltatore principale rispetto alle pretese delle CP non dovrebbe comportare un onere lavorativo supplementare per i Cantoni. Infatti, questi ultimi possono già essere tenuti a verificare il rispetto dell'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario. È tuttavia possibile che in futuro i Cantoni debbano procedere più spesso a questa verifica e, all'occorrenza, sanzionare il mancato rispetto dell'obbligo di diligenza.

Ripercussioni nel quadro degli appalti pubblici

La valorizzazione delle certificazioni CCL per le commesse edili cantonali e comunali semplificherà la procedura di aggiudicazione e il controllo dell'osservanza delle condizioni lavorative e salariali prima dell'aggiudicazione se un'impresa è attiva nei settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia. Inoltre, l'obbligo di portare con sé il tesserino di cantiere agevolerà i controlli nei cantieri pubblici di Cantoni e Comuni, e pertanto durante l'esecuzione della commessa. Eccetto il lavoro aggiuntivo e un certo dispendio in termini di formazione nella fase iniziale, l'attuazione di queste misure dovrebbe avere poche conseguenze indirette per la Confederazione, in quanto semplificherà i controlli degli organi esecutivi.

Tali misure sono in particolare finalizzate a impedire che le condizioni lavorative e salariali determinanti nel luogo della prestazione in Svizzera siano osservate in modo meno rigoroso. Non hanno un impatto particolarmente significativo sulla situazione nei centri urbani e negli agglomerati, né nelle regioni di montagna.

2.3.9.3 Ripercussioni sull'economia

Rispetto alla situazione attuale, l'aggiornamento dell'ALC e la sua attuazione nel diritto interno non comporta cambiamenti significativi per le imprese in Svizzera. In caso di necessità, l'economia svizzera potrà anche in futuro impiegare lavoratori provenienti dagli Stati membri dell'UE, il che è di importanza fondamentale per la piazza economica e la sicurezza pianificatoria delle imprese. Ciò garantisce che anche in futuro l'immigrazione si orienti sul mercato del lavoro. Le imprese in Svizzera saranno tenute per legge a richiedere il certificato per frontalieri per i loro frontalieri provenienti dall'UE (cfr. n. 2.3.8.1.1, commento all'art. 13a AP–LStrI), ma ciò corrisponde alla prassi vigente. Nel 2024 sono stati rilasciati circa 77 500 permessi per frontalieri³⁶⁴.

Il riconoscimento reciproco delle qualifiche rimane garantito e nelle professioni regolamentate le qualifiche dei lavoratori provenienti dall'UE saranno verificate secondo le disposizioni vigenti. Ciò consente all'economia svizzera di rimanere competitiva e innovativa. Restano inoltre per esempio garantite le aspettative di rendita basate su contributi versati in un altro Stato secondo le disposizioni vigenti. Una novità è che la Svizzera riceverà in modo dinamico gli sviluppi delle regole di coordinamento dell'UE.

Quanto al contributo dell'ALC alla crescita dell'economia, si può rinviare allo studio di Ecoplan del 2025³⁶⁵ (2025) «Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I». Secondo lo studio, l'abbandono degli accordi bilaterali I comporterebbe una diminuzione del 4,9 per cento del PIL entro il 2045 nonché un indebolimento dell'economia e un aumento del numero di trasferimenti di sede. Dal punto di vista economico, l'ALC è l'accordo bilaterale più importante con l'UE. Il solo abbandono dell'ALC comporterebbe circa tre quarti della somma delle conseguenze complessive dell'abbandono degli accordi bilaterali I³⁶⁶. Lo studio prevede complessivamente una diminuzione dei redditi da lavoro e da capitale pari a 22,64 miliardi di franchi in caso di abbandono dell'ALC. Anche secondo le associazioni svizzere dell'economia l'ALC è di importanza fondamentale per l'economia in considerazione dello sviluppo demografico in Svizzera e della perdurante richiesta di lavoratori.

Clausola di salvaguardia

La clausola di salvaguardia concretizzata offre alla Svizzera la possibilità di adottare misure protettive appropriate se l'applicazione dell'ALC comporta gravi difficoltà di ordine economico o sociale. La Svizzera può avviare autonomamente la procedura di attivazione della clausola di salvaguardia. Qualora il CM non raggiunga un consenso

³⁶⁴ www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Fatti e cifre > Statistica degli stranieri > Statistica sull'immigrazione > 2024 > Statistica annuale sull'immigrazione 2024.

³⁶⁵ www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Unione europea > Importanza economica dei Bilaterali I > Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I > Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I (disponibile soltanto in tedesco).

³⁶⁶ www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Unione europea > Importanza economica dei Bilaterali I > Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I > Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I (disponibile soltanto in tedesco), pag. 69.

in merito alla presenza di gravi difficoltà, la Svizzera può adire il tribunale arbitrale, in futuro anche senza il consenso dell'UE. In determinate situazioni, in particolare se l'immigrazione netta dall'UE in seguito all'ALC o l'aumento dell'impiego di frontalieri, della disoccupazione o del versamento di prestazioni di aiuto sociale superano un determinato valore soglia, il Consiglio federale deve esaminare in ogni caso l'invocazione della clausola di salvaguardia. Dato che l'invocazione della clausola di salvaguardia può avere per la Svizzera, a seconda della situazione, sia vantaggi che svantaggi e dato che sono prevedibili misure di riequilibrio da parte dell'UE, la Svizzera dovrà ponderare caso per caso se sia necessario e adeguato derogare alle disposizioni dell'ALC per mitigare le gravi difficoltà. Nella procedura relativa alla clausola di salvaguardia sono definite in modo chiaro le condizioni per eventuali misure di riequilibrio di entrambe le parti contraenti. Ciò consente alla Svizzera di prevedere in modo più attendibile le conseguenze economiche di eventuali misure dell'UE.

Ripercussioni nell'ambito della LDist per le imprese svizzere

In riferimento al protocollo di modifica dell'ALC, la riduzione del termine di notifica preliminare e l'adeguamento del sistema di cauzione non avranno ripercussioni per le imprese svizzere. Infatti, le modifiche non riguardano direttamente tali imprese, ma piuttosto i prestatori di servizi europei. Se queste modifiche dovessero portare a un aumento significativo del numero di stabilimenti che sottostanno all'obbligo di notifica sul mercato nazionale, gli stabilimenti svizzeri potrebbero essere soggetti a una maggiore concorrenza nei settori interessati. Le imprese svizzere non saranno direttamente interessate da queste modifiche nemmeno per quanto riguarda le nuove disposizioni relative alla cooperazione amministrativa con le autorità estere nel quadro dell'esecuzione delle misure collaterali se operano sul territorio nazionale o rispettano le condizioni lavorative e salariali vigenti nel Paese dell'UE in caso di distacco di lavoratori. La cooperazione amministrativa avrà invece un impatto diretto su imprese svizzere inadempienti nell'ambito di una prestazioni di servizi nell'UE. Considerato il numero ridotto di imprese svizzere che distaccano lavoratori nell'UE e il livello salariale elevato in Svizzera, le nuove disposizioni relative alla cooperazione amministrativa si ripercuoteranno solo marginalmente sulle imprese svizzere.

Riguardo all'ottimizzazione e allo sviluppo della procedura, queste misure non avranno alcun impatto sulle imprese svizzere.

Per le imprese, l'introduzione di una responsabilità congiunta dell'appaltatore primario rispetto ai crediti delle CP porterà in particolare a un rafforzamento del carattere preventivo della responsabilità solidale esistente. Infatti, questa modifica non implicherà per l'azienda l'adozione di nuove misure per liberarsi dalla sua responsabilità. Tuttavia, se gli appaltatori primari dovessero modificare la loro procedura di attribuzione dei mandati preferendo, ad esempio, selezionare subappaltatori che hanno depositato una cauzione, questa nuova disposizione potrebbe generare un onere lavorativo supplementare. L'onere sarebbe tuttavia marginale e dovrebbe attenuarsi nel tempo.

Ripercussioni nell'ambito della LDist per gli altri operatori economici

Le CP dei settori interessati dovranno apportare le necessarie modifiche al processo in materia di cauzione per conformarsi al nuovo sistema.

Se per dare seguito alla riduzione del termine di notifica preliminare vengono mantenuti l'attuale volume di controlli e le condizioni vigenti, è possibile che alle CP dei CCL di obbligatorietà generale a livello federale debbano essere accordate delle risorse supplementari. I costi aggiuntivi sarebbero sostenuti dalla Confederazione conformemente al metodo d'indennizzo attuale.

In futuro le CP potranno richiedere informazioni alle autorità estere se un datore di lavoro che distacca lavoratori o un prestatore di servizi indipendente non adempie il suo obbligo di dare informazioni. A tal fine verrà concesso alle CP, in seguito all'ALC rivisto, un accesso all'IMI. I costi iniziali per l'istituzione dell'IMI presso le CP regionali o centrali dovrebbero essere compensati da un miglioramento delle possibilità di esecuzione nei confronti di prestatori di servizi che impediscono un controllo rifiutando di fornire informazioni.

Le misure di ottimizzazione della procedura di notifica contribuiranno, in particolare grazie a una trasmissione più rapida ed efficace delle notifiche, a migliorare l'attività d'esecuzione delle CP.

Ripercussioni nell'ambito della LDist per l'economia nel suo complesso

Le conclusioni del protocollo di modifica dell'ALC sull'adeguamento del sistema di cauzione e sulla riduzione del termine di notifica preliminare non avranno ripercussioni significative per quanto riguarda l'economia svizzera nel suo complesso. Infatti la prestazione transfrontaliera di servizi rimane un fenomeno relativamente limitato. In termini di volume di lavoro effettuato dai prestatori di servizi – misurato in base al numero di giorni prestati – la quota di occupazione in equivalenti a tempo pieno non ha superato l'uno per cento negli ultimi vent'anni. La prestazione di servizi transfrontaliera riguarda inoltre in maniera specifica determinati settori di attività e non ha quindi un impatto su tutti i rami economici presenti in Svizzera. In seguito al protocollo di modifica dell'ALC non ci si deve aspettare un forte aumento della prestazione di servizi e quindi un incremento della concorrenza, dato che la decisione di fornire servizi in Svizzera dipende da numerosi fattori – come la congiuntura in Svizzera o nel Paese di provenienza – e non solo dal termine di notifica o dall'obbligo di depositare una cauzione.

Infatti, gli adeguamenti relativi all'obbligo di depositare una cauzione per gli stabilimenti attivi nei settori che prevedono questo strumento avranno sicuramente solo un impatto limitato sull'economia globale. Soltanto una parte dei rami accessori dell'edilizia prevede attualmente questo obbligo. Allo stesso modo, l'esperienza maturata con il termine di notifica di otto giorni civili lascia supporre che la riduzione a quattro giorni lavorativi del termine di notifica preliminare non comporterà un forte aumento delle imprese che forniscono servizi in Svizzera. Già oggi un numero significativo di prestatori di servizi notifica i propri impieghi ben prima degli otto giorni in questione, per cui si può presumere che l'attuale termine di otto giorni non dissuada assolutamente le imprese a fornire servizi in Svizzera. Inoltre, le disposizioni attuali offrono già la possibilità alle aziende distaccanti di intervenire in casi urgenti senza termine preliminare.

Le nuove disposizioni relative alla cooperazione amministrativa con le autorità estere nel quadro dell'esecuzione delle misure collaterali non avranno alcun impatto sulle imprese svizzere e quindi sull'economia svizzera nel suo complesso.

L'introduzione dell'obbligo per un'azienda distaccante di designare un rappresentante del datore di lavoro in Svizzera, che fungerà da intermediario con le autorità d'esecuzione, comporterà ulteriori formalità per tale impresa. Inoltre, l'obbligo per il lavoratore distaccato di disporre sul posto di documenti atti a dimostrare il rispetto delle condizioni di lavoro applicabili faciliterà il controllo del rispetto delle condizioni lavorative e salariali svizzere, contribuendo indirettamente a garantire una concorrenza equa.

Con gli sviluppi supplementari relativi all'ottimizzazione della procedura di notifica si potrà in parte compensare la diminuzione degli effetti preventivi legati agli adeguamenti in materia di cauzione e la riduzione del termine di notifica preliminare. Questa misura non avrà tuttavia alcuna ripercussione per l'economia nel suo complesso.

Ripercussioni nell'ambito della LOCCL per l'economia nel suo complesso

In quanto accordi tra parti sociali, i contratti collettivi di lavoro (CCL) contribuiscono a stabilizzare le relazioni potenzialmente conflittuali tra datori di lavoro e lavoratori. I CCL svolgono quindi una funzione regolatrice sgravando indirettamente lo Stato. L'ampio margine di manovra delle parti sociali riguardo alle disposizioni imperative di un CCL consente inoltre di limitare l'intervento legislativo dello Stato nell'ambito del mercato del lavoro.

Favorendo la conclusione di CCL, il conferimento del carattere obbligatorio generale a un CCL da parte dello Stato ha come scopo fondamentale la promozione della pace sociale e di un certo standard minimo in termini di condizioni lavorative e salariali. Il conferimento del carattere obbligatorio generale a un CCL persegue due obiettivi: in primo luogo, proteggere gli accordi esistenti da una concorrenza fondata su bassi salari, evitando, in secondo luogo, di mettere i dissidenti in una posizione di svantaggio economico. In effetti, mentre le ripercussioni economiche legate al conferimento del carattere obbligatorio generale a un CCL possono essere sopportabili per le aziende membri delle associazioni firmatarie dell'accordo, la situazione potrebbe essere differente per le aziende dissidenti. Per queste ultime, il conferimento del carattere obbligatorio generale a un CCL e ai relativi salari minimi significano in un certo senso l'abbandono del principio di libera determinazione dei salari. Poiché l'obiettivo del conferimento del carattere obbligatorio generale non è di eliminare i concorrenti indesiderati né di ostacolare l'accesso al mercato del lavoro, il legislatore ha chiaramente definito nella legge (LOCCL) le condizioni preliminari secondo cui un CCL può essere dichiarato di obbligatorietà generale.

La nuova misura volta a stabilizzare il numero di CCL dichiarati di obbligatorietà generale rafforza il partenariato sociale. Non ha alcun impatto per le aziende e i settori di attività non coperti da un CCL dichiarato di obbligatorietà generale. Le aziende dissidenti che saranno interessate da questa misura sono già oggi tenute a rispettare le disposizioni imperative di un CCL dichiarato di obbligatorietà generale. La nuova misura non porterà a un aumento del numero di aziende coperte da un CCL dichiarato di obbligatorietà generale, ma permetterà di evitare che alcuni settori si ritrovino senza disposizioni vincolanti in merito alle condizioni lavorative e salariali mentre prima erano soggetti a tali disposizioni. Inoltre, le altre condizioni per il conferimento del

carattere obbligatorio generale a un contratto collettivo di lavoro restano invariate. Il conferimento del carattere obbligatorio generale non deve contrastare l'interesse generale e non deve ledere gli interessi legittimi di altri rami economici o di altre cerchie della popolazione. Con questa misura volta a stabilizzare la situazione attuale, non dovrebbero esserci ripercussioni significative.

Ripercussioni nel quadro degli appalti pubblici

Le misure volte a valorizzare le certificazioni CCL per gli offerenti nei settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia e per i loro eventuali subappaltatori nonché l'obbligo di portare con sé il tesserino di cantiere nei cantieri pubblici avranno probabilmente un impatto trascurabile sulle aziende.

Gli offerenti dei settori sopracitati dispongono sin d'ora della certificazione CCL, con cui possono dimostrare la propria conformità alle condizioni lavorative e salariali in vigore, in caso di ricorso a un subappaltatore nel quadro della responsabilità solidale. Inoltre, hanno già oggi la possibilità di ordinare un tesserino di cantiere per i propri dipendenti. Tali aziende potranno quindi ricorrere a strumenti esistenti mentre quelle attive in settori in cui questo strumento non è disponibile potranno continuare a far valere l'autodichiarazione dell'offerente. L'utilizzo della certificazione CCL permetterà tuttavia di assicurare che nel processo di aggiudicazione vengano prese in considerazione soltanto le aziende senza violazioni in corso.

I partner sociali hanno predisposto un sistema di controllo basato su tessere, che provvederanno loro stessi ad aggiornare accertandosi che le condizioni siano sempre osservate. L'obbligo di portare con sé il tesserino di cantiere nei settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia agevolerà i controlli sul posto per le commissioni paritetiche e limiterà l'onere amministrativo per le imprese controllate. Anche gli offerenti stranieri devono poter ottenere facilmente queste tessere d'identificazione, che non devono costituire un motivo d'impedimento per la partecipazione a bandi pubblici.

Ripercussioni di una migliore protezione contro il licenziamento

Gli effetti sull'economia nazionale non possono essere quantificati in dettaglio, ma dovrebbero essere molto limitati. Una migliore protezione contro il licenziamento riguarderà solo le imprese con più di 50 dipendenti (pari a circa il 2% delle imprese nel 2022) e solo se nell'azienda esiste una rappresentanza dei lavoratori. La misura non dovrebbe limitare in modo significativo la flessibilità del mercato del lavoro in Svizzera.

2.3.9.4 Ripercussioni sulla società

Probabilmente il protocollo di modifica dell'ALC non comporterà un aumento dell'immigrazione dall'UE in Svizzera rispetto a quella attuale né oneri maggiori per la sicurezza sociale. Anche in futuro l'immigrazione nell'ambito dell'ALC si orienterà sul mercato del lavoro. Per l'immigrazione è pertanto decisivo il fabbisogno di lavoratori dell'economia svizzera, che, a causa della carenza di lavoratori e del cambiamento demografico (invecchiamento della popolazione), non può essere soddisfatto con lavoratori indigeni.

Il rapporto annuale dell'Osservatorio sull'ALC³⁶⁷ non ha finora constatato una sostituzione di lavoratori residenti in Svizzera con lavoratori provenienti dall'UE. La libera circolazione permette alle persone in età lavorativa residenti nell'UE di immigrare in Svizzera, il che ha ripercussioni positive sul finanziamento della previdenza per la vecchiaia. Secondo il 20° rapporto dell'Osservatorio del 24 giugno 2024 sull'ALC, nel 2021 i cittadini degli Stati membri dell'UE hanno finanziato per esempio il primo pilastro (AVS e AI) con il 23,6 per cento dei contributi, percependo soltanto il 13,4 per cento delle relative prestazioni.

Oltre a comportare diritti più estesi per i cittadini degli Stati membri dell'UE in Svizzera, il protocollo di modifica dell'ALC prevede anche un miglioramento della situazione giuridica dei quasi 466 000 svizzeri³⁶⁸ che sono in pensione, lavorano o studiano negli Stati dell'UE. Anch'essi beneficiano degli ulteriori diritti risultanti dal protocollo di modifica dell'ALC, per esempio se restano disoccupati o se ottengono il diritto di soggiorno permanente. Ciò facilita ed estende le possibilità dei cittadini svizzeri e dei loro familiari di pianificare la propria carriera e di organizzare la propria vita.

2.3.9.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha ripercussioni sull'ambiente.

2.3.10 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

Il presente capitolo tratta il protocollo di modifica dell'ALC. Le spiegazioni riguardanti il PI-ALC si trovano al numero 2.1.9, sempreché qui appresso non ci si riferisca esplicitamente a tale protocollo.

2.3.10.1 Costituzionalità dei Protocolli

2.3.10.1.1 Competenza

Il protocollo di modifica dell'ALC si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare i trattati internazionali. Infine, l'articolo 166 capoverso 2 Cost. conferisce all'Assemblea federale la competenza di approvarli, salvo i trattati la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche l'art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³⁶⁹ sul Parlamento [LParl] e l'art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997³⁷⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]).

Il protocollo di modifica dell'ALC non rientra nella categoria di accordi che il Consiglio federale è autorizzato a concludere autonomamente sulla base di una legge o di

³⁶⁷ www.seco.admin.ch > Servizi & pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Libera circolazione delle persone e condizioni di lavoro > Rapporti dell'Osservatorio.

³⁶⁸ Cfr. la statistica dell'UST, www.bfs.admin.ch > statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione > Svizzeri all'estero.

³⁶⁹ RS 171.10

³⁷⁰ RS 172.010

un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. In particolare, il protocollo di modifica non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 100 LStrI che delega al Consiglio federale la competenza di concludere trattati riguardanti temi specifici del settore della migrazione. Inoltre, non si tratta nemmeno di un trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Infine, per attuare il protocollo di modifica dell'ALC è necessario emanare leggi federali. Deve pertanto essere sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

La costituzionalità del protocollo istituzionale relativo all'ALC è illustrata al numero 2.1.9.1.

2.3.10.1.2 Disposizioni costituzionali sull'espulsione penale (art. 121 Cost.)

Il protocollo di modifica dell'ALC non prevede nuovi obblighi per la Svizzera in materia di espulsione penale (cfr. nuovo art. 7h e contrario dell'ALC e art. 5 par. 7 del PI-ALC). La Svizzera e l'UE hanno infatti convenuto che la Svizzera non riprende le disposizioni che rafforzano la protezione dall'allontanamento previste dall'articolo 28 paragrafi 2 e 3 della direttiva 2004/38/CE e neppure la pertinente giurisprudenza della CGUE. Inoltre, la Svizzera non deve applicare le procedure previste dall'articolo 33 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE relative alla verifica d'ufficio di una decisione di allontanamento, poiché si tratta di nuovi obblighi rispetto all'ALC vigente. In luogo dell'articolo 33 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE, il protocollo di modifica esige l'applicazione delle garanzie previste dall'ALC vigente, ossia l'applicazione dell'articolo 3 della direttiva 64/221/CEE³⁷¹ e della pertinente giurisprudenza della CGUE ai sensi dell'articolo 16 dell'ALC vigente. In virtù di queste due deroghe garantite dal protocollo di modifica dell'ALC (deroghe all'art. 28 par. 2 e 3 nonché all'art. 33 par. 2 della direttiva 2004/38/CE), la Svizzera mantiene gli obblighi relativi all'espulsione penale risultanti dall'ALC vigente, ma non va al di là. La compatibilità del protocollo di modifica dell'ALC con la Costituzione è pertanto garantita.

Gli obblighi risultanti dall'ALC vigente sono codificati e precisati dalla direttiva 2004/38/CE, in particolare dagli articoli 27 e 32. È noto che tali obblighi, anteriori al protocollo di modifica dell'ALC, sono in tensione con il testo dell'articolo 121 capoverso 3 e 5 Cost.

L'articolo 27 paragrafo 2 della direttiva 2004/38/CE esige infatti di verificare se l'allontanamento è necessario a causa di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società, come lo prevede l'articolo 5 dell'allegato I dell'ALC vigente in combinato disposto con la pertinente giurisprudenza della CGUE (cfr. art. 16 ALC vigente). Secondo tale disposizione le condanne penali non possono automaticamente motivare un allontanamento e deve essere rispettato il principio di proporzionalità, anche per quanto riguarda la durata del di-

³⁷¹ Direttiva 64/221/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1964 per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, GU 56 del 04.04.1964, pag. 850.

vieto d'entrata. Tali condizioni sono in conflitto con il testo dell'articolo 121 capoverso 3 e 5 Cost., soprattutto con l'automatismo dell'espulsione e la durata minima di cinque anni del divieto d'entrata in caso di condanne penali specifiche (cfr. le spiegazioni di cui al n. 2.3.6.2.2). Un conflitto che d'altronde sussiste in gran parte anche con le disposizioni d'attuazione interne (cfr. gli art. 66a segg. CP e 49a segg. CPM). Si tratta tuttavia di tensioni anteriori al presente protocollo di modifica.

La questione della compatibilità dell'espulsione penale con l'ALC vigente si era già posta in relazione all'attuazione dell'iniziativa espulsione³⁷². Era stato ammesso (e comunicato in modo trasparente) che le disposizioni sull'espulsione penale erano potenzialmente incompatibili con l'ALC e avrebbero potuto portare la Svizzera a violare l'accordo³⁷³. Le tensioni con il diritto vigente riguardano tuttavia soprattutto il livello normativo. Finora il Tribunale federale non ha constatato alcuna incompatibilità tra l'ALC e le misure concrete adottate in virtù della Costituzione e del Codice penale. Ciò si spiega soprattutto con l'applicazione della clausola dei casi di rigore (art. 66a cpv. 2 CP).

Le deroghe sancite dal protocollo di modifica non contemplano il diritto dell'interessato di presentare una domanda di riesame e di revoca del divieto d'ingresso dopo il decorso di un congruo periodo e in ogni modo dopo tre anni a decorrere dall'esecuzione dell'allontanamento (art. 32 par. 1 della direttiva 2004/38/CE). Il diritto al riesame entro un congruo periodo risulta dalla pertinente giurisprudenza della CGUE, vincolante per la Svizzera in virtù del vigente articolo 16 ALC. L'articolo 32 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE non istituisce quindi nuovi obblighi per la Svizzera, limitandosi a codificare un obbligo di riesame già previsto e fissando termini precisi.

Il diritto al riesame è potenzialmente in tensione con il testo dell'articolo 121 capoverso 5 Cost., secondo cui nei confronti degli stranieri che perdono il diritto di soggiorno secondo il capoverso 3 Cost. è pronunciato un divieto d'entrata di almeno cinque anni. L'articolo 121 capoverso 5 Cost. contempla tuttavia soltanto la decisione (iniziale) di pronuncia dell'espulsione e del divieto d'entrata. Il riesame posteriore o la sospensione di una tale decisione possono essere considerate questioni giuridiche distinte non disciplinate dall'articolo 121 capoverso 5 Cost. Tale disposizione non esclude quindi la possibilità di un riesame del divieto d'entrata. Per contro, le tensioni anteriori con l'articolo 121 capoversi 3 e 5 permangono per quanto riguarda il tenore del riesame previsto dall'articolo 32 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE. Tale riesame implica infatti un'analisi della validità di una decisione di espulsione alla luce dei criteri dell'ALC, in particolare quelli dell'articolo 27 della direttiva 2004/38/CE, anch'essi in tensione con l'articolo 121 capoverso 3 e 5 Cost.

Poiché le disposizioni del protocollo di modifica dell'ALC si limitano a codificare gli obblighi risultanti dall'ALC vigente in materia di espulsione penale, senza modifi-

³⁷² Iniziativa popolare del 15 febbraio 2008 «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» RU **2011** 1199.

³⁷³ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 26 giugno 2013 concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati), FF **2013** 5163, 5240 seg. e 5244.

carlo materialmente, la Svizzera può recepire le suddette disposizioni della direttiva 2004/38/CE (in particolare gli art. 27 e 32 par. 1) senza modificare la Costituzione.

Queste disposizioni della direttiva 2004/38/CE sono direttamente applicabili. Spetta quindi, come finora, ai tribunali controllare il rispetto degli obblighi internazionali.

2.3.10.1.3 Disposizioni costituzionali sulla regolazione dell'immigrazione (art. 121a Cost.)

Secondo l'articolo 121a capoverso 4 Cost. *«non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo»*. Questa disposizione contempla soltanto i trattati nuovi, ossia tutti i tipi di nuovi trattati internazionali tra la Svizzera e altri Stati o organizzazioni internazionali che contengono obblighi di diritto internazionale, comprese le modifiche di trattati vigenti. I trattati sono contrari all'articolo 121a Cost. se sono incompatibili con i requisiti sanciti dai capoversi 1, 2 e 3. È pertanto vietata la conclusione di trattati che impedirebbero alla Svizzera di gestire l'immigrazione in modo autonomo per mezzo di contingenti o di tenere conto dei criteri di cui al capoverso 3. La valutazione dell'incompatibilità degli obblighi internazionali con l'articolo 121a Cost. dipende quindi dall'interpretazione di questo articolo costituzionale.

Il capoverso 1 limita il campo d'applicazione personale della disposizione agli stranieri che immigrano in Svizzera, ossia a quelli che lasciano il loro Paese per stabilirsi durevolmente in Svizzera e non a quelli che sono già immigrati in Svizzera. Di conseguenza, l'articolo 121a capoverso 4 Cost. non vieta la conclusione di trattati che disciplinano le forme di presenza che non rientrano nella nozione di «immigrazione». È quindi in particolare compatibile con l'articolo 121a Cost. concludere trattati internazionali che mirano a migliorare la situazione giuridica di stranieri che sono già residenti in Svizzera.

Il requisito della gestione autonoma dell'immigrazione di cui all'articolo 121a capoverso 1 Cost. significa che la Svizzera decide in modo autonomo in merito al tipo e alla portata dell'immigrazione di stranieri, senza dover coinvolgere altri Stati, organizzazioni internazionali o organi sovranazionali. La gestione autonoma dell'immigrazione significa che la Svizzera può decidere da sola sul piano quantitativo e qualitativo e che non può, per mezzo di obblighi internazionali, perdere o cedere il controllo dell'immigrazione. L'articolo 121a prevede la gestione autonoma dell'immigrazione ma non prevede un limite massimo fisso dell'immigrazione. È in particolare lecito sfruttare le vigenti possibilità di compensazione del sistema duale di ammissione della Svizzera (cfr. le spiegazioni qui appresso relative alle ripercussioni del recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE).

I trattati che regolano principalmente o anche secondariamente l'immigrazione non sono quindi di per sé vietati. La disposizione costituzionale non vieta qualsiasi nuovo trattato che esoneri gli stranieri dall'applicazione di tetti massimi e contingenti o che conferisca loro il diritto alla libera circolazione. I trattati che conferiscono il diritto alla libera circolazione a categorie di persone strettamente delimitate non mettono in

questione l'autonomia della Svizzera. D'altronde, i trattati di questo tipo possono essere giudicati compatibili con le esigenze di gestione dell'immigrazione per mezzo di tetti massimi e di contingenti di cui all'articolo 121a capoverso 2 Cost., se si tratta di un'immigrazione di minore entità e se è possibile arginare un eventuale aumento dell'immigrazione mediante l'introduzione di contingenti per cittadini di Stati terzi. La Svizzera può quindi concludere trattati internazionali a condizione che non perda il controllo sull'immigrazione e i trattati non pregiudichino la sua possibilità di regolare l'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti³⁷⁴.

L'articolo 121a capoverso 3 Cost. prevede determinati criteri di natura qualitativa per la gestione dell'immigrazione di stranieri che esercitano un'attività lucrativa. I contingenti devono essere fissati in funzione degli interessi economici globali della Svizzera e nel rispetto del principio di preferenza delle persone già residenti in Svizzera. Il capoverso 3 prevede un elenco non esaustivo di criteri determinanti per il rilascio di un permesso di dimora in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa (la richiesta di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma; cfr. anche il n. 2.3.6.2.2, commento all'art. 5f P-ALC). Questi criteri devono inoltre essere interpretati alla luce del capoverso 1, che contiene l'obiettivo principale della disposizione, ossia la gestione autonoma dell'immigrazione. Se riguardano solo un numero trascurabile di persone, eventuali nuovi obblighi internazionali hanno un impatto debole sull'immigrazione globale e quindi sull'immigrazione di persone esercitanti un'attività lucrativa.

Nel presente caso si tratta quindi di valutare se l'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC introduce nuovi diritti relativi all'immigrazione rispetto all'ALC vigente e se è possibile rendere compatibili tali nuovi diritti con la gestione autonoma dell'immigrazione basata su misure quantitative e qualitative.

Nell'ambito del presente pacchetto di accordi concluso con l'UE, soltanto il recepimento della direttiva 2004/38/CE ha come conseguenza l'introduzione, rispetto all'ALC vigente, di nuovi diritti di soggiorno per gli stranieri che immigrano in Svizzera ai sensi dell'articolo 121a Cost. Anche il recepimento del regolamento (CE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE riguarda l'accesso all'attività lucrativa in Svizzera, ma non comporta nuovi obblighi per la Svizzera, in quanto non fa che codificare il regolamento (CEE) n. 1612/68³⁷⁵, il cui contenuto è stato recepito in termini equivalenti nell'allegato I dell'ALC vigente. Il protocollo relativo al permesso di soggiorno di lunga durata (riguardante gli accordi di domicilio) è integrato nell'ALC, ma non rientra nel campo d'applicazione dell'ALC. Anch'esso non è contrario all'articolo 121a Cost., poiché il protocollo non riguarda l'immigrazione in Svizzera bensì le condizioni per l'ottenimento di un permesso di soggiorno di lunga durata dopo cinque anni di soggiorno e quindi le condizioni di soggiorno di persone che sono già immigrate in Svizzera. Gli altri atti giuridici

³⁷⁴ Cfr. p. es. l'Accordo di libero scambio con il Giappone (RS 0.946.294.632) e quello con la Cina (RS 0.946.292.492). È stato inoltre constatato che anche i partenariati in materia di migrazione e gli accordi su tirocinanti non comportano una perdita di autonomia.

³⁷⁵ Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, GU L del 19.10.1968, pag. 2–12.

dell'UE integrati nell'ALC riguardano altri aspetti della libera circolazione delle persone (in particolare il formato delle carte d'identità, la protezione giurisdizionale del diritto alla libera circolazione, la sicurezza sociale o il distacco di lavoratori).

In seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE, la Svizzera assume nuovi obblighi che possono avere ripercussioni sull'immigrazione in Svizzera ai sensi dell'articolo 121a Cost. Tali obblighi sono previsti dall'articolo 2 paragrafo 2 e dall'articolo 3 paragrafo 2 della direttiva. Le altre disposizioni della direttiva 2004/38/CE si riferiscono invece a diritti che non riguardano l'immigrazione ai sensi dell'articolo 121a Cost. o che sotto il profilo materiale corrispondono ai diritti dell'ALC vigente. Occorre pertanto esaminare soltanto la compatibilità delle due suddette disposizioni della direttiva 2004/38/CE con l'articolo 121a Cost.

Rispetto all'ALC vigente la direttiva 2004/38/CE agevola o estende in diversi punti il ricongiungimento familiare e i diritti che ne risultano. La cerchia di persone che ha diritto al ricongiungimento familiare è stata estesa all'unione domestica registrata (art. 2 par. 2 lett. b della direttiva 2004/38/CE), agli ascendenti diretti a carico di persone in unione domestica registrata (art. 2 par. 2 lett. d della direttiva 2004/38/CE) e ai loro discendenti diretti di età inferiore ai 21 anni o a carico (art. 2 par. 2 lett. c della direttiva 2004/38/CE). La direttiva estende inoltre la cerchia di persone che può avvalersi del ricongiungimento familiare agevolato (art. 3 par. 2 comma 1 lett. a e b della direttiva 2004/38/CE) e gli obblighi dello Stato ospitante relativi all'esame approfondito della situazione personale e alla giustificazione dell'eventuale rifiuto dell'ingresso o del soggiorno. Infine, la direttiva 2004/38/CE non menziona più la condizione dell'abitazione adeguata nell'ambito del ricongiungimento familiare.

Il recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE prevede pertanto disposizioni che, rispetto all'ALC vigente, possono ripercuotersi sull'immigrazione in Svizzera ai sensi dell'articolo 121a Cost. È tuttavia presumibile che, rispetto al numero di persone che hanno diritto all'ingresso e al soggiorno in virtù dell'ALC vigente, quello delle ulteriori persone che potrebbero immigrare in Svizzera in virtù dei nuovi diritti risultanti dalla direttiva 2004/38/CE sarà trascurabile. In ogni caso tale numero non sarà probabilmente così elevato da rendere impossibile una gestione autonoma dell'immigrazione ai sensi dell'articolo 121a capoverso 1 Cost. Grazie al sistema duale di ammissione della Svizzera, un eventuale aumento dell'immigrazione di cittadini degli Stati membri dell'UE in seguito ai nuovi diritti può essere compensato adeguando i tetti massimi e i contingenti annuali per i cittadini di Stati terzi.

I nuovi diritti risultanti dal recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE non sono pertanto contrari alle disposizioni costituzionali sulla gestione dell'immigrazione.

Il protocollo di modifica dell'ALC prevede anche l'obbligo, per la Svizzera e l'UE, del recepimento dinamico, negli allegati dell'accordo, dei futuri atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo d'applicazione dell'accordo e che non sono oggetto di una deroga convenuta tra le parti. In seguito a questa decisione, adottata dal Comitato misto dell'ALC, l'atto normativo in questione dovrà essere integrato nell'ordinamento giuridico svizzero. Si tratterà ogni volta di un atto internazionale che modifica l'ALC. Non si tratterà tuttavia di un recepimento automatico, poiché ciascun atto normativo

dell'UE potrà essere integrato nell'allegato dell'ALC soltanto per mezzo di una decisione presa di comune accordo dai rappresentanti delle due parti contraenti in seno al Comitato misto. La Svizzera può quindi decidere di rifiutarsi di recepire un atto normativo. In tal caso potrebbe tuttavia sorgere una controversia tra le due parti contraenti che dovrà essere posta all'ordine del giorno del Comitato misto. Qualora il Comitato misto non dovesse essere in grado di risolvere la controversia entro un termine di tre mesi, l'UE potrebbe chiedere che un tribunale arbitrale constati che la Svizzera ha violato i suoi impegni. Tale constatazione permetterebbe all'UE di adottare misure di riequilibrio contro la Svizzera, non solo nell'ambito dell'ALC bensì anche di qualsiasi altro accordo sull'accesso al mercato interno concluso tra la Svizzera e l'UE. Con questo nuovo obbligo di diritto internazionale la Svizzera non s'impegna pertanto a recepire automaticamente futuri atti giuridici dell'UE che potrebbero essere incompatibili con l'articolo 121a Cost. Ne risulta che, approvando il protocollo di modifica dell'ALC, la Svizzera non si sottopone a nuovi obblighi internazionali che potrebbero comportare la perdita o la cessione del controllo dell'immigrazione. Inoltre, la Svizzera resta in grado di gestire l'immigrazione sul piano sia quantitativo che qualitativo. Anche questa modifica dell'ALC è pertanto compatibile con l'articolo 121a capoverso 4 Cost.

2.3.10.2 Costituzionalità della legislazione d'attuazione e delle misure d'accompagnamento

2.3.10.2.1 Competenza

I progetti di atti giuridici che attuano il protocollo di modifica dell'ALC si basano fondamentalmente sull'articolo 121 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel settore degli stranieri. I progetti nell'ambito dell'allegato II dell'ALC (previdenza professionale) si basano sugli articoli 113 e 122 Cost. (fondazioni di previdenza a favore del personale) e quelli nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali sugli articoli 95 capoverso 1 e 117a capoverso 2 lettera a Cost.

I progetti relativi alla LDist si basano sull'articolo 110 capoverso 1 lettere a e b Cost. e quelli relativi alla legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro sull'articolo 110 capoverso 1 lettera d Cost.

2.3.10.2.2 Libertà economica (Art. 27 Cost.)

In seguito al recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE, l'obbligo di notifica per attività lucrative di breve durata si applicherà anche ai cittadini svizzeri (cfr. n. 2.3.8.4.1). Saranno in futuro soggetti all'obbligo di notifica i cittadini svizzeri che risiedono in uno Stato membro dell'UE e che prestano, al massimo 90 giorni all'anno, servizi transfrontalieri in Svizzera o che esercitano in Svizzera un'attività lucrativa per al massimo tre mesi. L'obbligo di notifica mira a verificare la qualità di lavoratori indipendenti o, nel caso di lavoratori dipendenti, le condizioni di salario e di lavoro e a combattere la pseudo-indipendenza. I cittadini svizzeri beneficiano pertanto della medesima tutela di cui godono i cittadini degli Stati membri dell'UE.

Trattandosi di una procedura dichiarativa, la mancata notifica non comporta una limitazione o un divieto dell'esercizio dell'attività lucrativa. L'obbligo di notifica non ostacola la libera concorrenza né protegge determinati rami dell'economia. L'estensione di tale obbligo ai cittadini svizzeri non è pertanto contraria all'articolo 94 capoverso 4 Cost.

L'estensione dell'obbligo di notifica non intacca quindi la libera scelta della professione né il libero accesso a un'attività lucrativa e il suo libero esercizio. La libertà economica resta pertanto garantita.

2.3.10.2.3 Competenza della Confederazione nel settore dell'aiuto sociale

In linea di principio l'aiuto sociale rientra nella sfera di competenza dei Cantoni (art. 115 Cost.). Ciononostante, la Confederazione può emanare norme in materia di aiuto sociale, a condizione che siano necessarie per raggiungere un obiettivo importante in relazione alla politica in materia di stranieri, che non siano contrarie ad altri obiettivi di tale politica, che comportino effetti limitati sul piano materiale e temporale e che non pregiudichino i settori chiave della competenza cantonale in materia di aiuto sociale (art. 121 cpv. 1 Cost.). Sono per esempio obiettivi importanti della politica in materia di stranieri la riduzione dell'attrattiva della Svizzera (per determinate categorie di persone) o l'integrazione rapida dei gruppi di persone che hanno la prospettiva di soggiornare durevolmente in Svizzera. Deve comunque trattarsi di un obiettivo particolarmente importante e che gode di una larga adesione³⁷⁶.

La diminuzione dell'attrattiva della Svizzera per determinate categorie di persone che costituiscono un peso finanziario può essere considerato un obiettivo di politica estera e non è contrario ad altri obiettivi legati alla politica in materia di stranieri.

Di conseguenza, in virtù dell'articolo 121 capoverso 1 Cost., la Confederazione può disciplinare per legge determinate restrizioni del diritto all'aiuto sociale per ulteriori categorie di persone, se il disciplinamento persegue il suddetto obiettivo. L'articolo 41c AP-LStrI determina le categorie di persone che possono essere escluse dall'aiuto sociale anche con il recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE e rientra nella competenza della Confederazione nel settore dell'aiuto sociale (cfr. n. 2.3.8.1.1, commento all'art. 41c AP-LStrI). L'esclusione dall'aiuto sociale di determinate categorie di cittadini degli Stati membri dell'UE durante i primi mesi di soggiorno ha conseguenze limitate sul piano materiale e temporale e non pregiudica i settori chiave della competenza cantonale. L'articolo 41c AP-LStrI sancisce il principio dell'esclusione dall'aiuto sociale anche per le persone che hanno soggiornato più di tre mesi in Svizzera (senza possedere la qualità di lavoratori o di familiari e senza diritto di soggiorno permanente). Poiché prevede che i Cantoni disciplinino le eccezioni nella loro legislazione, la legge federale tiene adeguatamente conto della competenza legislativa cantonale in materia di aiuto sociale.

³⁷⁶ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del giugno 2019 «Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi. Competenze della Confederazione» in adempimento del postulato 17.3260 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 30 marzo 2017, pag. 12, www.parlament.ch/fr/recherche/17.3260 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire (disponibile in tedesco e francese).

2.3.10.3 Compatibilità con altri obblighi internazionali della Svizzera

2.3.10.3.1 Accordi bilaterali con gli Stati membri dell'UE in settori diversi dalla sicurezza sociale e dai trattati fiscali

Il protocollo di modifica dell'ALC non si ripercuote sul rapporto con altri accordi bilaterali tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE. Questi restano in vigore invariati.

La Svizzera e l'UE hanno concordato l'armonizzazione del rilascio dei permessi di domicilio. Tutti i cittadini degli Stati membri dell'UE riceveranno in futuro il permesso di domicilio dopo un soggiorno legale ininterrotto di cinque anni (cfr. n. 2.3.6.4). L'armonizzazione riguarda tuttavia soltanto il soggiorno antecedente di cinque anni. Per contro, i trattati di domicilio conclusi dalla Svizzera con diversi Stati membri dell'UE³⁷⁷ restano in vigore.

Nei settori in cui esiste o sarà in futuro concluso un accordo specifico sulla prestazione di servizi tra la Svizzera e l'UE (p. es. l'accordo sugli appalti pubblici), le norme sulla libera circolazione delle persone non possono ostacolare la prestazione di servizi in virtù di un tale accordo.

Agli accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale e di imposizione si applicheranno anche in futuro le disposizioni vigenti dell'ALC (art. 20 e 21). Le mere modifiche formali dell'articolo 21 si limitano ad adeguare quest'ultimo all'attuale contesto internazionale in materia di imposizione. Queste modifiche, in particolare quelle dell'articolo 21 capoverso 2 del protocollo di modifica dell'ALC, non si ripercuotono sul campo d'applicazione materiale della disposizione.

2.3.10.3.2 Convenzione istitutiva dell'AELS

Il protocollo di modifica dell'ALC è compatibile con la Convenzione AELS nella versione riveduta del 21 giugno 2001. Il presente protocollo si applica unicamente alle relazioni tra la Svizzera e l'UE e i suoi Stati membri, ma non alle relazioni con gli Stati dell'AELS. Pertanto, nel settore della libera circolazione delle persone, tra la Svizzera e gli Stati AELS continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'allegato K della Convenzione AELS, le quali coincidono ampiamente con l'ALC attualmente in vigore.

Per continuare a garantire regole quanto più armonizzate possibile tra gli Stati membri dell'UE e dell'AELS, si dovrà valutare un eventuale adeguamento dell'allegato K della Convenzione AELS alle modifiche apportate all'ALC nell'ambito del pacchetto Svizzera-UE.

³⁷⁷ Cfr. n. 0.2.1.3.1 Istruzioni e commenti della Segreteria di Stato della migrazione SEM relativi al settore degli stranieri I. (Istruzioni LStrI), Stato 1° gennaio 2025, reperibile all'indirizzo www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni e circolari > I. Settore degli stranieri.

2.3.10.3.3 AGCS/OMC

L'Accordo generale sul commercio di servizi (AGCS) dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) prevede l'obbligo di applicare la clausola della nazione più favorita (NPF; art. II AGCS) e quindi di concedere un trattamento altrettanto favorevole a tutti gli altri membri dell'OMC, fatti salvi un accordo tra le Parti che contempli il commercio di servizi in modo orizzontale ai sensi dell'articolo V AGCS o un'esenzione ai sensi dell'articolo II paragrafo 2 AGCS. Sia la Svizzera che l'UE hanno fatto valere un'esenzione che copre le misure dei loro accordi bilaterali che permettono i movimenti delle persone fisiche che prestano servizi. Il protocollo di modifica dell'ALC può pertanto essere giudicato compatibile con gli obblighi risultanti dall'AGCS.

2.3.10.3.4 CEDU e Patto ONU II

Il protocollo di modifica dell'ALC non tange gli obblighi della Svizzera risultanti dalla Convenzione del 4 novembre 1950³⁷⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966³⁷⁹ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II).

2.3.10.3.5 Convenzione n.°98 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)

Nel 1999 la Svizzera ha ratificato la Convenzione n.°98 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sul diritto sindacale e di negoziazione collettiva conclusa nel 1949³⁸⁰. Nel 2003, l'Unione sindacale svizzera (USS) ha sporto denuncia contro la Svizzera per violazione dei diritti sindacali dinanzi a uno degli organi di controllo dell'OIL, il Comitato per la libertà sindacale. Basandosi sulla Convenzione n.°98 dell'OIL, l'USS denuncia la protezione insufficiente dei delegati e dei rappresentanti sindacali in Svizzera.

Sin dal 2004 l'OIL ha riconosciuto la fondatezza delle accuse dell'USS e ha chiesto alla Svizzera di adeguare il suo diritto privato del lavoro. Nel 2006 il caso della Svizzera è stato discusso dalla Conferenza internazionale del lavoro nel quadro della Commissione sull'applicazione delle norme.

Nel 2010 il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di revisione parziale del Codice delle obbligazioni che prevedeva l'aumento della sanzione da sei a dodici mesi di salario. Il progetto è stato molto controverso e ha suscitato pareri diametralmente opposti.

Dopo aver avviato una serie di studi (2015), organizzato seminari (2017) e aver tentato di trovare accordi con le parti sociali, nel 2020 è stata avviata una mediazione esterna e indipendente. A fine 2023, questa mediazione è stata sospesa, ma si è comunque giunti a un risultato concreto.

³⁷⁸ RS 0.101

³⁷⁹ RS 0.103.2

³⁸⁰ RS 0.822.719.9

Le ultime osservazioni dell'OIL sono le seguenti: «pur auspicando che la mediazione in corso permetta di giungere a un accordo, la Commissione invita il governo ad adottare le misure necessarie per garantire che la legislazione e la prassi in materia di protezione contro i licenziamenti antisindacali siano pienamente conformi alla Convenzione n. 98. Se non è possibile trovare un consenso, spetta al governo prendere le decisioni necessarie per conformarsi alle convenzioni internazionali che ha ratificato».

Sulla base dei risultati della mediazione e delle ultime osservazioni dell'OIL, il Consiglio federale propone di modificare il Codice delle obbligazioni per prevedere una migliore protezione in caso di licenziamento dei rappresentanti del personale (v. n. 2.3.7.2).

2.3.10.4 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il protocollo di modifica dell'ALC e il PI-ALC comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Inoltre, per l'attuazione del protocollo di modifica è necessario adeguare leggi federali. Il decreto federale d'approvazione dell'accordo sottostà quindi al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. (cfr. la variante di cui al n. 4.2). Sulla questione del raggruppamento della legislazione d'attuazione si veda il numero 4.3.

2.3.10.5 Applicazione provvisoria

Il protocollo di modifica dell'ALC non prevede alcuna applicazione provvisoria.

2.3.10.6 Aspetti giuridici particolari relativi all'atto normativo d'attuazione

2.3.10.6.1 Subordinazione al freno delle spese

Poiché non prevede nuovi sussidi né nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie, il progetto non sottostà al freno delle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

2.3.10.6.2 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto non prevede una modifica della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e il principio di sussidiarietà è salvaguardato. L'applicazione del diritto in materia di stranieri rimane di competenza dei Cantoni; il Consiglio federale vigila sull'applicazione della LStrI (art. 124 LStrI).

2.3.10.6.3 Delega di competenze legislative

Delega di competenze legislative nella LStrI

L'AP-LStrI prevede di conferire al Consiglio federale la competenza di stabilire i termini e le procedure risultanti dagli obblighi relativi all'ingresso e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'UE e dei loro familiari (art. 13a AP-LStrI). Saranno definiti in un'ordinanza d'esecuzione.

Secondo l'articolo 21b AP-LStrI, al Consiglio federale compete l'intera procedura dinnanzi al CM e al tribunale arbitrale, compresa l'approvazione di una decisione del CM relativa a misure protettive e la definizione di misure protettive in caso di decisione positiva del tribunale arbitrale (art. 21b cpv. 1 AP-LStrI). Ha quindi la competenza di approvare e, se non sono direttamente applicabili, attuare le decisioni del CM relative a misure protettive (art. 21b cpv. 1 e 2 AP-LStrI) nonché di adottare misure protettive di cui ai capoversi 6 e 7 se il tribunale arbitrale stabilisce che sussistono le condizioni previste dal nuovo articolo 14a paragrafi 2 e 5 dell'ALC (art. 21b cpv. 2 AP-LStrI). Il Consiglio federale ha inoltre la competenza di prevedere misure di riequilibrio se l'UE adotta misure protettive che creano uno squilibrio tra i diritti e gli obblighi delle parti contraenti risultanti dall'ALC (art. 21b cpv. 4 AP-LStrI). L'articolo 21b capoverso 5 AP-LStrI conferisce inoltre al Consiglio federale la competenza di definire i valori soglia che comportano la verifica obbligatoria della presenza di gravi difficoltà di ordine economico o sociale ai sensi del nuovo articolo 14a paragrafo 1 dell'ALC.

In virtù dell'articolo 21b capoverso 3 AP-LStrI, il Consiglio federale può, nonostante una decisione negativa del tribunale arbitrale, adottare autonomamente misure protettive temporanee secondo il capoverso 6 e 7 qualora ritenga che la gravità delle difficoltà lo giustifichi. Se la durata di validità di queste misure supera dodici mesi, il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale, entro tale termine, un progetto legislativo corrispondente. Le misure adottate dal Consiglio federale restano valide fintanto che il Parlamento non si sia pronunciato sul progetto.

Inoltre, è estesa la competenza del Consiglio federale di definire la comunicazione di dati tra le autorità (art. 97 cpv. 3 lett. d^{bis} LStrI). In tal modo si garantisce che le autorità incaricate dell'attuazione della LStrI (p. es. le autorità della migrazione o quelle preposte al servizio pubblico di collocamento) si sostengano reciprocamente nell'esecuzione dei compiti.

Riconoscimento delle qualifiche professionali

Nel contesto dell'allegato III dell'ALC, il progetto di legge federale sulla cooperazione amministrativa del settore del riconoscimento delle qualifiche professionali consente al Consiglio federale di designare le autorità che devono assumere le diverse funzioni di coordinamento nell'ambito dell'IMI. Si tratta sia del ruolo di coordinatore nazionale, sia di quello di coordinatore specifico per il riconoscimento delle qualifiche professionali. La Confederazione è competente per il coordinamento dei diversi utenti dell'IMI, in considerazione del legame di tale funzione con la politica estera (art. 54 cpv. 1 Cost.). Inoltre, ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 LOGA, spetta al Consiglio

federale istituire un'organizzazione razionale dell'Amministrazione federale; affidargli il compito di determinare quale ufficio assuma i diversi ruoli di coordinatore nell'IMI gli permetterà di adeguare tale attribuzione nel tempo, qualora le circostanze lo richiedano.

Le disposizioni relative alla protezione dei dati sono conformi alla LPD. Le disposizioni necessarie sono state previste a livello di legge. L'analisi preliminare dei rischi non ha evidenziato alcun rischio elevato per i diritti fondamentali delle persone interessate.

Le modifiche minori alla LDPS non prevedono alcuna delega di competenza legislativa e non hanno alcun legame con la protezione dei dati.

Per il resto, gli atti giuridici di attuazione nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali non contengono disposizioni che prevedano la concessione di aiuti finanziari o di indennità.

Delega di competenze legislative nell'ambito della LDist

In relazione all'obbligo di notifica il Consiglio federale è autorizzato a stabilire i settori specifici in cui si applica un termine di notifica preliminare di quattro giorni. Ciò riguarda le seguenti persone soggette all'obbligo di notifica:

- articolo 6 capoverso 3: i datori di lavoro con domicilio o sede all'estero che distaccano lavoratori in Svizzera.
- articolo 6b capoverso 2: i prestatori di servizi indipendenti stabiliti all'estero che esercitano un'attività lucrativa indipendente in Svizzera per un massimo di 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile;

Inoltre, all'articolo 6 capoverso 6 AP-LDist il Consiglio federale è autorizzato a determinare l'autorità federale competente a cui deve essere notificato un impiego in Svizzera. È parimenti autorizzato a prevedere la trasmissione automatizzata della notifica attraverso un'interfaccia elettronica.

Il datore di lavoro svizzero che impiega per una durata massima di tre mesi per anno civile persone domiciliate all'estero, le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente non stabilite all'estero e i prestatori di servizi stabiliti all'estero che esercitano un'attività lucrativa indipendente devono, al più tardi il giorno prima dell'inizio dell'attività lucrativa (art. 6a cpv. 1 e 2, AP-LDist e art. 6e cpv 1 e 2 AP-LDist), rispettivamente prima dell'inizio dell'attività lucrativa (art. 6b cpv. 1 e 2 AP-LDist) comunicare all'autorità federale competente le indicazioni necessarie per l'esecuzione dei controlli. In questo ambito il Consiglio federale precisa le indicazioni che devono figurare nella notifica.

Il Consiglio federale è inoltre autorizzato a prevedere eccezioni all'obbligo di mettere e mantenere a disposizione documenti. Possono essere previste eccezioni segnatamente per le attività di breve durata e al di fuori dei rami contemplati dall'articolo 6 capoverso 2 ODist. Possono inoltre essere previste eccezioni in casi urgenti, ossia in particolare in caso di eventi imprevedibili che richiedono un intervento immediato. Conformemente al principio di proporzionalità, la durata

dell'obbligo di documentazione non deve superare i due anni dalla fine del distacco. In analogia a quanto avviene per i settori in cui la notifica deve essere effettuata indipendentemente dalla durata dei lavori (ossia per i settori che non beneficiano degli otto giorni esenti dall'obbligo di notifica; art. 6 cpv. 2 ODist), anche i settori specifici in cui si applica il termine di notifica preliminare di quattro giorni devono essere stabiliti a livello di ordinanza. L'articolo 6 capoverso 3 AP-LDist autorizza pertanto il Consiglio federale a disciplinare i dettagli in merito alla determinazione di tali settori. I settori specifici devono essere definiti sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto delle conoscenze acquisite nell'ambito della prassi in materia di esecuzione e controlli.

L'articolo 8m capoverso 3 delega al Consiglio federale la designazione di un coordinatore nazionale IMI.

Alla cifra III viene delegata al Consiglio federale la competenza di determinare l'entrata in vigore della LDist modificata. L'attuazione delle direttive 2014/67/UE e (UE) 2018/957 deve avvenire entro 36 mesi dall'entrata in vigore del protocollo di modifica dell'ALC. La LDist si applica ai datori di lavoro e ai lavoratori distaccati a prescindere dalla loro provenienza. Determinate disposizioni, come quelle relative alla procedura di notifica di cui agli articoli 6, 6a, 6b e 6e LDist, si applicano non solo ai cittadini dell'UE ma anche a quelli dell'AELS. Fino all'entrata in vigore di un'eventuale revisione della Convenzione AELS, le disposizioni sulla cooperazione amministrativa attraverso l'IMI di cui all'articolo 8 segg. si applicano solo ai cittadini degli Stati membri dell'UE. Gli altri adeguamenti alla LDist si applicano anche ai cittadini degli Stati membri dell'AELS, dato che non vi sono incompatibilità con la vigente Convenzione AELS.

2.3.10.7 Protezione dei dati

Le osservazioni generali di cui al numero 2.1.8.6 si applicano alle questioni di protezione dei dati relative agli elementi istituzionali.

Requisiti in materia di protezione dei dati nell'ambito della LDist

Gli articoli 8o-8q AP-LDist sono una precisazione del vigente articolo 8 LDist, che non soddisfa più i requisiti attuali concernenti le basi per il trattamento e la comunicazione dei dati nell'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati. Le nuove disposizioni sulla protezione dei dati sono in particolare una codificazione della prassi giudiziaria ed esecutiva. Non è pertanto necessario effettuare una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati secondo l'articolo 22 LPD.

La disposizione prevista all'articolo 6f AP-LDist concernente la piattaforma informativa elettronica è conforme alla LPD. La piattaforma non raccoglie né tratta dati personali. I dati consultabili non sono informazioni confidenziali in quanto sono accessibili al pubblico su altre pagine web o in altri documenti. I dati relativi al numero di visitatori o alle consultazioni di determinati contenuti sono raccolti solo a fini statistici.

Requisiti in materia di protezione dei dati nell'ambito del SPC

Con l'articolo 34a capoverso 2 lettera e AP-LC si intende estendere alle autorità di migrazione la comunicazione dei dati attualmente prevista. Il trattamento di questi

dati da parte del SPC si basa sull'articolo 33a LC. Il principio della proporzionalità (art. 6 cpv. 2 LPD) sancito dal diritto in materia di protezione dei dati è garantito in quanto viene comunicato esclusivamente il mancato rispetto della strategia di reintegrazione. La comunicazione dei dati è prevista in una base legale formale e adempie i requisiti di cui all'articolo 36 capoverso 1 LPD. Considerato quanto precede non è necessaria una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati secondo l'articolo 22 LPD. La modifica proposta è conforme alla LPD.

2.4 Ostacoli tecnici al commercio (MRA)

2.4.1 Sintesi

L'Accordo del 21 giugno 1999³⁸¹ sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (in seguito detto anche MRA - *Mutual Recognition Agreement*), concluso nell'ambito degli Accordi bilaterali I, intende eliminare gli ostacoli tecnici al commercio per quanto riguarda gli scambi di prodotti industriali con l'Unione europea (UE). Il suo scopo è di garantire un accesso ampliato al mercato interno dell'UE nei venti settori di prodotti che esso copre (p. es. macchine, dispositivi medici o prodotti da costruzione). Consente di evitare dispendiosi doppioni nelle valutazioni della conformità (prove, ispezioni, certificazioni, registrazioni e autorizzazioni) e comporta notevoli agevolazioni, permettendo ad aziende di settori industriali importanti per la Svizzera di non incorrere in oneri amministrativi eccessivi. Grazie al MRA, per esempio, non sussiste più la necessità di nominare un rappresentante sul territorio dell'altra Parte né di etichettare nuovamente i prodotti con i dati di un operatore stabilito sul territorio dell'altra Parte. Il MRA copre circa due terzi del valore del commercio di prodotti industriali tra la Svizzera e l'UE, con un volume di esportazioni di 96,6 miliardi di franchi (2023)³⁸².

L'obiettivo dei negoziati era quello di includere gli elementi istituzionali (v. n. 2.1) nel MRA, in modo da garantirne l'applicazione completa e un aggiornamento con cadenza regolare. Tra le altre cose, le nuove disposizioni istituzionali introducono l'obbligo di integrare in maniera dinamica nell'Accordo i pertinenti atti giuridici dell'UE. Questo vincolo comporta per l'UE l'obbligo di aggiornare i capitoli settoriali dell'Accordo. In tal modo, in futuro i necessari aggiornamenti non dipenderanno dalla buona volontà dell'UE. Pertanto, una situazione come quella attuale, in cui dal 2021 non è più stato effettuato alcun aggiornamento del MRA nel settore dei dispositivi medici, non potrebbe più ripetersi. Inoltre, le disposizioni istituzionali introdotte nel MRA garantiscono la partecipazione della Svizzera al processo di elaborazione degli atti giuridici dell'UE (*decision shaping*) e all'attuazione del diritto dell'UE (cooperazione in materia di vigilanza del mercato, partecipazione a comitati e gruppi di lavoro che assicurano un'attuazione uniforme del diritto) nei settori coperti dall'Accordo.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione del Protocollo di modifica e del Protocollo istituzionale del MRA nell'ambito della parte stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

2.4.2 Situazione iniziale

Dal momento che il MRA si basa sull'equivalenza delle legislazioni delle Parti, in caso di revisioni sostanziali della legislazione dell'UE nei settori coperti dall'Accordo la Svizzera adegua oggi la propria legislazione a quella dell'UE in modo da poter

³⁸¹ RS 0.946.526.81

³⁸² Cfr. www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Ostacoli tecnici al commercio > Accordi sul reciproco riconoscimento (Mutual Recognition Agreements) > MRA Svizzera-UE > Statistiche commerciali.

aggiornare il MRA e mantenere i vantaggi ad esso associati. Anche qualora le legislazioni siano equivalenti, tuttavia, le Parti non hanno attualmente alcun obbligo giuridico di aggiornare l'Accordo. In seguito alla decisione del Consiglio federale di non sottoscrivere il progetto di accordo quadro istituzionale, l'UE ha deciso di non aggiornare il MRA nel settore dei dispositivi medici nonostante il diritto svizzero fosse equivalente. Attualmente l'unico modo per risolvere le controversie è ricorrere al Comitato misto responsabile dell'attuazione del MRA; tale organo agisce su base consensuale. Di fatto, la Svizzera non può quindi far valere i propri diritti.

Inoltre, la partecipazione di esperti svizzeri ai comitati e ai gruppi di lavoro dell'UE responsabili dell'attuazione della legislazione dell'UE coperta dall'Accordo non è oggi disciplinata contrattualmente. Per quanto riguarda le agevolazioni legate agli obblighi degli operatori economici (p. es. non dover nominare un rappresentante nell'UE o etichettare i prodotti con i dati di un operatore nell'UE per poter commercializzare i propri prodotti se un tale operatore esiste già in Svizzera), queste devono essere negoziate caso per caso in ciascun settore del MRA. Lo stesso vale per la partecipazione della Svizzera al sistema di vigilanza del mercato dell'UE, che garantisce ai consumatori svizzeri di usufruire di prodotti sicuri.

Essendo parte integrante degli Accordi bilaterali I, il MRA è stato uno degli elementi dei negoziati Svizzera-UE avviati nel marzo 2024.

2.4.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

Il mandato negoziale della Svizzera dell'8 marzo 2024 prevedeva l'inclusione di elementi istituzionali nel MRA, in modo da poter garantire in futuro un'applicazione completa e un aggiornamento regolare dell'Accordo (v. n. 2.1.3), e questo obiettivo è stato raggiunto. I negoziati hanno inoltre permesso di mantenere il metodo dell'equivalenza per garantire il recepimento dinamico (v. n. 2.4.6.1, art. 5) e di introdurre disposizioni che assicurano la partecipazione della Svizzera all'attuazione del diritto dell'UE nei settori oggetto dell'Accordo nonché agevolazioni per gli operatori economici (v. n. 2.4.6.2).

Gli elementi istituzionali vengono introdotti nel MRA tramite un protocollo istituzionale (di seguito «Protocollo istituzionale») che fa parte dell'Accordo (v. n. 2.4.5). Inoltre, in linea con le disposizioni istituzionali negoziate, alcuni articoli del MRA sono adattati e vi sono introdotte nuove disposizioni tramite un protocollo di modifica (di seguito «Protocollo di modifica», v. n. 2.4.6.2).

2.4.4 Procedura preliminare

In merito alla procedura preliminare, non ci sono elementi particolari da menzionare per il MRA. Le Commissioni della politica estera (CPE) e le altre commissioni parlamentari interessate nonché i Cantoni (Conferenza dei Governi cantonali, CdC) e partner sociali ed economici hanno espresso il loro parere nell'ambito dell'elaborazione del mandato negoziale riguardante il pacchetto, che comprende i due protocolli relativi al MRA (v. n. 2.1.4).

2.4.5 Puntii essenziali dei Protocolli

Gli elementi istituzionali saranno introdotti nel MRA sotto forma di un protocollo istituzionale, che in futuro farà parte integrante del MRA. Il Protocollo istituzionale del MRA è strutturato in base al modello negoziato in modo orizzontale (v. n. 2.1.5). Contiene venti articoli, un allegato sulle modalità di attuazione del contributo finanziario alle agenzie e dei sistemi elettronici ai quali la Svizzera partecipa e un'appendice sul tribunale arbitrale.

In linea con le disposizioni istituzionali negoziate, alcuni articoli del MRA verranno adeguati e nuove disposizioni verranno introdotte nel MRA tramite il Protocollo di modifica (v. n. 2.4.6.2).

2.4.6 Commento ai singoli articoli dei Protocolli

2.4.6.1 Protocollo istituzionale

Le disposizioni istituzionali relative al MRA variano solo marginalmente rispetto a quelle illustrate al numero 2.1.6. Le considerazioni riportate di seguito riguardano gli articoli del Protocollo istituzionale che contengono disposizioni o spiegazioni specifiche concernenti il MRA.

Articolo 2 – Relazione con l'Accordo

L'articolo 2 disciplina il rapporto tra le disposizioni istituzionali preesistenti all'interno del MRA e le nuove disposizioni istituzionali concordate nel protocollo istituzionale (v. n. 2.1.6.1.3). L'articolo 2 elenca gli articoli del MRA che saranno abrogati in quanto divenuti obsoleti in seguito all'entrata in vigore del Protocollo istituzionale. Si tratta dei seguenti articoli:

- Articolo 1 paragrafo 3: Si vedano le spiegazioni al numero 2.4.6.2 ad articolo 1;
- Articolo 14: questo articolo riguarda la composizione delle controversie. L'articolo in questione è sostituito dalle disposizioni dell'articolo 10 del Protocollo istituzionale (Procedura in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione) e dall'appendice sul tribunale arbitrale (v. n. 2.1.6.4.2).
- Articolo 19: questo articolo prevede la possibilità per una delle Parti, previa consultazione del Comitato misto, di sospendere parzialmente o totalmente l'allegato 1 del MRA in caso di mancato rispetto delle condizioni dell'Accordo. L'articolo in questione è sostituito dalle disposizioni dell'articolo 10 del Protocollo istituzionale (Procedura in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione) e dell'appendice sul tribunale arbitrale (v. n. 2.1.6.4.2).

Articolo 3 – Accordi bilaterali nei settori relativi al mercato interno a cui la Svizzera partecipa

L'articolo 3 paragrafo 2 precisa che il MRA costituisce un accordo bilaterale in un settore relativo al mercato interno a cui la Svizzera partecipa (v. n. 2.1.6.1.4).

Articolo 4 – Partecipazione all’elaborazione di atti giuridici dell’Unione (diritto di partecipazione)

L’articolo 4 garantisce agli esperti svizzeri la più ampia partecipazione possibile al processo di elaborazione degli atti giuridici dell’UE (diritto di partecipazione, *decision shaping*) coperti dall’Accordo in seno alla Commissione (v. n. 2.1.6.2.1).

Per quanto riguarda il MRA, l’*articolo 4 paragrafo 4* garantisce che gli esperti svizzeri siano coinvolti, ove necessario per assicurare il buon funzionamento dell’Accordo, nei lavori dei «comitati» in senso lato che non sono coperti dall’articolo 4 paragrafi da 1 a 3. Si tratta nello specifico dei comitati e dei gruppi di lavoro responsabili dell’attuazione del diritto dell’UE nei settori di prodotti coperti dal MRA, come per esempio gruppi di lavoro nell’ambito della vigilanza del mercato, all’interno dei quali le autorità di vigilanza del mercato degli Stati membri si scambiano informazioni ed esperienze sui prodotti non conformi o pericolosi. Possono anche essere gruppi di lavoro come il Gruppo di coordinamento per i dispositivi medici (*Medical Device Coordination Group* MDCG), istituito ai sensi dei regolamenti sui dispositivi medici³⁸³, che redige documenti di orientamento volti a garantire un’applicazione efficace della legislazione, emana raccomandazioni e contribuisce alla valutazione dei candidati al ruolo di organismo di valutazione della conformità. La partecipazione di esperti svizzeri a tali comitati e gruppi di lavoro consente innanzitutto alla Svizzera di far valere il proprio punto di vista nelle discussioni effettuate, ma anche di garantire un’attuazione uniforme della legislazione in Svizzera e nell’UE e di assicurare la circolazione di prodotti conformi sul territorio delle due Parti. L’elenco di questi organi viene redatto e aggiornato dal Comitato misto (v. anche n. 2.1.6, *art. 4 par. 4*).

Articolo 5 – Integrazione degli atti giuridici dell’Unione

Gli obblighi di carattere generale delle Parti e la procedura d’integrazione degli atti dell’UE nell’Accordo sono illustrati al numero 2.1.6.2. Secondo il metodo dell’equivalenza, che è stato mantenuto per il MRA, la Svizzera deve adottare o mantenere nel proprio ordinamento giuridico disposizioni volte a raggiungere i risultati perseguiti dagli atti giuridici dell’UE integrati nell’Accordo. La Svizzera deve quindi adottare un diritto equivalente, e non identico, che le lasci così un maggiore margine di manovra. In pratica, quando l’UE adotta un nuovo atto in un settore che rientra nel campo di applicazione del MRA, le Parti devono integrarlo nell’allegato 1 dell’Accordo il più rapidamente possibile, il che significa che la Svizzera deve aver adottato una legislazione equivalente secondo le consuete procedure interne. L’integrazione degli atti nell’allegato 1 del MRA avviene tramite decisione del Comitato misto. Poiché la Svizzera adegua già oggi la propria legislazione a quella dell’UE per mantenere i vantaggi derivanti dal MRA, il recepimento dinamico di cui all’articolo 5 non comporterà cambiamenti significativi a livello pratico. Per contro, l’obbligo previsto di integrazione degli atti nell’allegato 1 del MRA imporrà alle due Parti di aggiornare i capitoli

³⁸³ Regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici (GU L 117 del 5.5.2017, pag. 1) e regolamento (UE) 2017/746 del Parlamento e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro (GU L 117 del 5.5.2017, pag. 176).

settoriali e ciò consentirà di evitare ritardi o blocchi da parte dell'UE, come avviene nel settore dei dispositivi medici dal 2021.

L'*articolo 5 paragrafo 4* conferisce al Comitato misto responsabile dell'attuazione del MRA la facoltà di aggiornare l'allegato 1 dell'Accordo, che contiene i capitoli settoriali. Il Comitato misto decide non solo in merito all'integrazione dei nuovi atti giuridici pertinenti nell'allegato 1, ma anche per quanto riguarda tutti gli adeguamenti necessari derivanti dall'integrazione della nuova legislazione nell'allegato 1.

L'*articolo 5 paragrafo 7* (v. n. 2.1.6.2.2, Eccezioni) stabilisce che l'obbligo di integrare i nuovi atti giuridici dell'UE nell'Accordo e dunque il recepimento dinamico non si applicano al settore di cui all'articolo 1 paragrafo 1 del MRA, vale a dire il settore degli imballaggi preconfezionati (capitolo 11 dell'allegato 1), nel quale il diritto svizzero non è stato armonizzato con quello dell'UE.

Articolo 11 – Misure di compensazione

L'articolo 11 paragrafo 1 prevede che, se una Parte non attua una decisione del tribunale arbitrale o se l'altra Parte ritiene che le misure adottate non siano conformi alla decisione del tribunale arbitrale, quest'ultima può prendere misure di compensazione proporzionate al fine di ovviare a un'eventuale situazione di squilibrio (v. n. 2.1.6.4.3). Nella misura in cui il MRA costituisce un accordo bilaterale in un settore relativo al mercato interno a cui la Svizzera partecipa, tali misure di compensazione possono essere adottate nell'ambito del MRA stesso o di qualsiasi altro accordo nel settore in questione.

Articolo 13 – Contributo finanziario

L'articolo 13 sul contributo finanziario e l'allegato del Protocollo istituzionale sull'attuazione dell'articolo 13 contengono disposizioni dettagliate sulle modalità di partecipazione della Svizzera al finanziamento delle agenzie e dei sistemi di informazione dell'UE soggetti al MRA (v. n. 2.1.6.5.1). L'allegato riguardante l'attuazione dell'articolo 13 stabilisce le modalità della partecipazione finanziaria a EudraGMDP, la banca dati dell'UE in cui sono registrati i certificati di buona pratica di fabbricazione e distribuzione dei medicinali (settore coperto dal capitolo 15 dell'allegato 1 del MRA). Occorre sottolineare che la Svizzera partecipa attualmente ad alcune attività e alcuni sistemi di informazione dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA). I termini finanziari di questa partecipazione sono già descritti nel MRA, al capitolo 18 (Biocidi) dell'allegato 1, per cui non è stato necessario regolamentare i termini di tale partecipazione finanziaria nel Protocollo istituzionale; l'Accordo esistente può essere mantenuto.

Appendice sul tribunale arbitrale

Il protocollo sul tribunale arbitrale si basa sulle norme arbitrali che sono state negoziate per gli accordi relativi al mercato interno (v. n. 2.1.6.4.2).

2.4.6.2 Protocollo di modifica

Articolo 1 del Protocollo di modifica, contenente le modifiche del MRA

In linea con le disposizioni istituzionali negoziate, i seguenti articoli del MRA sono adattati e nuove disposizioni vengono introdotte nel MRA tramite il Protocollo di modifica:

Articolo 1 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 1 del MRA (Oggetto)

Quando nel 1999 è stato concluso il MRA, il reciproco riconoscimento poteva avvenire su due livelli, in funzione del fatto che le legislazioni tecniche delle Parti fossero differenti (art. 1 par. 1) o armonizzate (art. 1 par. 2). Se il reciproco riconoscimento si basa su legislazioni differenti, sono comunque necessarie due certificazioni sulla base delle due legislazioni; tuttavia, i documenti in questione possono essere rilasciati da un unico organismo. Se il reciproco riconoscimento si basa su un diritto armonizzato, è necessaria una sola certificazione sulla base di una delle due legislazioni. Il riconoscimento basato su un diritto non armonizzato è diventato obsoleto, poiché consente di raggiungere solo parzialmente gli obiettivi del MRA. La maggior parte dei capitoli settoriali dell'Accordo è già retta da un diritto armonizzato. Solo due sezioni di due capitoli all'interno dell'allegato 1 del MRA, ossia il settore delle caldaie al capitolo 5 e quello degli imballaggi preconfezionati al capitolo 11, sono ancora basate su un sistema non armonizzato. È stato possibile trasporre nella parte armonizzata del MRA la sezione non armonizzata del capitolo 5 e la maggior parte del capitolo 11. Solo una sezione nell'ambito degli imballaggi preconfezionati è stata mantenuta nel sistema non armonizzato, dato che la Svizzera non intende allineare la propria legislazione a quella dell'UE in questo settore. L'articolo 1 dell'Accordo è stato adattato per limitare a questo solo settore il campo di applicazione della parte del MRA basata sul diritto non armonizzato. Il settore in questione non sarà dunque soggetto al recepimento dinamico introdotto dal Protocollo istituzionale (v. n. 2.4.6.1 ad art. 5 par. 7).

L'articolo 1 paragrafo 3 del MRA, che conferisce al Comitato misto, responsabile dell'attuazione dell'Accordo, la facoltà di decidere, per ogni nuovo settore di prodotti introdotto nell'Accordo, se il reciproco riconoscimento debba avvenire sulla base di una legislazione armonizzata o non armonizzata, è abrogato. In futuro, qualsiasi nuovo settore che dovesse essere incluso nel MRA sarebbe disciplinato dal diritto armonizzato. Dal punto di vista svizzero, ciò non rappresenta un cambiamento significativo, poiché l'UE ha sempre avuto la possibilità di rifiutare l'inclusione di un nuovo settore sulla base del diritto non armonizzato.

Articolo 1 paragrafo 2 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 3 del MRA (Campo di applicazione)

Il recepimento dinamico può essere effettuato con il metodo integrativo o quello dell'equivalenza. Per quanto concerne il MRA è stato possibile preservare il metodo dell'equivalenza (v. n. 2.1.6.2.2). Tale fattispecie è stabilita dall'articolo 5 del Protocollo istituzionale (v. n. 2.4.6.1 ad art. 5). Per evitare l'esame e la constatazione dell'equivalenza, requisiti finora necessari, l'UE ha richiesto che in futuro l'elenco della legislazione indicata nella sezione I dei capitoli settoriali dell'allegato 1 del MRA sia limitato agli atti dell'UE. D'ora in poi la Svizzera potrà fare a meno di svolgere questa fase della procedura. Redigerà autonomamente le disposizioni del diritto

svizzero in modo equivalente alla legislazione dell'UE. Se successivamente l'UE dovesse contestare l'equivalenza delle disposizioni svizzere, sarà tenuta a sollevare la questione all'interno del Comitato misto; se non si riuscirà a trovare una soluzione dovrà ricorrere al meccanismo di composizione delle controversie. È stato necessario apportare degli adeguamenti al testo dell'articolo 3 del MRA, in modo che il diritto svizzero, pur non figurando più nell'elenco dell'allegato 1, continui a rientrare nel campo di applicazione dell'Accordo. Così facendo, si ha la certezza che gli organismi svizzeri addetti alla valutazione della conformità possano continuare a esaminare i prodotti sulla base della legislazione elvetica equivalente e che le loro valutazioni basate su tale legislazione continuino a essere riconosciute dall'UE. Sono stati apportati adeguamenti corrispondenti all'articolo 9 paragrafo 1 e all'articolo 11 paragrafo 1 del MRA.

Articolo 1 paragrafo 3 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 9 del MRA (Attuazione dell'Accordo)

L'articolo 9 paragrafo 1, che fa riferimento alla legislazione elencata nell'allegato 1, deve essere adattato analogamente all'articolo 3 dell'Accordo, in modo che il diritto svizzero continui a essere coperto da questa disposizione pur non figurando più nell'elenco dell'allegato 1 (v. considerazioni precedenti sulle modifiche apportate all'art. 3 del MRA).

Articolo 1 paragrafo 4 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 10 del MRA (Comitato misto)

L'attuale articolo 10, che disciplina il funzionamento e le competenze del Comitato misto responsabile dell'attuazione dell'Accordo, viene uniformato per tutti gli accordi riguardanti il mercato interno. Un nuovo articolo 10 sostituirà quello attuale. La responsabilità di aggiornare l'allegato 1 del MRA, che contiene i capitoli settoriali, è ora sancita dall'articolo 5 del Protocollo istituzionale (v. n. 2.4.6.1 ad art. 5). Il Comitato misto continuerà a prendere le sue decisioni su base consensuale.

Articolo 1 paragrafo 5 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 11 del MRA (Riconoscimento, revoca del riconoscimento, modifica del campo di attività e sospensione degli organismi di valutazione della conformità)

L'articolo 11 paragrafo 1, che fa riferimento alla legislazione elencata nell'allegato 1, deve essere adattato analogamente agli articoli 3 e 9 del MRA, in modo che il diritto svizzero continui a essere coperto da questa disposizione pur non figurando più nell'elenco dell'allegato 1 (v. considerazioni precedenti sulle modifiche apportate agli articoli 3 e 9 del MRA).

Articolo 1 paragrafo 6 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 12 del MRA (Scambio di informazioni)

L'articolo 12 è abrogato. Il suo *paragrafo 1*, che prevede uno scambio di informazioni tra le Parti sull'attuazione e l'applicazione della legislazione elencata nell'Accordo, è sostituito dalle disposizioni dell'articolo 8 (Applicazione effettiva e armonizzata degli accordi) del Protocollo istituzionale (v. n. 2.1.6.3.2). Il suo *paragrafo 2*, che prevede

un meccanismo di notifica reciproca in caso di nuova legislazione delle Parti, è sostituito dalla procedura d'integrazione degli atti nell'Accordo disciplinata all'articolo 5 (Integrazione degli atti giuridici dell'Unione) del Protocollo istituzionale (v. n. 2.1.6.2.2). Il suo paragrafo 2a, che impone alle Parti di informarsi reciprocamente in merito a ogni modifica relativa alle proprie autorità designatrici, è sostituito dall'articolo 1 delle disposizioni generali indicate nell'allegato 1, che conferisce alla Svizzera gli stessi diritti e obblighi attribuiti agli Stati membri dell'UE (v. infra, Articolo 2 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 1 delle disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA); la legislazione elencata nei capitoli settoriali dell'allegato 1 prevede che gli Stati membri si informino reciprocamente in merito alle rispettive autorità designatrici. Il suo paragrafo 3, che prevede la possibilità per le autorità di una delle Parti di contattare direttamente gli operatori economici stabiliti sul territorio dell'altra Parte per richiedere informazioni, è sostituito dall'articolo 4 delle disposizioni generali dell'allegato 1 (v. infra, Articolo 2 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 4 delle disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA). Il suo paragrafo 4, che impone alle Parti di informarsi reciprocamente in merito alle misure di salvaguardia adottate sui rispettivi territori, è sostituito dall'articolo 1 delle disposizioni generali dell'allegato 1, che conferisce alla Svizzera gli stessi diritti e obblighi attribuiti agli Stati membri dell'UE (v. infra, Articolo 2 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 1 delle disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA); la legislazione elencata nei capitoli settoriali dell'allegato 1 prevede che gli Stati membri si informino reciprocamente in merito alle misure di salvaguardia adottate sui rispettivi territori.

Articolo 1 paragrafo 7 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 13 del MRA (Riservatezza)

L'articolo 13, il cui titolo è «Riservatezza», sarà intitolato «Segreto professionale» ed è aggiunto un secondo paragrafo al riguardo.

Articolo 1 paragrafo 8 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 13bis del MRA (Informazioni classificate e informazioni sensibili non classificate)

Viene introdotto un nuovo articolo, il 13bis, il quale stabilisce che le informazioni classificate o il materiale forniti dalle Parti o scambiati tra di esse in base a quanto convenuto nel MRA devono essere trattati e protetti conformemente all'Accordo del 28 aprile 2008³⁸⁴ tra la Confederazione svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate e alle relative disposizioni in materia di sicurezza. L'articolo 13^{bis} incarica inoltre il comitato misto di definire le modalità per garantire un'adeguata protezione delle informazioni sensibili in una decisione adottata specificamente a tal fine.

Articolo 1 paragrafo 9 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 17 del MRA (Applicazione territoriale)

³⁸⁴ RS 0.514.126.81

L'articolo dedicato all'applicazione territoriale è identico in tutti gli accordi del pacchetto Svizzera-UE. L'articolo 17 del MRA è stato adeguato di conseguenza (v. n. 2.1.6.7).

Articolo 2 del Protocollo di modifica, riguardante le modifiche dell'allegato 1 del MRA.

All'inizio dell'allegato 1 del MRA, dopo l'enumerazione dei capitoli, vengono introdotte quattro disposizioni generali sulla partecipazione della Svizzera all'attuazione della legislazione dell'UE oggetto dell'Accordo. Tali disposizioni garantiscono la cooperazione tra le autorità svizzere e quelle dell'UE, riducendo così il tenore degli obblighi a carico degli operatori economici ai due lati del confine. Si tratta dei nuovi articoli seguenti:

Articolo 2 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 1 delle disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA

L'articolo 1 stabilisce il principio secondo cui i diritti e gli obblighi previsti per gli Stati membri dagli atti giuridici dell'UE integrati nell'allegato 1 si intendono come previsti per la Svizzera nei settori coperti dal campo di applicazione dell'Accordo, a meno che un adeguamento tecnico non disponga altrimenti (v. n. 2.1.6.7). Questa disposizione consente alle autorità svizzere di essere trattate alla stregua delle autorità degli Stati membri dell'UE nei settori coperti dal MRA. In quanto tali, le autorità in questione possono partecipare alle procedure di scambio di informazioni e di cooperazione dell'UE in materia di sorveglianza del mercato con le stesse modalità riservate alle autorità degli Stati membri dell'UE. In tal modo si garantiscono un'applicazione uniforme del diritto e prodotti conformi per i consumatori sui territori di entrambe le Parti.

La disposizione di cui all'articolo 1 deve essere applicata nel pieno rispetto del Protocollo istituzionale relativo all'ARM. A questo proposito, va notato in particolare che, conformemente all'articolo 5 paragrafo 2, del Protocollo istituzionale, il principio di equivalenza si applica al MRA. Ciò significa che la Svizzera non è tenuta ad applicare gli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato 1 del ARM in quanto tali, ma deve raggiungere gli stessi risultati con il proprio diritto nazionale. Il MRA non prevede esplicitamente competenze di sorveglianza delle istituzioni dell'UE nei confronti della Svizzera. Ciò significa che se un atto giuridico dell'UE integrato nell'allegato I del MRA prevede la sorveglianza degli Stati membri dell'UE da parte di un'istituzione dell'UE, in particolare della Commissione europea (ad esempio sulla base di rapporti che devono essere presentati all'UE), tale disposizione non si applica alla Svizzera. Di conseguenza, non sono necessari adeguamenti tecnici degli atti giuridici dell'UE da riprendere nel MRA per chiarire questo punto.

Articolo 2 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 2 delle disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA

L'articolo 2 stabilisce il principio dello scambio di informazioni tra le Parti. Nei casi in cui la legislazione dell'UE prevede uno scambio di informazioni tra le autorità com-

petenti degli Stati membri dell'UE e con la Commissione europea, queste informazioni vengono trasmesse direttamente alle autorità competenti svizzere. Se lo scambio di informazioni avviene tra Stati membri (e non tra le loro autorità), e qualora la Svizzera sia coinvolta, lo scambio viene effettuato tramite il Comitato misto, ossia l'organo responsabile dell'attuazione del MRA tra le Parti.

Articolo 2 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 3 delle disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA

Qualora una legislazione settoriale preveda lo scambio di informazioni o la trasmissione di dati mediante strumenti digitali, le autorità svizzere e gli operatori economici in Svizzera possono alimentare tali strumenti digitali direttamente oppure servendosi di apposite interfacce svizzere. Le modalità di queste operazioni devono essere specificate nel rispettivo capitolo settoriale dell'allegato 1.

Articolo 2 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante l'articolo 4 delle disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA

Secondo l'articolo 4, quando la legislazione assegna dei compiti a operatori economici (fabbricanti, importatori, rappresentanti autorizzati, fornitori di servizi) o ad altre persone o entità che devono essere stabiliti rispettivamente sul territorio dell'UE o in Svizzera, tali compiti possono essere svolti da operatori economici, persone o entità stabiliti indistintamente nell'UE o in Svizzera. Tale disposizione garantisce, ad esempio, nei settori in cui è necessario, che un fabbricante svizzero possa fare a meno di un rappresentante sul territorio dell'UE (e viceversa) e che non debba etichettare nuovamente i prodotti con i dati del medesimo rappresentante.

I principi enunciati negli articoli 2, 3 e 4 delle disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA erano già presenti, almeno in parte, in alcuni capitoli settoriali dell'Accordo. È stato possibile integrare tali disposizioni in maniera trasversale, affinché la loro presenza sia garantita anche in un'ottica futura. I capitoli settoriali verranno adattati in funzione di queste disposizioni generali. (v. n. 2.4.6.2).

Articolo 2, paragrafo 2 a 6 del Protocollo di modifica, riguardante le modifiche dell'allegato 1 del MRA

I paragrafi da 2 a 6 apportano alcune modifiche minori all'allegato 1 del MRA, che hanno scarsa rilevanza pratica.

Articolo 3 del Protocollo di modifica, riguardante l'entrata in vigore

Questa disposizione definisce la procedura di ratifica e l'entrata in vigore del protocollo di modifica. L'entrata in vigore del protocollo di modifica è subordinata a quella della parte «stabilizzazione» del pacchetto Svizzera-UE.

2.4.6.3 Adeguamenti tecnici dei capitoli dell'allegato 1

I venti capitoli settoriali dell'allegato 1 del MRA saranno adattati sulla base delle nuove disposizioni istituzionali. Da un lato, le attività di carattere tecnico consistiranno nell'eliminare l'elenco dedicato al diritto svizzero dalla sezione I (Disposizioni

legislative, regolamentari e amministrative) dei capitoli (v. considerazioni di cui al n. 2.4.6.2 ad art. 3). Dall'altro, le sezioni II (Organismi di valutazione della conformità), III (Autorità designatrici), IV (Principi particolari per la designazione degli organismi di valutazione della conformità) e V (Disposizioni aggiuntive) dei vari capitoli dovranno essere adattate alle nuove disposizioni istituzionali presenti nel Protocollo istituzionale e nelle disposizioni generali dell'allegato 1 (v. considerazioni di cui al n. 2.4.6.2, Articolo 2 paragrafo 1 del Protocollo di modifica, riguardante le disposizioni generali dell'allegato 1 del MRA). Questi adeguamenti di natura tecnica verranno effettuati dal Comitato misto responsabile dell'attuazione dell'Accordo ed entreranno in vigore contemporaneamente al Protocollo istituzionale e al Protocollo di modifica del MRA.

2.4.7 Punti essenziali del testo di attuazione

L'attuazione del Protocollo istituzionale e del Protocollo di modifica del MRA non richiede alcuna modifica del diritto svizzero.

2.4.8 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

2.4.8.1 Ripercussioni per la Confederazione

2.4.8.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per assicurare che il recepimento dinamico avvenga in tempo utile ricorrendo al metodo dell'equivalenza, la SECO istituirà un sistema elettronico per monitorare gli sviluppi del diritto dell'UE e le corrispondenti evoluzioni del diritto svizzero a partire dalla fase di elaborazione (v. n. 2.4.8.1.2). Per realizzare il sistema di monitoraggio informatico sarà necessario un budget di 250 000 franchi.

D'altronde, l'allegato al Protocollo istituzionale sulle modalità di attuazione dell'articolo 13 del Protocollo istituzionale (Contributo finanziario) stabilisce le modalità della partecipazione finanziaria della Svizzera alla banca dati EudraGMDP dell'UE (v. n. 2.4.6.1 ad art. 13), che ammonta a 5000 franchi all'anno.

Il Protocollo istituzionale e il Protocollo di modifica non consentono di eliminare nessun compito relativo all'attuazione del MRA. Il recepimento dinamico del diritto dell'UE (v. n. 2.1.6.2), invece, implica per la Svizzera l'impegno a seguire più attivamente gli sviluppi della legislazione dell'UE nei settori coperti dall'Accordo. Gli esperti svizzeri continueranno a partecipare, come avviene già oggi a volta a volta a titolo informale, ai comitati e ai gruppi di lavoro riguardanti questi settori. Tuttavia, la partecipazione al *decision shaping* (v. n. 2.1.6.2.1), che è stata negoziata, richiede un'attività sistematica e coordinata. L'obiettivo è poter effettuare un'analisi approfondita dei testi in una fase iniziale, ossia non appena sono stati redatti dalla Commissione europea, e durante tutto il processo fino alla loro adozione, al fine di sfruttare al meglio, nell'interesse dell'economia elvetica, le nuove opportunità offerte dalle disposizioni istituzionali negoziate per il MRA. Non si tratta solo di prepararsi a recepire la nuova legislazione in maniera equivalente nel diritto svizzero, ma anche di influenzare il più possibile il processo legislativo dell'UE, facendo in modo che sia in sintonia con gli interessi della Svizzera e della sua economia. Tale attività consiste, ad esempio, nell'intervenire per evitare una regolamentazione eccessiva o difficile da attuare

per le aziende o le autorità svizzere. Occorrerà prendere posizione o reagire in relazione a determinati progetti legislativi dell'UE, spesso con poco tempo a disposizione per farlo.

Il MRA copre 20 settori di prodotti, 13 leggi federali e 51 ordinanze, che a loro volta rientrano nella sfera di competenza di 12 uffici o unità amministrative federali. Ciascuno di essi continuerà a partecipare, nel proprio ambito di competenza, ai comitati e ai gruppi di lavoro dell'UE e a garantire l'adeguamento della legislazione svizzera in tempo utile. Inoltre, in quanto ente responsabile dell'attuazione e del buon funzionamento del MRA, la SECO dovrà garantire, in contatto permanente con la Missione svizzera a Bruxelles, il monitoraggio sistematico della legislazione e il coordinamento tra tutti i settori coperti dal MRA. Si dovrà assicurare il recepimento dinamico che, nel caso del metodo dell'equivalenza, richiede un adeguamento parallelo della legislazione svizzera, poiché la legislazione dell'UE non verrà applicata in Svizzera con la sua integrazione nel MRA. La SECO dovrà affiancare gli uffici e le unità amministrative menzionati in precedenza nel processo di revisione della legislazione svizzera e fare in modo che i capitoli settoriali dell'allegato 1 dell'Accordo vengano adattati in tempo utile. Per svolgere questo compito sarà necessario l'equivalente di un ulteriore posto di lavoro a tempo pieno in seno alla SECO.

Dal momento che, in base al *decision shaping*, gli esperti svizzeri non hanno accesso ai lavori di competenza del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo, la Missione svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles sarà chiamata a svolgere un ruolo chiave, monitorando gli sviluppi in loco e facendo in modo di ottenere, in particolare dai rappresentanti degli Stati membri dell'Unione e dal Parlamento, informazioni a cui la Svizzera non potrà accedere sulla base del *decision shaping*. La Missione dovrà avere una visione d'insieme e rilevare sistematicamente gli sviluppi del diritto dell'UE in tutti i settori del MRA, in modo da poter riferire regolarmente alla SECO. Per svolgere questo compito sarà necessario l'equivalente di un ulteriore posto di lavoro a tempo pieno, finanziato dalla SECO, in seno alla Missione a Bruxelles.

Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale e materiale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

2.4.8.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il Protocollo istituzionale e il Protocollo di modifica non consentono di eliminare nessun compito relativo all'attuazione del MRA. Il recepimento dinamico del diritto dell'UE (v. n. 2.1.6.2), invece, implica per la Svizzera l'impegno a seguire più attivamente gli sviluppi della legislazione dell'UE nei settori coperti dall'Accordo. Gli esperti svizzeri continueranno a partecipare, come avviene già oggi a volta a volta a titolo informale, ai comitati e ai gruppi di lavoro riguardanti questi settori. Tuttavia, la partecipazione al *decision shaping* (v. n. 2.1.6.2.1), che è stata negoziata, richiede un'attività sistematica e coordinata. L'obiettivo è poter effettuare un'analisi approfondita dei testi in una fase iniziale, ossia non appena sono stati redatti dalla Commissione europea, e durante tutto il processo fino alla loro adozione, al fine di sfruttare al meglio, nell'interesse dell'economia elvetica, le nuove opportunità offerte dalle disposizioni istituzionali negoziate per il MRA. Non si tratta solo di prepararsi a recepire la

nuova legislazione in maniera equivalente nel diritto svizzero, ma anche di influenzare il più possibile il processo legislativo dell'UE, facendo in modo che sia in sintonia con gli interessi della Svizzera e della sua economia. Tale attività consiste, ad esempio, nell'intervenire per evitare una regolamentazione eccessiva o difficile da attuare per le aziende o le autorità svizzere. Occorrerà prendere posizione o reagire in relazione a determinati progetti legislativi dell'UE, spesso con poco tempo a disposizione per farlo.

Il MRA copre 20 settori di prodotti, 13 leggi federali e 51 ordinanze, che a loro volta rientrano nella sfera di competenza di 12 uffici o unità amministrative federali. Ciascuno di essi continuerà a partecipare, nel proprio ambito di competenza, ai comitati e ai gruppi di lavoro dell'UE e a garantire l'adeguamento della legislazione svizzera in tempo utile. Inoltre, in quanto ente responsabile dell'attuazione e del buon funzionamento del MRA, la SECO dovrà garantire, in contatto permanente con la Missione svizzera a Bruxelles, il monitoraggio sistematico della legislazione e il coordinamento tra tutti i settori coperti dal MRA. Si dovrà assicurare il recepimento dinamico che, nel caso del metodo dell'equivalenza, richiede un adeguamento parallelo della legislazione svizzera, poiché la legislazione dell'UE non verrà applicata in Svizzera con la sua integrazione nel MRA. La SECO dovrà affiancare gli uffici e le unità amministrative menzionati in precedenza nel processo di revisione della legislazione svizzera e fare in modo che i capitoli settoriali dell'allegato 1 dell'Accordo vengano adattati in tempo utile. Per svolgere questo compito sarà necessario l'equivalente di un ulteriore posto di lavoro a tempo pieno in seno alla SECO.

Dal momento che, in base al *decision shaping*, gli esperti svizzeri non hanno accesso ai lavori di competenza del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo, la Missione svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles sarà chiamata a svolgere un ruolo chiave, monitorando gli sviluppi in loco e facendo in modo di ottenere, in particolare dai rappresentanti degli Stati membri dell'Unione e dal Parlamento, informazioni a cui la Svizzera non potrà accedere sulla base del *decision shaping*. La Missione dovrà avere una visione d'insieme e rilevare sistematicamente gli sviluppi del diritto dell'UE in tutti i settori del MRA, in modo da poter riferire regolarmente alla SECO. Per svolgere questo compito sarà necessario l'equivalente di un ulteriore posto di lavoro a tempo pieno, finanziato dalla SECO, in seno alla Missione a Bruxelles.

Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

2.4.8.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

La legislazione tecnica coperta dal MRA rientra in larga misura nell'ambito delle competenze della Confederazione. Il Protocollo istituzionale e il Protocollo di modifica non comportano conseguenze per i Cantoni e i Comuni, per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

2.4.8.3 Ripercussioni sull'economia

Grazie agli elementi istituzionali inclusi nel MRA tramite la parte di stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE, l'Accordo potrà continuare a sortire i suoi effetti. Le disposizioni negoziate garantiscono inoltre un quadro giuridico stabile tra la Svizzera e l'UE, rendendo la Svizzera una piazza economica più attrattiva per gli investitori.

Pur trattandosi di un accordo relativo al mercato interno, il MRA ha ripercussioni anche sul commercio estero della Svizzera (esportazioni e importazioni), nonché sulla sua economia e sui vari attori coinvolti. Esso garantisce all'industria d'esportazione elvetica un maggiore accesso al mercato interno dell'UE nei diversi settori che copre. In più permette di evitare dei doppioni nelle valutazioni della conformità e la produzione di serie di prodotti diverse per i due mercati. Ciò consente ai fabbricanti svizzeri non solo di risparmiare, ma anche di concentrarsi sulla produzione di massa e di ripartire i costi in maniera ottimale.

Il MRA riduce inoltre gli oneri amministrativi delle aziende eliminando alcuni obblighi per gli operatori economici. La legislazione dell'UE e quella svizzera chiariscono i vincoli a cui devono attenersi i vari operatori economici lungo la catena di produzione e distribuzione per garantire la completa tracciabilità dei prodotti, dalla fabbricazione alla commercializzazione. Nel caso di prodotti di Paesi terzi, l'UE esige che l'importatore (e, in alcuni casi, anche un rappresentante) stabilito all'interno dell'Unione si assuma la responsabilità relativa alla conformità dei prodotti. A questo aspetto si aggiunge l'obbligo di indicare i dati degli operatori in questione sul prodotto o sul suo imballaggio (etichettatura). Grazie al MRA, non è necessario, ad esempio, che un operatore economico stabilito in Svizzera nomini un operatore economico nell'UE ed etichetti nuovamente i suoi prodotti con i dati di tale operatore per esportarli nell'Unione. L'Accordo garantisce la continuità delle catene di produzione e distribuzione tra la Svizzera e l'UE.

Queste agevolazioni rendono più interessanti le esportazioni dalla Svizzera verso il mercato dell'Unione. L'aumento della domanda di prodotti svizzeri incentiva a sua volta la produzione di tali beni, incrementando così gli scambi commerciali tra la Svizzera e l'UE (effetto di «creazione commerciale»).

Svariati studi³⁸⁵ hanno dimostrato che, dall'entrata in vigore del MRA, nel 2002, il volume delle esportazioni e delle importazioni dei prodotti coperti dall'Accordo è aumentato con cadenza regolare e che tale crescita è stata superiore a quella del commercio di altre merci. Questo andamento positivo degli scambi è in parte legato all'ampliamento della copertura settoriale dell'Accordo nel corso degli anni (dai quindici settori al momento della conclusione ai venti di oggi), ma è anche il risultato dell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio, degli sgravi amministrativi e dei risparmi sui costi generati dall'Accordo. Nell'ambito dello studio di Ecoplan (2025)³⁸⁶ si è proceduto a stimare l'effetto del MRA a livello macroeconomico sulla base di una simulazione dell'abbandono dei Bilaterali I. Secondo quanto appurato, tale abbandono comporterebbe un calo del PIL del 4,9 per cento entro il 2045. Dal punto di vista economico, il MRA è l'accordo più importante dopo l'ALC.

Consentendo alle imprese con sede sul territorio elvetico di accedere più facilmente al mercato dell'UE, il MRA migliora l'attrattiva della Svizzera come luogo di produzione. Aziende straniere di grandi dimensioni scelgono di stabilire la propria sede europea in Svizzera sapendo, tra gli altri fattori di rilievo, di poter beneficiare delle agevolazioni previste dall'Accordo e di poter vendere i loro prodotti su entrambi i mercati. In questo modo, il MRA incentiva gli investimenti esteri in Svizzera.

L'Accordo contribuisce inoltre a mantenere e creare posti di lavoro in Svizzera. Da un lato, senza le agevolazioni garantite dal MRA, alcune imprese svizzere potrebbero essere indotte a stabilirsi nell'UE o a trasferirvi parte delle loro attività per continuare a partecipare al mercato unico e rimanere competitive nei confronti della concorrenza europea. Dall'altro, quando le aziende di grandi dimensioni scelgono di stabilirsi in Svizzera per operare su entrambi i mercati, tale scelta favorisce la creazione di nuovi posti di lavoro sul territorio elvetico.

Infine, semplificando le procedure di importazione dall'UE, il MRA contribuisce ad ampliare la gamma di prodotti disponibili per i consumatori. In effetti, considerando le dimensioni ridotte del mercato svizzero, per i fabbricanti stranieri, sia dell'UE che di Paesi terzi, produrre e far certificare i prodotti solo per questo mercato risulta meno interessante a causa dei costi sproporzionati che ciò comporta. Inoltre, grazie alla coo-

³⁸⁵ Gli effetti del MRA sono stati esaminati, su incarico della SECO, negli studi condotti da BAK Economics ed Ecoplan in relazione all'abbandono dei Bilaterali I. Gli studi e il rapporto di sintesi sono consultabili su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche Unione europea (UE) > Importanza economica dei Bilaterali I > Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I. Nel 2015 il KOF aveva esaminato in maniera empirica i relativi effetti (Hälg, Florian, 2015). *Das bilaterale Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse und der schweizerische Aussehenhandel*, in «Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandesaufnahme», (non disponibile in italiano) KOF Studie 58, è consultabile al seguente indirizzo: www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/112229/eth-49559-01.pdf.

Su incarico della SECO, nel 2025 Ecoplan ha aggiornato il suo studio del 2015, consultabile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche Unione europea (UE) > Importanza economica dei Bilaterali I.

³⁸⁶ Consultabile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche Unione europea (UE) > Importanza economica dei Bilaterali I > Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I.

perazione contrattuale tra le autorità di vigilanza del mercato elvetico e di quello europeo da esso prevista (p. es. per i dispositivi medici), il MRA contribuisce a mantenere un elevato livello di sicurezza dei prodotti a favore dei consumatori svizzeri. L'adozione di misure unilaterali non permetterebbe di conseguire questo risultato.

Senza il MRA, l'industria di esportazione e importazione elvetica non potrebbe più beneficiare delle suddette agevolazioni. I consumatori svizzeri si ritroverebbero con un assortimento limitato di prodotti, con un conseguente aumento dei prezzi e quindi del carovita.

Uno studio condotto da Infrac nel 2025³⁸⁷ mostra che il mancato aggiornamento del MRA dal 2021 nel settore dei dispositivi medici ha comportato costi aggiuntivi per i fabbricanti svizzeri, dovuti in particolare alla necessità di nominare un rappresentante autorizzato nell'UE e di far etichettare nuovamente i prodotti con i suoi dati, ma anche di far rivalutare i prodotti nell'Unione per i fabbricanti che li avevano precedentemente fatti valutare in Svizzera. Questi costi variano notevolmente in base a diversi fattori, in particolare alle dimensioni dell'azienda e alla sua capacità di ripartirli sul volume di produzione. Per le grandi aziende che hanno già delle filiali nell'UE e possono designarle come rappresentanti, ad esempio, i costi aggiuntivi ricorrenti sono inferiori rispetto a quelli delle piccole e medie imprese, che per la nomina di un rappresentante dipendono da fornitori di servizi esterni. Questi costi rappresentano un fattore importante nelle decisioni relative al proprio insediamento. Un terzo dei fabbricanti intervistati ha dichiarato di aver preso in considerazione la possibilità di delocalizzare la produzione a causa del mancato aggiornamento del MRA, e alcune aziende hanno effettivamente realizzato questo progetto. Lo studio in questione mostra inoltre che, nonostante le misure unilaterali di facilitazione del commercio, sul versante delle importazioni sono sorti ostacoli agli scambi in una proporzione simile a quella rilevata nell'ambito delle esportazioni. L'efficienza amministrativa ne ha risentito dal momento che Swissmedic ha dovuto creare autonomamente una banca dati per i dispositivi medici e allestire un sistema di vigilanza del mercato senza collaborare con l'UE. Questa situazione ha determinato un significativo aumento dei costi del personale di Swissmedic.

2.4.8.4 Ripercussioni sulla società

Il Protocollo istituzionale e il Protocollo di modifica del MRA hanno un impatto limitato sulla società, tranne che per le ripercussioni sui consumatori menzionate al numero 2.4.9.3. L'aggiornamento del MRA consente di evitare nuovi ostacoli al commercio in caso di mancato aggiornamento dei capitoli del MRA. In questo modo si contribuisce anche alla sicurezza dell'approvvigionamento in Svizzera. Il mancato aggiornamento del MRA nel settore dei dispositivi medici, ad esempio, ha comportato un certo consolidamento del mercato e un risanamento dei portafogli a causa dell'aumento dei costi delle importazioni. Per un dato periodo di tempo non è stato possibile

³⁸⁷ Infrac (2025) Vertiefungsstudie MRA - Fallbeispiel Medizinprodukte. Indagine svolta su incarico della SECO, consultabile su: www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Ostacoli tecnici al commercio > Accordi sul reciproco riconoscimento (Mutual Recognition Agreements) > MRA Svizzera-UE.

reperire determinati prodotti e i pazienti hanno dovuto ricorrere a dispositivi medici alternativi.

2.4.8.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il Protocollo istituzionale e il Protocollo di modifica non sortiscono alcun impatto sull'ambiente.

2.4.9 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

Questa sezione concerne il Protocollo di modifica del MRA, salvo che non si faccia espressamente riferimento al Protocollo istituzionale del MRA, le cui spiegazioni figurano al numero 2.1.9.

2.4.9.1 Costituzionalità dei Protocolli

Il Protocollo di modifica si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)³⁸⁸, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³⁸⁹ sul Parlamento, LParl; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997³⁹⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA). In linea di principio, il Protocollo di modifica rientra nelle competenze del Consiglio federale in virtù dell'articolo 14 della legge federale del 6 ottobre 1995³⁹¹ sugli ostacoli tecnici al commercio, ma deve essere approvato dall'Assemblea federale a causa del legame con gli altri accordi del pacchetto di stabilizzazione Svizzera-UE (entrata in vigore reciprocamente condizionata, v. n. 2.1.6.6).

2.4.9.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione

L'attuazione del Protocollo istituzionale e del Protocollo di modifica non richiede alcun adeguamento della legislazione federale o cantonale né misure di accompagnamento.

2.4.9.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

Il Protocollo di modifica è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

Gli Stati SEE/AELS (Norvegia, Islanda e Liechtenstein) non sono interessati né dal Protocollo istituzionale né dal Protocollo di modifica. Per quanto riguarda le relazioni della Svizzera con questi Paesi, continuano a essere applicabili le disposizioni della

³⁸⁸ RS 101

³⁸⁹ RS 171.10

³⁹⁰ RS 172.010

³⁹¹ RS 946.51

Convenzione del 4 gennaio 1960³⁹² istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio.

Il protocollo di modifica è compatibile anche con la Convenzione AELS riveduta del 21 giugno 2001³⁹³. Il protocollo modificativo si applica solo nei rapporti tra la Svizzera e l'UE e i suoi Stati membri, ma non nei rapporti con gli Stati SEE/AELS (Norvegia, Islanda e Liechtenstein). Tra la Svizzera e gli Stati SEE/AELS continuano quindi ad applicarsi, nel settore dell'ARM, le disposizioni contenute nell'allegato I della Convenzione AELS, che corrispondono al MRA in vigore.

2.4.9.4 Forma dell'atto

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sono sottoposti a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la loro attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Sia il Protocollo istituzionale che il Protocollo di modifica del MRA comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Il decreto federale che approva i protocolli è pertanto soggetto a referendum ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. (v. tuttavia le varianti elencate al n. 4.1).

2.4.9.5 Applicazione provvisoria

Il Protocollo di modifica non verrà applicato in via provvisoria.

2.4.9.6 Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione

Il Protocollo di modifica non richiede una legislazione di attuazione né misure di accompagnamento.

2.4.9.7 Protezione dei dati

Il Protocollo istituzionale e il Protocollo di modifica non sollevano particolari problemi in materia di protezione dei dati. I dati che le autorità elvetiche possono essere chiamate a comunicare nell'ambito della cooperazione prevista nei vari settori del MRA vengono trattati nel rispetto del quadro giuridico svizzero inerente alla protezione dei dati. Per ulteriori informazioni, si rimanda alle spiegazioni fornite al numero 2.1.9.7.

³⁹² RS 0.632.31

³⁹³ RS 0.632.31

2.5 Trasporti terrestri

2.5.1 Sintesi

Crocevia sull'asse Nord-Sud del continente europeo, la Svizzera ha investito massicciamente in infrastrutture di trasporto efficaci e conduce una politica strategica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia. L'accesso al mercato dei trasporti stradali e ferroviari dell'UE è importante per l'economia svizzera come pure per l'approvvigionamento del Paese. È dunque essenziale per la Svizzera salvaguardare a lungo termine le proprie peculiarità e l'accesso al mercato dell'UE.

L'Accordo del 21 giugno 1999³⁹⁴ fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri; di seguito: ATT) è volto da un lato a liberalizzare l'accesso delle Parti contraenti ai rispettivi mercati del trasporto stradale e ferroviario di merci e passeggeri e dall'altro a determinare le modalità di una politica coordinata dei trasporti tra la Svizzera e l'UE. In tal senso, esso ricopre un ruolo cardine nel quadro dell'attuazione della politica svizzera dei trasporti e tiene conto della volontà di salvaguardare alcune prerogative già acquisite dalla politica dei trasporti svizzera.

I negoziati con l'UE hanno permesso di adattare e completare l'Accordo sotto numerosi aspetti allo scopo di rafforzare ed estendere le relazioni tra la Svizzera e l'UE nel settore dei trasporti in vista di un loro futuro sviluppo. Essendo l'Accordo relativo al mercato interno, i negoziati hanno puntato da un lato a integrare il testo introducendovi nuovi elementi istituzionali e norme relative agli aiuti di Stato, dall'altro ad aggiornarlo in maniera puntuale per sancirvi in particolare misure di tutela dei trasporti pubblici nazionali nel contesto di un'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri. A tale scopo sono state ancorate nell'Accordo nuove eccezioni per la Svizzera e si è proceduto a fare delle precisazioni. Diverse delle importanti eccezioni introdotte salvaguardano le prerogative proprie del sistema svizzero di trasporto pubblico (servizio pubblico). Si tratta in particolare della priorità dell'orario cadenzato svizzero, dell'obbligo di integrazione tariffaria per le imprese ferroviarie UE e della garanzia a lungo termine della riservazione delle tracce, incluso del traffico merci. Quest'ultimo punto non era contemplato nel mandato.

Il campo d'applicazione e gli obiettivi perseguiti dall'Accordo non sono stati modificati, ma unicamente precisati, e le eccezioni esistenti (quali il divieto di circolare la notte e di domenica, il divieto di cabotaggio o il limite di peso di 40 t per i veicoli pesanti) sono state mantenute. La Svizzera è inoltre riuscita a ottenere eccezioni supplementari, fra cui in particolare la garanzia giuridica degli strumenti svizzeri di pianificazione e di garanzia delle tracce.

La Svizzera ha infine proposto, nel quadro dei negoziati, di adeguare alcune disposizioni dell'Accordo su cui i dibattiti con l'UE avevano subito negli ultimi anni una battuta d'arresto. Per permettere di avere più flessibilità a lungo termine sono state ad esempio modificate le disposizioni concernenti la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) ed è stata introdotta nell'Accordo una base giuridica per

³⁹⁴ RS 0.740.72

una futura partecipazione della Svizzera all'Agenzia ferroviaria europea (European Union Agency for Railway, ERA). Questi punti andavano oltre il quadro del mandato.

Per attuare l'esito dei negoziati si rendono necessari adeguamenti minimi della legge sulle ferrovie e della legge sul trasporto di viaggiatori.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato integralmente adempiuto e in parte superato (v. n. 5.3). Chiede l'approvazione del protocollo di modifica, del protocollo istituzionale e del protocollo sugli aiuti di Stato e della relativa legislazione di attuazione nell'ambito della parte stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

2.5.2 Situazione iniziale

Firmato nel 1999 ed entrato in vigore il 1° giugno 2002, l'Accordo sui trasporti terrestri è inteso a garantire una politica coordinata dei trasporti tra Svizzera e UE e a liberalizzare l'accesso delle Parti contraenti ai rispettivi mercati del trasporto stradale e ferroviario di merci e passeggeri (art. 1 cpv. 1 dell'Accordo). Questa apertura è avvenuta gradualmente, con il vigente Accordo andatosi a sostituire progressivamente, e dal 1° gennaio 2005 integralmente, all'Accordo del 2 maggio 1992³⁹⁵ fra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia.

Strumento importante per l'attuazione a livello nazionale della politica dei trasporti e del trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia, l'Accordo ha permesso alla Svizzera non solo di assicurare a lungo termine la collaborazione con l'UE nel settore dei trasporti, ma anche di incardinare la propria politica di trasferimento modale nel contesto europeo. Concludendo questo Accordo, l'UE ha in effetti riconosciuto gli obiettivi e gli strumenti della politica svizzera dei trasporti.

L'Accordo consente alle Parti contraenti di coordinare fra loro i rispettivi standard tecnici, le prescrizioni in materia di immatricolazione dei veicoli, le disposizioni in ambito sociale o ancora le norme concernenti il trasporto di merci pericolose. Prevede altresì importanti eccezioni per la Svizzera. Dal 1999 la Svizzera ha comunque ampiamente adeguato il proprio diritto interno al fine di armonizzarlo con quello dell'UE incorporato nell'Accordo.

Nel settore del *trasporto stradale internazionale*, i trasportatori svizzeri hanno ottenuto l'accesso al mercato dell'UE e il diritto di effettuare servizi di cabotaggio tra i suoi Stati membri, per esempio per trasportare merci dalla Germania alla Francia (gran cabotaggio). Resta invece vietato il trasporto tra due punti situati sul territorio di uno Stato membro dell'UE effettuato a mezzo di un veicolo immatricolato in Svizzera (piccolo cabotaggio). Lo stesso vale per il trasporto effettuato tra due punti situati in Svizzera da un trasportatore UE (un trasportatore tedesco non può p. es. effettuare un trasporto da Zurigo a Losanna). Il divieto di cabotaggio è previsto anche per gli autobus di linea internazionali, non avendo questi il diritto di trasportare passeggeri su tragitti parziali all'interno della Svizzera.

³⁹⁵ RS 0.740.71

Nel settore del *trasporto ferroviario internazionale*, il mercato del trasporto di merci è stato liberalizzato sin dall'entrata in vigore dell'Accordo e questa apertura ha avuto un impatto positivo sulla competitività del trasporto di merci per ferrovia. La Svizzera non ha invece finora recepito le norme UE relative all'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, ambito in cui le prestazioni di servizi sono pertanto possibili solo se oggetto di una cooperazione tra un'impresa ferroviaria svizzera e una estera. Contrariamente al trasporto stradale, l'Accordo non prevede tuttavia un esplicito divieto di cabotaggio per il trasporto ferroviario.

Il trasporto ferroviario internazionale di passeggeri è stato liberalizzato in seno all'UE nel 2010 nel quadro del terzo pacchetto ferroviario, ma l'apertura completa del mercato (internazionale e nazionale) è stata realizzata nel 2016 con il quarto pacchetto ferroviario. Alla luce del campo d'applicazione dell'Accordo, un'apertura del trasporto ferroviario nazionale di passeggeri non è mai stata oggetto di discussione, il che significa che anche le più severe prescrizioni in materia di governance decise nel quadro dell'apertura dei mercati nazionali prevista dal quarto pacchetto ferroviario dell'UE non si applicano alle imprese ferroviarie svizzere.

L'eventualità di un'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri nel quadro dell'Accordo è stata fonte di dibattito in Svizzera³⁹⁶. Tenuto conto della dimensione politica della questione, la mozione 18.4105 «Modello cooperativo invece dell'apertura del trasporto internazionale di viaggiatori» presentata dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati ha invitato il Consiglio federale a non decidere autonomamente in merito all'eventuale apertura del mercato del trasporto internazionale di viaggiatori su rotaia, bensì di sottoporre la questione al Parlamento in forma appropriata. La mozione è stata accolta il 4 giugno 2019 e dato che la decisione relativa all'apertura del mercato ferroviario internazionale di passeggeri è delegata al Parlamento tramite il presente messaggio, il Consiglio federale propone di toglierla dal ruolo (v. punto 1.5).

Nel quadro dei colloqui esplorativi che hanno preceduto i negoziati, la Svizzera e l'UE hanno convenuto di trattare la questione della reciproca apertura del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri tenendo conto in particolare del campo d'applicazione dell'Accordo (art. 1 cpv. 1) e della direttiva 2012/34/UE³⁹⁷ che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico. La Svizzera teneva tuttavia a che l'apertura del mercato in questo ambito avvenisse in maniera controllata: Svizzera e UE hanno quindi concordato di introdurre delle eccezioni volte a garantire il mantenimento di alcune specificità svizzere in fatto di trasporti terrestri, in particolare la possibilità di obbligare le imprese di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri a partecipare all'integrazione tariffaria nel settore dei trasporti pubblici, la possibilità di dare priorità al traffico passeggeri secondo l'orario cadenzato nonché il rispetto delle condi-

³⁹⁶ Cfr. Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia/autobus). Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 14.3673 e 15.3707 del 18 ottobre 2017.

³⁹⁷ Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. b cifra i del PM-ATT.

zioni lavorative e salariali svizzere. Essendo state accettate dall'UE, queste nuove eccezioni sono escluse dal recepimento dinamico, di modo che la Svizzera sarà esentata dal dover tener conto dei futuri sviluppi del diritto UE riguardo a queste eccezioni.

Il *Common Understanding* prevede anche che siano mantenute ed escluse dal recepimento dinamico le seguenti eccezioni, essenziali per la Svizzera: il divieto di transito dei veicoli pesanti con peso massimo superiore alle 40 tonnellate, il divieto per i veicoli immatricolati all'estero di offrire trasporti in partenza e con destinazione in Svizzera (piccolo cabotaggio), il divieto per i veicoli pesanti di circolare la notte e di domenica, l'esenzione dall'aumento delle capacità stradali attraverso le Alpi e la TTPCP.

La Svizzera e la Commissione europea hanno inoltre concordato di non modificare il campo d'applicazione dell'Accordo, che continua ad applicarsi unicamente al trasporto transfrontaliero e non tocca il trasporto puramente nazionale.

2.5.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

I negoziati relativi all'Accordo avevano come principale obiettivo quello di permettere alle Parti contraenti di mantenere e assicurare a lungo termine l'accesso reciproco ai rispettivi mercati, migliorare l'interoperabilità su strada e su ferrovia e, per la Svizzera, di garantire le eccezioni esistenti e negoziarne di nuove per attenuare gli impatti dell'apertura del mercato del traffico ferroviario internazionale di passeggeri.

Il quadro dei negoziati è stato definito dal *Common Understanding* tra la Svizzera e l'UE e dal mandato negoziale dell'8 marzo 2024.

Essendo l'Accordo relativo al mercato interno, i negoziati si sono incentrati sull'integrare nel testo i nuovi elementi istituzionali, in particolare l'obbligo di recepimento dinamico degli atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo, dal quale consegue principalmente l'obbligo per la Svizzera di tener conto degli atti giuridici dell'UE relativi all'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, in virtù della quale le imprese ferroviarie estere potranno cioè offrire autonomamente collegamenti ferroviari internazionali con la Svizzera e le imprese svizzere, viceversa, offrire autonomamente collegamenti internazionali con l'UE. Secondo l'Accordo attualmente in vigore, tali servizi di trasporto sono possibili solo se effettuati in cooperazione tra un'impresa ferroviaria svizzera e un'impresa ferroviaria dell'UE.

Nel mandato negoziale dell'8 marzo 2024 si sottolineava la necessità di garantire in questo contesto le peculiarità svizzere nel settore dei trasporti ferroviari (integrazione tariffaria e orario cadenzato) e le esigenze derivanti dal trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia previsto dall'articolo 84 della Costituzione federale del 18 aprile 1999³⁹⁸ (Cost.). Il mandato negoziale prevedeva inoltre di mantenere, parallelamente all'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, il modello di cooperazione in materia di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri e la competenza della Svizzera in materia di assegnazione delle tracce sul proprio

³⁹⁸ RS 101

territorio. Inoltre, le norme concernenti il traffico ferroviario internazionale di viaggiatori non dovevano pregiudicare la qualità dei trasporti pubblici in Svizzera. Il Consiglio federale precisava, infine, che non si dovevano intaccare il trasporto puramente interno (a lunga distanza, regionale e locale) e il diritto di includere disposizioni non discriminatorie sugli standard sociali nelle autorizzazioni e nelle concessioni alle imprese di trasporto.

Parallelamente, la Svizzera accettava di introdurre un sistema di controllo sugli aiuti di Stato. Gli obblighi in materia di cui al Protocollo sugli aiuti di Stato si applicano unicamente agli aiuti concessi ad imprese per attività rientranti nel campo d'applicazione dell'Accordo così come è previsto al suo articolo 2 (v. punto. 2.2.5.3 e 2.5.6.4). Il trasporto ferroviario esclusivamente nazionale non è dunque interessato da tali obblighi.

I negoziati sull'Accordo hanno avuto inizio il 20 marzo 2024 e si sono materialmente conclusi il 5 dicembre 2024, dopo 14 tornate negoziali. Parallelamente al protocollo istituzionale e al protocollo sugli aiuti di Stato (trattati separatamente), i negoziati relativi ai trasporti terrestri sono sfociati in un protocollo di modifica e in una dichiarazione comune delle parti. Da rilevare che gli obiettivi fissati nel mandato negoziale sono stati pienamente raggiunti, in particolare con il mantenimento delle eccezioni esistenti e l'introduzione delle nuove eccezioni volte a salvaguardare le peculiarità svizzere in ambito di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri. In particolare, la Svizzera è riuscita a ottenere il riconoscimento dei propri strumenti di pianificazione delle capacità d'infrastruttura ferroviaria, risultato che va oltre gli obiettivi del *Common Understanding* e del mandato negoziale, un'eccezione all'obbligo di messa a concorso per il trasporto regionale transfrontaliero su rotaia nonché altri adeguamenti a livello di TTPCP e di collaborazione con l'ERA.

La Conferenza dei direttori cantionali dei trasporti pubblici (CTP) era rappresentata nella delegazione negoziale ed è stata quindi coinvolta direttamente in tutte le questioni.

2.5.4 Procedura preliminare

Parallelamente ai colloqui esplorativi con l'UE che hanno portato al *Common Understanding*, sono stati stabiliti contatti con diversi attori al fine di poter tenere conto delle loro esigenze.

Dopo la pubblicazione della bozza di mandato negoziale, si sono svolti dei colloqui con i rappresentanti del settore dei trasporti pubblici e delle parti sociali, con i quali sono state organizzate due tavole rotonde sotto la direzione del capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

L'oggetto dei colloqui era dirimere, in vista del mandato di negoziazione definitivo, la questione delle misure che la Svizzera dovrà adottare a livello organizzativo e giuridico in caso di apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, in modo da attenuare eventuali conseguenze negative sui trasporti pubblici e sulla protezione salariale. Si è inoltre discusso delle ripercussioni e delle necessità di adeguamento che avrebbe comportato l'introduzione di norme su aiuti di Stato nel

settore dei trasporti terrestri. In definitiva si trattava di analizzare le misure di attenuazione da adottare in Svizzera e gli interessi da difendere nei negoziati con l'UE prendendo come punto di partenza il *Common Understanding* e il piano di attuazione presentato dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT).

Durante i negoziati l'UFT ha intrattenuto numerosi scambi su questioni specifiche con singoli attori tra cui i Cantoni, i sindacati e le associazioni del personale del settore dei trasporti pubblici, l'Unione dei trasporti pubblici (UTP), le Ferrovie federali svizzere (FFS), la Schweizerische Südostbahn (SOB) e la Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS), la ComFerr, il servizio di assegnazione delle tracce e l'Alliance SwissPass (ASP).

2.5.5 Punti essenziali del protocollo

Due protocolli aggiuntivi e un protocollo di modifica sono attinenti all'Accordo.

Il protocollo istituzionale (PI-ATT) (v. punto 2.1) integra i nuovi elementi istituzionali nel funzionamento dell'Accordo. In quest'ultimo è riservata grande importanza all'elenco delle eccezioni esistenti e delle nuove eccezioni negoziate, che sono esplicitamente escluse dal recepimento dinamico.

Il protocollo di modifica (PM-ATT) contiene invece le modifiche apportate all'Accordo stesso e ai suoi allegati. Gli adeguamenti in questione sono essenzialmente legati all'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri (comprese le nuove eccezioni ad essa attinenti), ai nuovi elementi istituzionali come pure al traffico internazionale di merci, con un cambiamento minimo riguardante il quadro giuridico della TTPCP.

Il PM-ATT è completato da una dichiarazione comune che contiene gli intendimenti di entrambe le Parti contraenti e apporta dei chiarimenti su diversi punti: la collaborazione con l'ERA, la possibilità per le imprese ferroviarie di offrire servizi internazionali in cooperazione, la necessità che alcune decisioni operative, per esempio in caso di ritardo, restino di competenza dei gestori dell'infrastruttura nonché il ruolo dei servizi di assegnazione delle tracce.

Il protocollo sugli aiuti di Stato (v. punto 2.2) mira a completare l'Accordo introducendo norme concernenti gli aiuti di Stato. Gli obblighi previsti da questo protocollo si applicano unicamente agli aiuti concessi ad imprese per attività rientranti nel campo d'applicazione dell'Accordo. Il trasporto esclusivamente nazionale (servizio pubblico) non è dunque interessato da tali obblighi.

2.5.6 Commento ai singoli articoli del protocollo

2.5.6.1 Protocollo istituzionale

Tramite il PI-ATT vengono introdotti nell'Accordo nuovi meccanismi istituzionali (v. punto 2.1).

Il PI-ATT apporta alcuni adeguamenti ai meccanismi di aggiornamento dell'Accordo, in particolare al titolo V (Disposizioni generali e finali), e comporta anche l'abrogazione di alcune sue disposizioni. In virtù dell'articolo 2 paragrafo 2 del PI-ATT vengono abrogati gli articoli 49 paragrafi 1 e 2, 50, 52 paragrafi 1 – 4 e 6, 54, 55 paragrafo 2 e la frase introduttiva dell'allegato 1 dell'Accordo. La frase introduttiva di quest'ultimo è stata soppressa per ragioni terminologiche: alla luce della chiara formulazione del principio di equivalenza di cui all'articolo 5 paragrafo 2 del PI-ATT, il suo tenore è divenuto ridondante.

Secondo l'articolo 5 paragrafo 2 del PI-ATT, la Svizzera adotta o mantiene nella propria legislazione disposizioni che consentono di raggiungere gli obiettivi perseguiti dagli atti giuridici dell'UE integrati nell'Accordo. Svizzera e UE non devono necessariamente disporre di norme identiche. È sufficiente che l'effetto e la portata dei loro atti normativi siano gli stessi (principio di equivalenza). L'ATT era già improntato al metodo dell'equivalenza. Con l'introduzione del recepimento dinamico, però, la nozione di equivalenza è formulata in maniera più precisa e la procedura di integrazione degli atti giuridici dell'UE nell'Accordo sarà semplificata (v. punto 2.1).

Finora, ogni volta che l'UE adottava un nuovo atto giuridico, la Svizzera adottava una corrispondente normativa a livello di legge o di ordinanza, la cui equivalenza era in seguito verificata dalle due Parti contraenti in seno al Comitato misto. Un atto giuridico dell'UE poteva dunque essere integrato nell'Accordo solo dopo che il Comitato misto aveva stabilito che il diritto svizzero gli era equivalente. È questa, dunque, la procedura utilizzata per confermare l'equivalenza del diritto svizzero rispetto a tutti gli atti giuridici dell'UE figuranti nell'allegato 1.

D'ora in avanti questa fase d'esame da parte del Comitato misto non sarà più necessaria. Non appena l'UE adotterà un atto, se questo rientra nel campo d'applicazione dell'Accordo, la Svizzera dovrà adeguare la propria legislazione di conseguenza. Cambia quindi la procedura di integrazione degli atti giuridici dell'UE nell'Accordo, ma non il principio di equivalenza. La Svizzera ha l'obbligo di creare un diritto equivalente nel campo d'applicazione dell'Accordo (salvo che per le eccezioni convenute; v. più in basso), ma il Comitato misto non valuterà più preventivamente se la Svizzera ha attuato le disposizioni in modo equivalente per poter includere quest'atto nell'allegato 1 dell'Accordo. *Nota bene:* in futuro si potrà dunque rinunciare ad esaminare e confermare l'equivalenza del diritto svizzero, il che significa anche che l'integrazione di un atto giuridico non potrà più essere bloccata da parte dell'EU per via dell'esame di equivalenza, come è stato talvolta il caso in passato.

L'obbligo per le Parti contraenti di integrare gli atti giuridici dell'UE nell'Accordo non si applica se l'atto non rientra nel suo campo d'applicazione o se è interessato da una delle eccezioni previste all'articolo 5 paragrafo 7 del PI-ATT. Si tratta, da un lato, delle eccezioni già contemplate nell'Accordo a salvaguardia delle prerogative specifiche della Svizzera nel settore dei trasporti stradali e ferroviari e, dall'altro, di nuove eccezioni legate all'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, introdotte a tutela del sistema di trasporto in Svizzera:

-
- articolo 7 paragrafo 3 dell'Accordo: peso massimo autorizzato per gli autoarticolati e gli autotreni equivalente a quelli in vigore nell'UE al momento della firma dell'Accordo (40 t dal 1° gennaio 2005);
 - articoli 14 e 20 dell'Accordo: divieto di effettuare trasporti stradali tra due punti situati nello stesso territorio (piccolo cabotaggio);
 - articolo 15 dell'Accordo: divieto di circolare la notte e la domenica per i veicoli pesanti;
 - articolo 24a dell'Accordo: eccezioni al recepimento dinamico legate alle peculiarità del trasporto pubblico in Svizzera (nuova disposizione introdotta nell'Accordo; v. più in basso);
 - articolo 32a dell'Accordo: esenzione dall'aumento delle capacità stradali (nuova disposizione introdotta nell'Accordo; v. più in basso);
 - articoli 40 e 42 dell'Accordo: tassa svizzera sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP).

2.5.6.2 Protocollo di modifica

Le modifiche apportate all'Accordo sono previste nel PM-ATT.

Preambolo

Nel preambolo le Parti contraenti riaffermano nello specifico l'importanza dell'Accordo e la volontà di promuovere con esso il trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia, riconoscendo anche la rispettiva politica di trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia. Riguardo al trasporto ferroviario, le Parti contraenti auspicano la salvaguardia di un sistema di qualità basato sulle prestazioni, l'attrattiva e l'affidabilità e riconoscono la rilevanza di nuovi servizi ferroviari internazionali di passeggeri. Il preambolo menziona inoltre la possibilità di proseguire le cooperazioni internazionali, che continueranno ad essere possibili anche con l'apertura del mercato.

Articolo 1 paragrafo 1 del PM-ATT concernente l'articolo 2 paragrafo 2 dell'Accordo (campo d'applicazione)

L'Accordo si applica ai trasporti stradali e ferroviari internazionali (art. 2 dell'Accordo). Il suo campo d'applicazione non viene dunque modificato. Le Parti contraenti hanno tuttavia convenuto di chiarire ulteriormente l'articolo 2 paragrafo 2 dell'Accordo per quanto concerne il trasporto ferroviario di passeggeri.

Il primo periodo dell'articolo 2 paragrafo 2 dell'Accordo non viene modificato. L'Accordo si applica al trasporto ferroviario internazionale di passeggeri e di merci, nonché al trasporto combinato internazionale.

All'interno della categoria del trasporto ferroviario di passeggeri rientrano sostanzialmente nel campo d'applicazione dell'Accordo sia il trasporto transfrontaliero regionale sia il trasporto internazionale a lunga distanza. Laddove non venga formulata

un'eccezione esplicita, questi trasporti sono compresi nella definizione di «trasporto ferroviario internazionale di passeggeri».

Nel paragrafo è ora introdotto un secondo periodo in cui si precisa che l'Accordo non si applica al trasporto ferroviario di passeggeri effettuato esclusivamente all'interno della Svizzera, ossia al trasporto nazionale a lunga distanza, regionale e locale. Non rientra nel campo d'applicazione dell'Accordo neppure il trasporto ferroviario puramente nazionale di merci, anche se ciò non è esplicitamente menzionato. Tale delimitazione è già contenuta nell'articolo 2 paragrafo 2 primo periodo dell'Accordo.

Il terzo periodo dell'articolo 2 paragrafo 2 dell'Accordo mira a precisare la formulazione precedente. Sancisce cioè che l'Accordo non si applica alle imprese ferroviarie la cui attività è limitata all'esercizio su reti locali o regionali isolate destinate a servizi di trasporto che utilizzano un'infrastruttura ferroviaria o su reti destinate unicamente all'esercizio ferroviario urbano o extraurbano, anche se transfrontaliero. Per questi sistemi locali non è infatti richiesta alcuna interoperabilità, ragion per cui non sarebbe opportuno sottoporli all'Accordo. Questa formulazione non comporta cambiamenti rispetto alla situazione attuale. Serve a fare maggiore chiarezza poiché la formulazione precedente non era abbastanza precisa. Sono pertanto esplicitamente escluse dall'Accordo le imprese che circolano su reti tranviarie chiuse o a scartamento ridotto non interoperabili, anche se attive a livello transfrontaliero.

Articolo 1 paragrafo 2 del PM-ATT concernente l'articolo 3 paragrafo 2 dell'Accordo (definizioni)

L'articolo 3 paragrafo 2 dell'Accordo contiene una serie di definizioni relative ai trasporti ferroviari. L'articolo 1 paragrafo 2 del PM-ATT introduce ora la nozione di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri.

In base a questa definizione, il cui tenore si fonda in parte su quella di servizio di trasporto internazionale di passeggeri di cui all'articolo 3 comma 5 della direttiva 2012/34/UE, per trasporto ferroviario internazionale di passeggeri si deve intendere il servizio di trasporto di passeggeri in cui il treno attraversa la frontiera tra le Parti contraenti. In tale nozione è incluso il diritto di far salire passeggeri in qualsiasi stazione situata lungo la linea internazionale e farli scendere in un'altra anche nei casi in cui queste stazioni siano situate nel territorio dell'altra Parte contraente, a condizione che la finalità principale del servizio sia il trasporto internazionale. Benché nell'UE sia stato nel frattempo escluso dalla definizione a causa dell'apertura dei mercati nazionali, il criterio del trasporto internazionale quale finalità principale rimane rilevante per entrambe le Parti contraenti nel rapporto con la Svizzera, poiché quest'ultima, a differenza degli Stati membri dell'UE, non è obbligata ad aprire il mercato nazionale del trasporto ferroviario in virtù dell'Accordo.

Articolo 1 paragrafi 3 – 5 del PM-ATT concernente gli articoli 7 (par. 1 e 2, norme tecniche), 9 (par. 1 e 4, trasporti di merci fra i territori delle Parti contraenti) e 17 (par. 3, condizioni applicabili ai trasportatori) dell'Accordo

I suddetti articoli sono stati adeguati e riformulati per tener conto del meccanismo di recepimento degli atti giuridici dell'UE di cui all'articolo 5 paragrafo 2 del PI-ATT, secondo il quale occorre raggiungere lo stesso risultato.

Articolo 1 paragrafo 6 del PM-ATT concernente l'articolo 24 dell'Accordo (diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria e diritti di transito)

L'articolo 1 paragrafo 6 del PM-ATT prevede alcune modifiche dell'articolo 24 dell'Accordo concernente i diritti di transito e di accesso all'infrastruttura ferroviaria.

L'articolo 24 paragrafo 1 dell'Accordo prevede ora il diritto per le imprese ferroviarie di una Parte contraente di transitare sul territorio e accedere alle infrastrutture ferroviarie dell'altra Parte contraente al fine di operare un servizio internazionale alle condizioni definite dalla legislazione dell'UE riportata nella sezione 4 dell'allegato 1 dell'Accordo.

Un nuovo paragrafo 1a prevede poi il diritto per le imprese ferroviarie di una Parte contraente di far salire e scendere passeggeri in qualsiasi stazione situata lungo la linea internazionale nella misura in cui la finalità principale del servizio sia trasportare passeggeri dal territorio di una Parte contraente a quello dell'altra Parte contraente (possibilità di cabotaggio a titolo accessorio). Viene altresì precisato che le autorità competenti delle Parti contraenti, come ad esempio i Cantoni nel caso della Svizzera, o le imprese ferroviarie interessate possono chiedere all'UFT di determinare, nel quadro della procedura di rilascio della concessione, se la finalità principale del servizio sia il trasporto di passeggeri dal territorio di una Parte contraente a quello dell'altra Parte contraente. In questo caso la finalità principale va ravvisata nel fatto che la maggior parte delle entrate risulta dal trasporto transfrontaliero dei passeggeri e non dai trasporti all'interno dell'altra Parte contraente (cabotaggio). Un collegamento che mira in primo luogo a trasportare passeggeri all'interno della Svizzera, ma che prosegue anche oltre frontiera in Paesi confinanti, non soddisferebbe quindi questo criterio e non potrebbe essere offerto indipendentemente da un'impresa dell'UE. Viceversa, lo stesso vale per analogia per le imprese svizzere che volessero offrire collegamenti all'interno di Stati membri dell'UE (in merito all'esame della finalità principale da parte della ComFerr, v. punto 2.5.7.1.1).

In questo modo si mira a garantire che offerte transfrontaliere con fermate intermedie non vengano utilizzate principalmente per servire il mercato nazionale. Stabilendo nell'Accordo le condizioni di accesso al mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, si evita che il futuro sviluppo del diritto dell'UE comporti obblighi per la Svizzera in questo settore. Qualora dovessero emergere contraddizioni con l'articolo 24, sarebbe necessario analizzare caso per caso se il recepimento è compatibile con il campo d'applicazione e l'obiettivo dell'Accordo. Un esempio è quello del criterio della finalità principale, che dall'apertura dei mercati nazionali all'interno dell'UE non si applica più tra i suoi Stati membri, ma è invece applicato ai rapporti tra l'UE e la Svizzera.

Oltre alla finalità principale, la direttiva 2012/34/UE che definisce le condizioni quadro di accesso al mercato internazionale prevede la possibilità di verificare se una nuova offerta possa compromettere dal punto di vista economico l'offerta ordinata esistente (art. 11 direttiva 2012/34/UE), pregiudizio che secondo il diritto dell'UE costituirebbe un motivo per non autorizzarla. Questa possibilità è già prevista dal diritto

svizzero all'articolo 9 capoverso 2 lettera b numero 2 della legge del 20 marzo 2009³⁹⁹ sul trasporto di viaggiatori (LTV).

Articolo 1 paragrafo 7 del PM-ATT concernente l'articolo 24a dell'Accordo (eccezioni al recepimento dinamico concernente il trasporto ferroviario)

Per salvaguardare la qualità e le peculiarità del sistema di trasporto ferroviario svizzero e assicurarsi che le prerogative acquisite dal sistema svizzero di trasporto pubblico non siano compromesse nel quadro dell'apertura del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, le Parti contraenti hanno convenuto un certo numero di eccezioni al recepimento dinamico degli atti giuridici dell'UE da parte della Svizzera nel settore del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri (cfr. art. 5 par. 7 del PI-ATT).

L'articolo 24a dell'Accordo prevede che la Svizzera non è tenuta al recepimento dinamico delle misure seguenti:

- paragrafo 1: la Svizzera ha la possibilità di obbligare le imprese di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri a partecipare all'integrazione tariffaria nel settore del trasporto pubblico. Ciò implica la necessità di offrire al passeggero che deve utilizzare la rete di diverse imprese di trasporto pubblico un solo titolo di trasporto. Se nel quadro dell'apertura del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri un'impresa ferroviaria di uno Stato membro dell'UE offre un servizio in Svizzera (con la possibilità di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate sul territorio svizzero) a titolo accessorio, è necessario, per salvaguardare il funzionamento del sistema di trasporto pubblico in Svizzera, poter obbligare questa impresa di trasporto a partecipare al sistema di integrazione tariffaria. Ciò significa, in pratica, che quando opera un servizio internazionale in Svizzera, l'impresa ferroviaria aderisce all'ASP e ne riconosce le tariffe, ad esempio gli abbonamenti quali quello generale o il metà-prezzo (secondo l'art. 16 e segg. OTV), permettendo così a coloro che viaggiano in Svizzera di utilizzare un abbonamento svizzero o un titolo di trasporto unico anche quando utilizzano un servizio operato da un'impresa ferroviaria di uno Stato membro dell'UE con salita e discesa di passeggeri sul territorio svizzero (cabotaggio). In questo modo si impedisce che le imprese emettano biglietti propri, non riconosciuti da altre imprese, per collegamenti che consentono di viaggiare all'interno della Svizzera. Il sistema ammette i biglietti risparmio o altri biglietti legati a particolari condizioni di viaggio. In questi casi l'impresa può fissare autonomamente i prezzi solo fino a un certo punto e alle condizioni stabilite dal settore, proprio come fanno già oggi le imprese svizzere con i biglietti risparmio. In quanto parte dell'ASP, le imprese straniere hanno gli stessi diritti e doveri delle imprese svizzere.
- paragrafo 2: è stata definita un'eccezione anche per gli strumenti svizzeri di garanzia delle capacità (programma di utilizzazione della rete [PrUR] e piani di utilizzazione della rete [PiUR]). Quest'eccezione è importante per

³⁹⁹ RS 745.1

la Svizzera poiché chiarisce che vige la priorità del trasporto di passeggeri secondo l'orario cadenzato secondo le capacità del trasporto di passeggeri garantite da PrUR e PiUR. Anche il trasporto ferroviario di merci continua a disporre delle stesse capacità stabilite nei summenzionati strumenti svizzeri di garanzia delle capacità. L'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri non intacca questi principi. Le imprese dell'UE che pianificano ed effettuano servizi di trasporto transfrontaliero di passeggeri per ferrovia in Svizzera saranno considerate parti interessate nelle esistenti procedure di consultazione nazionali sugli strumenti svizzeri di gestione delle capacità, il che significa che saranno trattate al pari di imprese svizzere e potranno al tempo stesso far valere i propri interessi in materia di pianificazione delle capacità transfrontaliere.

- paragrafo 3: la Svizzera ha la possibilità di dare la priorità al traffico viaggiatori secondo l'orario cadenzato applicato alle linee ferroviarie sull'intero territorio nazionale. In sede di assegnazione delle tracce, questo criterio va applicato in maniera non discriminatoria alle imprese delle Parti contraenti che presentano domande analoghe in termini di frequenza dei servizi. Le imprese svizzere che operano trasporti cadenzati possono continuare a utilizzare tracce ad orario cadenzato per offrire insieme ai partner con cui cooperano un collegamento che prosegue all'estero.

Secondo l'articolo 81a Cost. provvedere a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici in Svizzera è compito della Confederazione e dei Cantoni. L'orario cadenzato è un elemento centrale con cui il settore pubblico adempie questo mandato: è grazie ad esso che in tutta la Svizzera viene garantita in maniera affidabile e rispondente ai bisogni del cliente una copertura di trasporto pubblico e un'utilizzazione ottimale dell'infrastruttura. Le frequenze delle singole linee sono coordinate tra loro, il che crea interscambi e catene di viaggio attrattive. Negli ultimi decenni Confederazione e Cantoni hanno effettuato molti investimenti per consentire l'orario cadenzato e in futuro investiranno come mai in passato per poter ampliare ulteriormente questa offerta. A causa delle attuali strozzature dovute a motivi infrastrutturali e della prevista crescita della mobilità, è necessario da un lato fare questi investimenti e dall'altro utilizzare le capacità così create nel modo più efficiente possibile per poter far fronte alla prevista domanda di mobilità. I potenziamenti della rete ferroviaria svizzera sono pertanto pianificati a lungo termine: una volta determinate le capacità necessarie in futuro, le capacità minime richieste per ciascun tipo di traffico (viaggiatori a lunga distanza, regionale viaggiatori e merci) sono garantite come finora attraverso il PrUR e i PiUR.

Grazie alle ordinazioni di offerte del traffico regionale viaggiatori e alla concessione per il traffico a lunga distanza, che contempla non solo il diritto ma anche l'obbligo di operare regolarmente le offerte, Confederazione e Cantoni possono anche garantire che circolino i trasporti richiesti in funzione di queste capacità pianificate.

L'eccezione prevista nell'Accordo, che consente di dare la priorità al traffico secondo l'orario cadenzato nell'assegnazione delle tracce entro le capacità previste per il traffico viaggiatori, è uno strumento importante per raggiungere l'obiettivo di garantire un'offerta sufficiente di trasporto pubblico in Svizzera. È possibile escludere in questo modo che fornitori esclusivamente orientati al profitto occupino singole tracce dell'orario cadenzato e possano così crearsi lacune nella frequenza nel caso in cui un'offerta venga interrotta perché non redditizia o arrivi regolarmente in ritardo al confine svizzero, ciò che permette così di evitare potenziali effetti negativi sui trasporti pubblici svizzeri. Se più imprese intendono proporre un'offerta secondo l'orario cadenzato sulla stessa tratta, l'impresa presa in considerazione è decisa in base al criterio della frequenza. Se cioè un'impresa intende proporre l'offerta dalla mattina presto alla sera tardi e un'altra un'offerta regolare ma non con la stessa, elevata frequenza, la priorità può essere data all'impresa che offre più trasporti cadenzati su questa tratta sull'arco dell'intera giornata. L'impresa che intende proporre l'offerta a frequenza più bassa non ha diritto di effettuare parte dello stesso servizio cadenzato. Nel caso di un'impresa straniera verrebbe inoltre ad aggiungersi la condizione della finalità principale: in Svizzera si possono offrire autonomamente solo servizi di trasporto che hanno come finalità principale il trasporto transfrontaliero (cfr. articolo 24 paragrafo 1a).

Potranno così crearsi, al di fuori delle capacità garantite negli strumenti di garanzia della capacità per il traffico secondo l'orario cadenzato, offerte transfrontaliere operate da imprese ferroviarie di Stati membri dell'UE, in altre parole offerte aggiuntive rispetto all'orario cadenzato. Per consentire queste offerte, le richieste di tracce per il trasporto ferroviario internazionale di passeggeri (sia da parte di imprese straniere che svizzere) avranno la priorità nella procedura annuale di ordinazione degli orari e delle tracce nel quadro delle capacità residue in Svizzera. L'assegnazione delle capacità residue, costituite da capacità libere o rimaste libere, avviene dopo che sono stati assegnati tutti i trasporti (sia di passeggeri che di merci) per i quali vi sono capacità garantite nel PiUR. L'assegnazione delle capacità residue avviene di anno in anno.

- paragrafo 4: nelle autorizzazioni e nelle concessioni rilasciate alle imprese di trasporto la Svizzera ha il diritto di includere disposizioni non discriminatorie concernenti le norme sociali (quali le condizioni salariali e lavorative locali specifiche del settore). Per evitare un eventuale dumping sociale, quando operano in territorio svizzero le imprese ferroviarie degli Stati membri dell'UE devono anche rispettare le condizioni lavorative e salariali svizzere. L'UFT elaborerà in tale contesto delle istruzioni sui diritti sociali con il coinvolgimento delle parti sociali (v. punto 2.5.7.2).
- paragrafo 5: riguardo agli obblighi di indire gare d'appalto per gli obblighi di servizio pubblico che concernono i servizi ferroviari transfrontalieri regionali, urbani e extraurbani di viaggiatori, l'eccezione prevede che la Sviz-

zera possa continuare ad aggiudicare direttamente (ossia senza gara d'appalto) un contratto di servizio pubblico per la parte di ferroviario transfrontaliero regionale, urbano e extraurbano di viaggiatori operato in territorio nazionale. Contrariamente a quanto avviene negli Stati membri dell'UE, la Svizzera non avrebbe l'obbligo di bandire gare d'appalto. Il contratto di servizio pubblico può in effetti essere aggiudicato direttamente o all'operatore che ha ottenuto il contratto di servizio pubblico sul territorio dell'UE o all'operatore che collabora con l'impresa ferroviaria che ha ottenuto il contratto di servizio pubblico per l'esercizio della linea sul territorio dell'UE. Non si applicano in questa situazione gli obblighi di messa a bando previsti dal regolamento (CE) n. 1370/2007⁴⁰⁰; in caso di aggiudicazione congiunta di un contratto di servizio pubblico transfrontaliero tra la Svizzera (Cantoni, con o senza partecipazione della Confederazione secondo il tipo di servizio) e un ente di uno Stato membro dell'UE, le autorità competenti possono decidere se optare per l'aggiudicazione diretta o mediante gara d'appalto senza tenere conto dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007. Le altre disposizioni di questo regolamento si applicano fatta eccezione per l'articolo 5bis. La procedura di aggiudicazione dovrà essere convenuta preventivamente dalle autorità competenti. Questa eccezione è importante per la Svizzera in quanto dal 2024, in applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007, devono di norma essere sottoposte a gara nell'UE anche i trasporti ferroviari transfrontalieri regionali di passeggeri. Questo paragrafo del nuovo articolo 24a non concerne i trasporti su strada, per cui gli obblighi del regolamento (CE) n. 1370/2007 si applicano ai contratti di servizio pubblico per prestazioni di trasporto transfrontaliero di passeggeri con autobus. L'esenzione dall'obbligo di aggiudicazione mediante gara si trova riflessa anche nel protocollo sugli aiuti di Stato (v. punto 2.5.6.4).

Articolo 1 paragrafo 8 del PM-ATT concernente l'articolo 29a dell'Accordo (partecipazione all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie)

Sulla base dell'articolo 1 paragrafo 8 del PM-ATT è introdotto nell'Accordo, su proposta della Svizzera, un nuovo articolo 29a. Questa nuova disposizione prevede il diritto per la Svizzera di partecipare, sulla base dell'articolo 75 del regolamento (UE) 2016/796⁴⁰¹, ai lavori dell'ERA e di avere debito accesso alle banche dati e ai registri. Se in futuro la Svizzera vorrà far uso di questo diritto, dovrà disciplinare nel dettaglio tipo e portata della collaborazione tra la Svizzera e l'Agenzia in una convenzione con quest'ultima. Questa convenzione, che deve contenere anche disposizioni sui contributi finanziari e questioni inerenti al personale, può inoltre prevedere una rappresentanza della Svizzera senza diritto di voto nel consiglio di amministrazione.

⁴⁰⁰ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. c del PM-ATT.

⁴⁰¹ Regolamento (UE) 2016/796 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie, nella versione figurante all'art. 1 par. 8 del PM-ATT.

Viene precisato che l'ERA non esercita poteri esecutivi in Svizzera e che le disposizioni del regolamento (UE) 2016/796 che prevedono tali poteri non devono essere integrati nell'allegato 1 dell'AccordoSe in futuro le parti dovessero decidere di conferire tali competenze all'ERA (p. es. il rilascio di immatricolazioni di veicoli o di certificati di sicurezza per imprese di trasporto ferroviario anche per la Svizzera), l'articolo 29a dell'Accordo dovrà essere adeguato di conseguenza.

Il 20 maggio 2015, il Consiglio federale aveva adottato un mandato negoziale mirato ad apportare all'Accordo le modifiche necessarie a permettere la partecipazione della Svizzera all'ERA. A causa delle questioni istituzionali pendenti, le trattative non erano giunte a buon fine e per mantenere una circolazione ferroviaria fluida tra Svizzera e UE erano state applicate delle misure transitorie sulla base della decisione n. 2/2019 del Comitato dei trasporti terrestri Comunità/Svizzera del 13 dicembre 2019 relativa alle misure transitorie per la salvaguardia della fluidità del traffico ferroviario tra la Svizzera e l'Unione europea⁴⁰². Da allora questa decisione è stata prorogata di anno in anno. Il fatto che l'UE decidesse ogni anno se prorogarla o meno rendeva tuttavia difficile far previsioni per le imprese e l'industria ferroviaria svizzera. Nella dichiarazione comune le Parti contraenti hanno ora convenuto di prorogare la soluzione transitoria ogni tre anni (v. punto 2.5.6.3: Dichiarazione comune).

Articolo 1 paragrafo 9 del PM-ATT concernente l'articolo 32a dell'Accordo (eccezione al recepimento dinamico relativo all'esclusione di aumenti delle capacità di trasporto su strada)

L'articolo 1 paragrafo 9 del PM-ATT introduce nell'Accordo l'articolo 32a. Questa nuova disposizione concerne l'esenzione dall'aumento delle capacità stradali e la relativa eccezione al recepimento dinamico (cfr. art. 5 par. 7 del PI-ATT).

Tale eccezione mira a garantire che le nuove infrastrutture costruite a fini di sicurezza stradale, come ad esempio l'apertura di un secondo tubo della galleria autostradale del San Gottardo, non siano considerate come un aumento della capacità stradale. La disposizione precisa che la limitazione della capacità stradale non è considerata una restrizione quantitativa unilaterale. Questa precisazione è in relazione con l'articolo 32 dell'Accordo che fissa i principi da rispettare in materia di politica dei trasporti, fra i quali vi è in particolare quello secondo cui le Parti contraenti devono rinunciare a introdurre restrizioni quantitative unilaterali.

Questa eccezione è conforme all'articolo 84 capoverso 3 Cost. (Iniziativa popolare «Per la protezione della regione alpina dal traffico di transito») e alla restrizione iscritta nella legge federale del 17 giugno 1994⁴⁰³ concernente il transito stradale nella regione alpina (risanamento della galleria autostradale del San Gottardo). La compatibilità di questa misura con l'Accordo era stata confermata dall'UE (scambio di lettere dell'11.03.2014 e del 16.12.2015 tra gli allora commissari europei ai trasporti e l'allora Consigliera federale Doris Leuthard).

⁴⁰² RS 0.740.726

⁴⁰³ RS 725.14

Articolo 1 paragrafi 10 e 11 del PM-ATT concernente gli articoli 40 e 42 dell'Accordo (misure svizzere, riesame del livello delle tariffe)

Queste disposizioni prevedono una modifica degli articoli 40 e 42 dell'Accordo concernenti il sistema di tariffazione dei veicoli. Le modifiche sono state apportate su iniziativa della Svizzera. Negli anni precedenti l'UE aveva negato l'adeguamento di queste disposizioni, tuttavia necessario dal momento che rimangono aperte sempre meno possibilità di differenziare le tariffe di tassazione in base al tipo di veicolo (aumento del numero di veicoli non inclusi nella formulazione dell'art. 40 par. 2).

La TTPCP è uno degli strumenti più importanti della politica svizzera di trasferimento del traffico. Il fatto che il traffico pesante su strada paghi, conformemente al principio di causalità, i costi esterni che causa crea l'incentivo necessario per trasferire il maggior numero possibile di merci dalla strada alla ferrovia.

Gli attuali articoli 40 e 42 dell'Accordo contengono formulazioni che impediscono di tenere conto degli sviluppi tecnologici dei veicoli pesanti su strada nell'ottica di un ulteriore sviluppo a lungo termine della TTPCP. È il caso in particolare del rimando esplicito alle norme sulle emissioni EURO come criteri determinanti ai fini della suddivisione in categorie di tariffazione secondo l'articolo 40 paragrafo 2 dell'Accordo. Oggi, ad esempio, non è possibile in Svizzera tenere conto delle emissioni di CO₂ dei veicoli, mentre l'UE ha già introdotto tale differenziazione nel 2022 con la direttiva Eurovignette riveduta⁴⁰⁴. Sarebbe altrettanto difficile al momento articolare la TTPCP in più o meno di tre categorie di tariffazione, dato che l'articolo 40 paragrafo 2 dell'Accordo stabilisce già in modo vincolante il numero di categorie di tariffazione. Senza un adeguamento, l'effetto di trasferimento della TTPCP scemerebbe nel tempo e le entrate diminuirebbero. Per poter perseguire gli obiettivi della politica svizzera di trasferimento anche a lungo termine, è necessaria dunque una maggiore flessibilità.

Gli articoli 40 e 42 riveduti dell'Accordo sono formulati in modo volutamente neutro riguardo alle tecnologie. In futuro consentiranno quindi alla Svizzera di adeguare agli sviluppi tecnologici dell'industria automobilistica i criteri secondo cui i veicoli sono suddivisi nelle categorie di tassazione della TTPCP. La nuova formulazione dell'articolo 40 paragrafo 2 consente di introdurre, tra gli altri, criteri basati sulle emissioni (p. es. emissioni di CO₂ del veicolo). In futuro, con una decisione del Comitato misto dell'Accordo, si potranno pure introdurre criteri basati sul consumo (p. es. efficienza energetica) per la differenziazione delle categorie di tassazione.

Se la possibilità di sviluppo ulteriore della TTPCP dovesse comportare adeguamenti della legislazione svizzera (in primo luogo dell'ordinanza del 27 marzo 2024⁴⁰⁵ concernente la tassa sul traffico pesante [ordinanza sulla tassa sul traffico pesante; OTTP] o eventualmente della legge federale del 19 dicembre 1997⁴⁰⁶ concernente una tassa

⁴⁰⁴ Direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa all'imposizione di oneri sui veicoli per l'uso delle infrastrutture stradali, GU L 187 del 20.7.1999, pag. 42; modificata da ultimo dalla direttiva (UE) 2022/362, GU L 69 del 4.3.2022, pag. 1.

⁴⁰⁵ RS **641.811**

⁴⁰⁶ RS **641.81**

sul traffico pesante commisurata alle prestazioni [legge sulla tassa sul traffico pesante; LTTP], tali adeguamenti continuerebbero ancora a sottostare ai processi legislativi nazionali della Svizzera. Il Consiglio federale ha adottato il 28 maggio 2025 il messaggio da trasmettere al Parlamento relativo all'ulteriore sviluppo della TTPCP, a stante rispetto alla procedura legislativa legata alla modifica degli articoli 40 e 42 dell'Accordo.

Negli articoli 40 e 42 e nell'allegato 10 dell'Accordo sono state inoltre eliminate diverse disposizioni transitorie superate, che non risultano essere più rilevanti né oggi né in ottica futura. Per il resto, molte delle norme contenute in questi due articoli rimangono invariate.

Articolo 1 paragrafo 12 del PM-ATT concernente l'articolo 46 paragrafo 1 dell'Accordo (misure unilaterali di salvaguardia)

A seguito della revisione dell'articolo 40 dell'Accordo si sono dovuti adeguare anche i rimandi a tale disposizione che figurano nell'articolo 46 paragrafo 1.

Articolo 1 paragrafo 13 del PM-ATT concernente l'articolo 51 dell'Accordo (Comitato misto)

L'articolo 51 dell'Accordo che istituisce il Comitato misto è oggetto di adeguamenti conseguenti ai nuovi meccanismi introdotti dal PI-ATT. Gli adeguamenti introdotti dal PI-ATT (v. punto 2.1.6.7) mirano ad armonizzare nella misura del possibile le disposizioni relative alle competenze del Comitato misto contenute negli accordi bilaterali interessati dal presente pacchetto. La disposizione non è modificata nella sostanza, ma viene soppressa l'attuale designazione di «Comitato misto dei trasporti terrestri Comunità/Svizzera».

Articolo 1 paragrafo 14 del PM-ATT concernente l'articolo 53 dell'Accordo (segreto professionale)

Il titolo dell'articolo 53 dell'Accordo è modificato sostituendo «Riservatezza» con «Segreto professionale», termine più adatto al contenuto di questa disposizione.

Articolo 1 paragrafo 15 del PM-ATT concernente l'articolo 53a dell'Accordo (informazioni classificate e informazioni sensibili non classificate)

Dopo l'articolo 53 è inserito nell'Accordo un nuovo articolo 53a concernente il trattamento delle informazioni sensibili. Il nuovo articolo 53a prevede che le Parti contraenti si scambino eventuali informazioni classificate secondo l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate concluso il 28 aprile 2008. L'articolo 53a incarica inoltre il Comitato misto di definire modalità atte a garantire una protezione adeguata dei dati sensibili in una decisione apposita.

Articolo 1 paragrafo 16 del PM-ATT concernente l'articolo 55 dell'Accordo (revisione dell'Accordo)

L'articolo 1 paragrafo 16 del PM-ATT prevede una modifica dell'articolo 55 dell'Accordo concernente la sua revisione. Gli adeguamenti testuali sono legati alle modifiche apportate dal PI-ATT e a quelle apportate all'articolo 51 dell'Accordo.

Articolo 1 paragrafo 17 del PM-ATT concernente l'articolo 57 dell'Accordo (campo d'applicazione territoriale)

L'articolo 1 paragrafo 17 del PM-ATT adegua il tenore dell'articolo 57 dell'Accordo concernente il campo d'applicazione territoriale. La menzione del trattato che istituisce la Comunità europea è sostituita dalla menzione del trattato sull'Unione europea e del trattato sul suo funzionamento.

Articolo 1 paragrafo 18 del PM-ATT concernente l'allegato 1 dell'Accordo (disposizioni applicabili)

In base all'articolo 1 paragrafo 18 lettera a del PM-ATT nell'introduzione dell'allegato 1 dell'Accordo vengono inseriti due paragrafi in sostituzione della frase introduttiva esistente (v. in proposito anche il commento al punto 2.3.1.1).

Secondo il paragrafo 1, la Svizzera deve creare un proprio diritto equivalente agli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato 1 dell'Accordo (v. rimando all'art. 5 del PI-ATT) nella misura in cui questi rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo. La Svizzera non deve cioè creare un diritto equivalente, per esempio, per trasporti puramente nazionali anche se le disposizioni degli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato 1 si applicano a trasporti puramente nazionali negli Stati membri dell'UE. Lo stesso vale per le eccezioni: le disposizioni degli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato 1 che rientrano nel campo d'applicazione di un'eccezione di cui all'articolo 5 paragrafo 7 del PI-ATT non sono soggette al recepimento dinamico del diritto. Per queste disposizioni la Svizzera non deve di conseguenza creare un diritto equivalente (v. ultimo periodo del paragrafo 1). In base alla normativa del paragrafo 1 non è necessario apportare adeguamenti tecnici concernenti il campo d'applicazione dell'Accordo e le eccezioni al recepimento dinamico negli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato 1 dell'Accordo.

Il secondo paragrafo prevede che, salvo disposizione contraria prevista da un adeguamento tecnico, i diritti e gli obblighi degli Stati membri dell'UE previsti negli atti giuridici dell'UE recepiti nell'allegato 1 dell'Accordo sono applicati alla Svizzera nel rispetto del PI-ATT (v. punto 2.1.6.7). In questo modo si garantisce che la Svizzera abbia gli stessi diritti degli Stati membri dell'UE e non sia penalizzata in quanto «Stato terzo». Questa normativa non trova naturalmente applicazione al di fuori del campo d'applicazione dell'Accordo. Non si applicano ad esempio alla Svizzera diritti e obblighi relativi ai trasporti puramente nazionali interessati dagli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato 1.

La normativa del paragrafo 2 va applicata nel pieno rispetto del PI-ATT. Secondo il principio di equivalenza stabilito nell'articolo 5 paragrafo 2 del PI-ATT (stesso risultato anche se a determinate condizioni la Svizzera sceglie un diverso approccio per raggiungere un obiettivo), la Svizzera non deve applicare come tali gli atti giuridici elencati nell'allegato 1 dell'Accordo, bensì raggiungere gli stessi risultati. In passato la Svizzera ha talvolta adottato misure diverse per raggiungere l'obiettivo stabilito dagli atti giuridici dell'UE. La Commissione europea ha esaminato queste misure prima dell'integrazione degli atti giuridici dell'UE nell'allegato 1 dell'Accordo e con-

fermato l'equivalenza dell'attuazione da parte della Svizzera. Anche se in futuro questo esame verrà meno, resta valido il principio secondo il quale la Svizzera gode di un certo margine di manovra nell'attuazione degli obiettivi prescritti negli atti giuridici dell'UE. Non sarà pertanto necessario apportare adeguamenti tecnici agli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato 1 qualora la Svizzera adotti misure che, pur divergendo da quelle del diritto dell'UE, raggiungono gli stessi obiettivi.

Nel contesto degli adeguamenti tecnici e del paragrafo 2 qui commentato, ai fini dell'applicazione degli atti giuridici dell'UE integrati nell'allegato 1 dell'Accordo conta anche l'approccio a due pilastri di cui all'articolo 8 paragrafi 2 e 4 del PI-ATT: in linea di principio ciascuna Parte contraente è responsabile dell'applicazione dell'Accordo sul proprio territorio (art. 8 par. 2 PI-ATT). Le istituzioni europee hanno inoltre competenze in materia di vigilanza nei confronti della Svizzera solo se l'Accordo lo prevede esplicitamente (art. 8 par. 4 PI-ATT). Nell'ATT non sono tuttavia previste esplicitamente competenze di vigilanza delle istituzioni dell'UE nei confronti della Svizzera. Ne consegue che se un atto giuridico dell'UE integrato nell'allegato prevede la vigilanza degli Stati membri dell'UE da parte delle istituzioni europee (p. es. sulla base di rapporti che vanno obbligatoriamente presentati all'UE), ciò non vale per la Svizzera. Non sono pertanto necessari adeguamenti tecnici per illustrare in dettaglio tali differenze a livello di attuazione. Possono tuttavia essere scambiate pertinenti informazioni in seno al Comitato misto dell'Accordo (art. 8 par. 1 PI-ATT), come è prassi già oggi.

Stando questa situazione giuridica, le Parti contraenti hanno in larga parte rinunciato a recepire adeguamenti tecnici. Per motivi di trasparenza, solo le decisioni già adottate dal Comitato misto che contengono indicazioni sull'applicazione di determinati atti giuridici dell'UE sono state recepite come adeguamenti tecnici.

Secondo l'articolo 1 paragrafo 18 lettera b cifre iii – viii del PM-ATT sono stati pertanto inseriti rimandi ad esistenti decisioni del Comitato misto o al loro contenuto per i seguenti atti giuridici: direttive 2007/59/CE⁴⁰⁷, (UE) 2016/797⁴⁰⁸, (UE) 2016/798⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità, nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lettera b cifra iii del PM-ATT.

⁴⁰⁸ Direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (rifusione), nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lettera b cifra iv del PM-ATT.

⁴⁰⁹ Direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie (rifusione), nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. b cifra v del PM-ATT.

e regolamenti di esecuzione (UE) 2018/545⁴¹⁰, (UE) 2018/76⁴¹¹, (UE) 2019/250⁴¹². In base all'articolo 1 paragrafo 18 lettera b cifra ii del PM-ATT vengono soppressi nell'allegato 1 dell'Accordo alcuni atti giuridici dell'UE ormai abrogati.

In base all'articolo 1 paragrafo 18 lettera b cifra i del PM-ATT, sono integrati nella sezione 4 dell'allegato 1 dell'Accordo gli atti seguenti:

- *Direttiva 2012/34/UE* che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico: si tratta di una rifusione dei primi pacchetti ferroviari (essenzialmente il primo e il terzo). Contiene fa l'altro l'elemento di apertura del mercato del terzo pacchetto ferroviario. L'integrazione di questa direttiva nell'Accordo implica che, nel quadro delle eccezioni previste ai paragrafi 1 – 4 del nuovo articolo 24a dell'Accordo, le imprese di trasporto dell'UE possano fornire un servizio transfrontaliero in Svizzera sotto la propria responsabilità a condizione che la finalità principale resti il trasporto transfrontaliero di passeggeri e che, viceversa, le imprese ferroviarie svizzere possano accedere al mercato degli Stati membri dell'UE. Conformemente alla dichiarazione comune delle Parti contraenti, è tuttavia mantenuta la possibilità di svolgere delle cooperazioni;
- *Decisione delegata (UE) 2017/2075⁴¹³*: questa decisione delegata è direttamente correlata alla direttiva 2012/34/UE ed è stata attuata dalla Svizzera in maniera equivalente.
- *Regolamento di esecuzione (UE) 2016/545⁴¹⁴* sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria: Questo regolamento di esecuzione è direttamente correlato alla

⁴¹⁰ Regolamento di esecuzione (UE) 2018/545 della Commissione, del 4 aprile 2018, che stabilisce modalità pratiche per la procedura di autorizzazione dei veicoli ferroviari e la procedura di autorizzazione dei tipi di veicoli ferroviari a norma della direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio, nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. b cifra vi del PM-ATT.

⁴¹¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2018/763 della Commissione, del 9 aprile 2018, che stabilisce le modalità pratiche per il rilascio dei certificati di sicurezza unici alle imprese ferroviarie a norma della direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 653/2007 della Commissione, nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. b cifra vii del PM-ATT.

⁴¹² Regolamento di esecuzione (UE) 2019/250 della Commissione, del 12 febbraio 2019, relativo ai modelli di dichiarazioni e di certificati «CE» per i sottosistemi e i componenti di interoperabilità ferroviari, relativo al modello di dichiarazione di conformità a un tipo di veicolo ferroviario autorizzato e alle procedure «CE» di verifica dei sottosistemi conformemente alla direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 201/2011, nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. b cifra viii del PM-ATT.

⁴¹³ Decisione delegata (UE) 2017/2075 della Commissione, del 4 settembre 2017, che sostituisce l'allegato VII della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. b cifra i del PM-ATT.

⁴¹⁴ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 della Commissione, del 7 aprile 2016, sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. b cifra i del PM-ATT.

direttiva 2012/34/UE ed è stato attuato dalla Svizzera in maniera equivalente.

- *Regolamento (UE) n. 913/2010⁴¹⁵* relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo: la Svizzera attua questo regolamento già da anni, ma la sua equivalenza non è mai stata stabilita, per cui non ha potuto finora essere integrato nell'allegato 1.

In base all'articolo 1 paragrafo 18 lettera c del PM-ATT è integrato nella sezione 5 dell'allegato 1 dell'Accordo l'atto seguente:

Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia (regolamento OSP). Strettamente legato all'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri prevista dalla direttiva 2012/34/UE, questo regolamento definisce le condizioni alle quali le autorità competenti erogano una compensazione delle spese sostenute e/o concedono diritti di esclusiva agli operatori del trasporto pubblico per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico che esse impongono loro o di cui affidano l'esecuzione a un'impresa. Per quanto concerne il trasporto ferroviario internazionale di passeggeri il regolamento (CE) n. 1370/2007 è recepito, fatta eccezione per i suoi articoli 5 e 5a concernenti rispettivamente l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico e il materiale rotabile ferroviario, alle condizioni definite nel nuovo articolo 24a paragrafo 5 dell'Accordo. Il regolamento (CE) n. 1370/2007 si applica anche ai trasporti passeggeri transfrontalieri con autobus. Con il presente recepimento nell'Accordo, il regolamento non si applicherà tuttavia alle procedure di ordinazione a livello nazionale, poiché i trasporti esclusivamente nazionali non rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo.

Articolo 1 paragrafo 19 del PM-ATT concernente l'allegato 10 dell'Accordo (modalità di applicazione delle tariffe previste all'articolo 40)

L'adeguamento dell'allegato 10 è reso necessario a seguito della modifica dell'articolo 40 dell'Accordo.

Articolo 2 del PM-ATT

In questa disposizione è definita la procedura di ratifica e l'entrata in vigore del PM-ATT. La sua entrata in vigore è collegata a quella della parte del pacchetto relativa alla stabilizzazione.

2.5.6.3 Dichiarazione comune

Le Parti contraenti esprimono i loro intendimenti comuni in diversi settori in una dichiarazione comune.

⁴¹⁵ Regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo, nella versione figurante all'art. 1 par. 18 lett. b cifra i del PM-ATT.

Nel primo paragrafo ribadiscono che l'UE riconosce i servizi nazionali indipendenti di assegnazione delle tracce, come previsto anche nell'Accordo (art. 27 par. 1 dell'Accordo). L'UE conferma così di non avere alcuna intenzione di centralizzare in futuro l'assegnazione delle tracce. Peraltro, l'articolo 27 paragrafo 1 dell'Accordo afferma esplicitamente già oggi che ciascuna Parte contraente designa il proprio servizio di assegnazione delle tracce. Qualora l'UE volesse modificarlo, bisognerebbe procedere a un adeguamento dell'Accordo che dovrebbe essere approvato da entrambe le Parti contraenti.

In questa dichiarazione comune è inoltre sancito che i processi operativi sono e rimarranno anche in futuro di competenza dei gestori dell'infrastruttura. Se un treno diretto in Svizzera fa ritardo, spetta al gestore dell'infrastruttura decidere se è possibile mettere a disposizione a breve termine una traccia alternativa o se il treno deve essere fatto tornare indietro alla frontiera. Questa competenza consente di garantire l'elevata qualità della rete svizzera e di evitare ritardi importati, senza intaccare l'orario cadenzato nazionale. La prassi finora seguita in caso di ritardi dei treni può dunque essere mantenuta.

In un secondo paragrafo, entrambe le Parti confermano che le cooperazioni tra le imprese ferroviarie svizzere e quelle dell'UE sono consentite e che le loro offerte possono circolare anche secondo l'orario cadenzato. L'UE ribadisce dunque che non intende modificare alcunché a questa situazione in futuro. Anche in questo caso può dunque essere mantenuta la prassi seguita finora.

Secondo il terzo paragrafo, entrambe le Parti contraenti si impegnano a prorogare in futuro le misure transitorie della decisione n. 2/2019 sulla cooperazione con l'ERA e la salvaguardia della fluidità del traffico ferroviario tra la Svizzera e l'UE ad intervalli di tre anni (anziché ogni anno come finora), ciò che ha un effetto positivo a livello di certezza del diritto per i vari attori in Svizzera e nell'UE.

2.5.6.4 Protocollo sugli aiuti di Stato

Il protocollo sugli aiuti di Stato è illustrato in dettaglio al punto 2.2 del presente progetto in consultazione. Le disposizioni di diritto internazionale concernenti gli aiuti di Stato disciplinano, da un lato, il divieto materiale di aiuti direttamente applicabile insieme alle diverse eccezioni pure direttamente applicabili e, dall'altro lato, i pilastri della procedura di sorveglianza. Di seguito vengono commentati solo gli aspetti del protocollo sugli aiuti di Stato specificamente riferiti all'Accordo.

Gli obblighi previsti dal protocollo sugli aiuti di Stato si applicano unicamente agli aiuti concessi ad imprese per attività rientranti nel campo d'applicazione dell'Accordo così come esso è previsto al suo articolo 2 (v. punto. 2.2.5.3). I trasporti terrestri esclusivamente nazionali non sono dunque interessati da tali obblighi.

Il protocollo prevede delle deroghe al divieto di principio degli aiuti concessi dalla Svizzera. In un primo tempo si applicano le deroghe di cui all'articolo 3 paragrafi 2 e 3 del protocollo. Per i trasporti terrestri ad essere importante è in particolare l'articolo 3 paragrafo 2 lettera c del protocollo, secondo cui sono compatibili gli aiuti che

rispondono alle necessità di coordinamento dei trasporti o corrispondenti a un rimborso per determinate prestazioni inerenti alla nozione di servizio pubblico. Quest'ultima disposizione corrisponde all'articolo 93 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [TFUE]). In un secondo tempo, l'allegato I del protocollo sugli aiuti di Stato prevede un sistema di esenzioni. In applicazione dell'articolo 3 paragrafo 2 lettera d del protocollo è stata quindi introdotta nell'allegato I una sezione A volta a indicare gli aiuti considerati compatibili dalle Parti contraenti. In applicazione dell'articolo 3 paragrafo 3 lettera e del protocollo è stata inoltre introdotta una sezione B volta a indicare gli aiuti che potrebbero essere considerati compatibili dalle Parti contraenti. Attualmente queste due sezioni non contemplano alcun aiuto, ma il Comitato misto dell'Accordo potrebbe integrarle in futuro. L'articolo 3 paragrafo 4 del protocollo prevede peraltro che gli aiuti concessi secondo la sezione C dell'allegato I si presumono compatibili e sono esentati dall'obbligo di notifica. La sezione C (esenzione per categoria) contiene un rimando ai capitoli I e III del regolamento (UE) n. 651/2014 (esenzione per categoria) e all'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1370/2007, che è recepito nell'allegato 1 dell'Accordo mediante il PM-ATT. Una compensazione per gli obblighi di servizio pubblico concessa in base a tale regolamento nell'ambito dell'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri è dunque considerata compatibile con il mercato interno. Tali compensazioni sono inoltre esentate dall'obbligo di notifica preventiva. Il citato articolo 9 si applica tuttavia solo secondo il nuovo articolo 24a paragrafo 5 dell'Accordo (v. punto 2.5.6.2). Ciò significa che un'indennità che soddisfa gli altri requisiti del regolamento (CE) n. 1370/2007 è compatibile con il mercato interno e non è soggetta alla notifica preventiva anche se non viene indetta alcuna gara d'appalto. Anche nel settore dei trasporti terrestri si applica, secondo l'articolo 3 paragrafo 6 del protocollo sugli aiuti di Stato, la soglia *de minimis* stabilita nella sezione D per tali aiuti.

L'allegato II del protocollo sugli aiuti di Stato elenca nella sezione A punto 1 gli atti giuridici applicabili nell'UE nel quadro del protocollo. Al punto 2 della sezione A viene in seguito indicato che la Svizzera istituisce e mantiene un sistema di sorveglianza equivalente a quello che l'UE opera in applicazione degli atti giuridici figuranti alla lettera a. Anche in questo caso, per il trasporto terrestre è rilevante il citato regolamento (CE) n. 1370/2007.

Attualmente non si ha conoscenza di aiuti di Stato a favore del trasporto di passeggeri e merci rientranti nel campo d'applicazione dell'Accordo. Si può dunque continuare a promuovere il servizio pubblico (ossia il trasporto nazionale o regionale di persone) e il trasporto ferroviario di merci (sia nazionale che transalpino) malgrado gli obblighi previsti dal protocollo sugli aiuti di Stato. Le norme sugli aiuti di Stato non interessano il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (esercizio, mantenimento e ampliamento) e non sono note, infine, misure concrete di sostegno statale nel trasporto merci su strada.

Una valutazione esaustiva delle norme esistenti in materia di aiuti di Stato nel settore dei trasporti terrestri e della loro compatibilità con il protocollo sugli aiuti di Stato sarà effettuata dall'autorità svizzera di vigilanza e, in caso di eventuali ricorsi contro futuri aiuti di Stato attuativi, dai tribunali svizzeri (v. commento al cap. 6 dell'AP della legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato al punto 2.2.7).

2.5.7 Punti essenziali dell'atto legislativo di attuazione

A livello legislativo le modifiche apportate all'Accordo richiedono degli adeguamenti sia della Lferr che della LTV. Gli adeguamenti sono funzionali, da un lato, all'attuazione degli obblighi per la Svizzera direttamente derivanti dall'Accordo (in part. art. 1 par. 6 e 7 del PM-ATT) e, dall'altro, all'attuazione degli atti giuridici dell'UE recepiti nell'allegato 1 dell'Accordo (art. 1 par. 18 del PM-ATT).

All'attuazione del Protocollo sugli aiuti di Stato mediante emanazione di una legge federale concernente la sorveglianza sugli aiuti di Stato è fatto cenno al punto 2.2 (v. in particolare punti 2.2.6 e 2.2.7). Sono previste delle misure d'accompagnamento in materia di diritti sociali.

2.5.7.1 Commento ai singoli articoli dell'atto di attuazione

2.5.7.1.1 Legge sulle ferrovie (Lferr)

Art. 9 cpv. 4 ultimo periodo

Secondo l'articolo 24a paragrafo 3 dell'Accordo (art. 1 par. 7 del PM-ATT, v. punto 2.5.6.2), le richieste di tracce per il trasporto ferroviario transfrontaliero di passeggeri da parte di imprese di trasporto ferroviario sia straniere che svizzere godono in Svizzera di priorità nella procedura annuale di ordinazione degli orari e delle tracce nel quadro delle capacità residue (costituite da capacità libere o rimaste libere nel trasporto sia di passeggeri che di merci). Riguardo alle capacità libere, ossia non attribuite conformemente ai PiUR, l'articolo 9b capoverso 4 Lferr sancisce oggi il principio secondo cui nell'attribuzione delle tracce la priorità vada data al traffico viaggiatori cadenzato. Il Consiglio federale può prevedere già oggi deroghe a questa priorità tenuto conto di esigenze macroeconomiche e della pianificazione del territorio. L'aggiunta proposta («nonché degli obblighi di diritto internazionale») crea una base esplicita e stabilisce il nesso tra il nuovo ordine di priorità sancito nell'Accordo e la competenza del Consiglio federale di derogare in via eccezionale a tale principio. Per le capacità rimaste libere, ossia attribuite conformemente ai PiUR ma non ordinate, la Lferr non prevede invece alcun ordine di priorità. Rientra pertanto nella competenza del Consiglio federale, in qualità di legislatore, prevedere un eventuale ordine di priorità a livello di ordinanza per adempiere all'obbligo derivante dall'Accordo.

Art. 40a^{ter} cpv. 2^{bis}

Il nuovo articolo 24 paragrafo 1a dell'Accordo (art. 1 par. 6 PM-ATT) concede alle imprese ferroviarie dell'UE il diritto di servire più fermate anche all'interno della Svizzera nell'ambito di offerte transfrontaliere (cfr. punto 2.5.6.2), questo a condizione che lo scopo principale di tale offerta consista nel trasporto di persone tra il territorio di uno Stato membro dell'UE e la Svizzera. Alle autorità svizzere competenti e alle imprese ferroviarie interessate dovrà essere dato il diritto di chiedere una verifica dello scopo di tale offerta, verifica che dovrà essere effettuata dall'autorità svizzera di regolazione competente. Se quest'ultima giunge alla conclusione che il requisito dello scopo principale non è soddisfatto, sarà possibile negare l'accesso alla rete svizzera a un'impresa ferroviaria con sede in uno Stato membro dell'UE.

Con il nuovo capoverso 2bis vengono conferite alla ComFerr, in quanto autorità svizzera di regolazione responsabile, le competenze necessarie a tale effetto. La ComFerr agisce esclusivamente su richiesta dell'UFT, di un Cantone interessato in quanto committente o di un'impresa ferroviaria interessata. Un'impresa ferroviaria può essere interessata se, per esempio, opera un'offerta esistente, in concessione (ed eventualmente ordinata) di trasporto nazionale, con cui l'offerta transfrontaliera di un'impresa ferroviaria dell'UE entra in concorrenza. La richiesta di valutazione può essere presentata per esempio nel quadro del rilascio della concessione per la nuova offerta transfrontaliera. Se la richiesta è presentata in fase di consultazione della procedura di rilascio della concessione, l'UFT dovrà inoltrarla alla ComFerr, che detiene la relativa competenza. La richiesta può tuttavia giungere anche durante una concessione già in corso, qualora in particolare la situazione sia cambiata tanto da mettere in dubbio lo scopo principale necessario. I criteri di valutazione circa l'adempimento di quest'ultimo dovranno essere definiti dal Consiglio federale a livello di ordinanza (presumibilmente nell'ordinanza del 25 novembre 1998⁴¹⁶ concernente l'accesso alla rete ferroviaria). L'UE li aveva stabiliti nel regolamento di esecuzione (UE) n. 869/2014⁴¹⁷ (art. 8), nel frattempo abrogato, essendo l'esame dello scopo principale diventato obsoleto a seguito dell'apertura del mercato del trasporto ferroviario nazionale di passeggeri. Detto regolamento può tuttavia servire alla Svizzera da ausilio orientativo. Quali criteri rilevanti, esso prevedeva in particolare la distanza e le fermate scelte dell'offerta, la sua commercializzazione, il materiale rotabile impiegato come pure la quota del trasporto transfrontaliero sul fatturato o sul numero di passeggeri rispetto alla quota del trasporto interno.

Art. 40a^{quater}

Se la ComFerr constata che lo scopo principale di un'offerta transfrontaliera non è adempiuto, all'impresa ferroviaria dell'UE può essere negato l'accesso alla rete secondo l'articolo 24 paragrafo 1 lettera a dell'Accordo (art. 1 par. 6 PM-ATT). Quale ulteriore conseguenza, l'impresa ferroviaria dell'UE si vedrà negato il rilascio della concessione necessaria per la sua offerta o ritirata un'eventuale concessione già rilasciata (v. commento all'art. 9 cpv. 2ter e 3bis LTV). Affinché l'UFT, in quanto autorità concessionaria, possa intraprendere i passi necessari, la ComFerr deve informarlo del ricevimento di una richiesta e della sua decisione.

2.5.7.1.2 Legge sul trasporto di viaggiatori (LTV)

Art. 9a Condizioni speciali per le offerte concessionarie internazionali

In base all'articolo 9 capoverso 2 lettera b, le esistenti offerte concessionarie o autorizzate sia del trasporto a lunga distanza (v. punto 1) che del trasporto regionale ordinato (v. punto 2) sono notevolmente tutelate dalla concorrenza di nuove offerte. Queste non devono far nascere situazioni di concorrenza svantaggiose dal punto di vista

⁴¹⁶ RS 742.122

⁴¹⁷ Regolamento di esecuzione (UE) n. 869/2014 della Commissione, dell'11 agosto 2014, relativo a nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri, GU L 239 del 12.8.2014, pag. 1.

dell'economia pubblica per le offerte esistenti. Non devono in particolare pregiudicare l'esistenza delle offerte di trasporto a lunga distanza e possono solo completare le offerte di trasporto regionale ordinate. Con il recepimento del nuovo articolo 24 paragrafo 1 lettera a dell'Accordo viene attuata l'apertura del mercato nel settore del trasporto ferroviario transfrontaliero di passeggeri. Le offerte di trasporto transfrontaliero di passeggeri per ferrovia ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 2 dell'Accordo, di imprese ferroviarie con sede sia in uno Stato membro dell'UE sia in Svizzera, non sono quindi soggette alla tutela dalla concorrenza connessa in linea di principio a una concessione o autorizzazione. Possono nello specifico farsi concorrenza tra loro. È questo il nocciolo dell'auspicata apertura del mercato e l'oggetto del nuovo *articolo 9a capoverso 1*. Il trasporto pubblico nazionale non è interessato da questa disposizione e continua a beneficiare della tutela dalla concorrenza di cui sopra. Rimane così protetto anche il traffico a lunga distanza cadenzato sulla tratta nazionale che prosegue all'estero in cooperazione con un'impresa ferroviaria estera.

Se la ComFerr nega a un'impresa ferroviaria l'accesso alla rete secondo l'articolo 40^a capoverso 2^{bis} LTV l'UFT, in qualità di autorità concessionaria, non rilascerà all'impresa la concessione di cui al *capoverso 2*. Lo stesso vale se un'offerta di un'impresa ferroviaria di uno Stato membro dell'UE non soddisfa più lo scopo principale. In questo caso, dopo la decisione in questo senso della ComFerr l'UFT revocherà la concessione esistente. È fatto salvo un eventuale ricorso contro la decisione della ComFerr dinanzi al Tribunale amministrativo federale, fermo restando che un ricorso contro una decisione della ComFerr ai sensi dell'articolo 40^a octies capoverso 2 non ha automaticamente effetto sospensivo.

Art. 31c cpv. 1 e 1^{bis}

I committenti dei trasporti pubblici (Confederazione e Cantoni) pianificano già oggi la messa a concorso per le offerte del traffico regionale viaggiatori su strada e su rotaia. Tale pianificazione comprende le offerte messe a concorso congiuntamente, ordinate con o senza partecipazione della Confederazione. In base all'attuazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 (in particolare l' art. 7 par. 2), determinate informazioni relative alle messe a concorso previste devono essere pubblicate in modo trasparente con un anno di anticipo. Si propone pertanto di utilizzare a tal fine lo strumento esistente della pianificazione della messa a concorso e di estenderlo in futuro a tutte le offerte transfrontaliere. Ora, dunque, dovranno essere incluse nella pianificazione anche le offerte con tratti di linea in Stati confinanti che non sono messe a concorso né ordinate congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Fra queste rientrano segnatamente quelle del traffico locale. A seguito di questa modifica, il *capoverso 1* sancisce ora solo il principio secondo cui i committenti devono pianificare la messa concorso.

Nel nuovo *capoverso 1^{bis}* viene dunque precisato quali offerte vadano elencate nella pianificazione delle messe a concorso, aggiungendo a quelle già previste (lett. a e b) tutte le offerte transfrontaliere ordinate dai Cantoni e/o dai Comuni.

La competenza per la pianificazione della messa a concorso rimane tuttavia ai Cantoni.

Anche questa nuova disposizione è da ricondurre direttamente al regolamento (CE) n. 1370/2007 (art. 7 par. 3). L'obiettivo di questa panoramica annuale è aumentare la trasparenza riguardo ai servizi transfrontalieri beneficiari di indennità. L'UFT pubblica già oggi una panoramica annuale delle indennità nel traffico regionale viaggiatori, disponibile sul suo sito web all'indirizzo: Traffico regionale viaggiatori – Procedura di ordinazione. Fra queste rientrano anche le offerte transfrontaliere. Ora dovranno tuttavia essere incluse in questa panoramica anche tutte le indennità per servizi transfrontalieri ordinati senza partecipazione della Confederazione. Affinché l'UFT possa pubblicare una panoramica completa, i Cantoni sono tenuti a fornirgli i dati necessari. Il Consiglio federale stabilirà quali probabilmente a livello di ordinanza (ordinanza del 16 ottobre 2024⁴¹⁸ sulle indennità e la presentazione dei conti nel traffico regionale viaggiatori). Tra questi, i più rilevanti sono la designazione delle linee ordinate e delle imprese di trasporto, nonché l'importo del contributo e la durata dell'ordinazione.

Art. 32a cpv. 1bis

Il nuovo articolo 24a paragrafo 5 dell'ATT non esclude la possibilità di una messa a concorso congiunta per servizi di trasporto pubblico di passeggeri tra la Svizzera e un'autorità di uno Stato membro dell'UE (v. punto 2.5.6.2). Tale messa a concorso è soggetta in questo caso alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007, che è stato ora recepito nell'allegato I dell'Accordo e che stabilisce i requisiti per l'aggiudicazione di servizi di trasporto transfrontaliero di passeggeri. Si rinuncia a riportare le prescrizioni da osservare in disposizioni a sé stanti del diritto svizzero. Il nuovo *capoverso 1bis* esplicita tuttavia che in caso di messe a concorso congiunte occorre osservare le prescrizioni del diritto internazionale. Questa formulazione garantisce che anche in caso di messe a concorso congiunte con lo Stato AELS del Liechtenstein si tenga conto del diritto internazionale determinante. La differenza rispetto al capoverso 1 consiste nel fatto che, in caso di applicazione del capoverso 1, i committenti devono mettere a concorso un'offerta con tratti di linea in uno Stato confinante solo fino al confine di ciascun tratto, coordinando quindi la procedura per il tratto svizzero con quella per il tratto nello Stato confinante. Contrariamente al *capoverso 1bis*, il capoverso 1 non contempla nessun caso in cui si applichi propriamente il diritto internazionale (ATT).

Art. 35 cpv. 1

L'adeguamento apportato qui è unicamente di carattere formale: ora la

Legge federale sulle ferrovie del 20 dicembre 1957⁴¹⁹ è menzionata per la prima volta nella LTV nel nuovo articolo 9a capoverso 2, per cui nell'articolo in oggetto si può utilizzarne solo l'abbreviazione (LTV).

⁴¹⁸ RS 745.16

⁴¹⁹ RS 742.101

2.5.7.2 Misure d'accompagnamento senza modifiche legislative

In base al Common Understanding e al mandato negoziale, in caso di apertura del mercato del trasporto ferroviario transfrontaliero di passeggeri devono essere garantiti gli standard sociali. Questo principio è stato sancito nel nuovo articolo 24a capoverso 4 dell'Accordo (cfr. sopra).

Durante la fase di consultazione, su incarico del Consiglio federale, il DATEC ha condotto dapprima due colloqui tecnici con le parti sociali sotto la direzione dell'UFT e infine una tavola rotonda sotto la presidenza del capo del dipartimento, nel quadro dei quali è stato discusso il piano di attuazione per la Svizzera. Quale componente importante del piano di attuazione il DATEC ha proposto che l'UFT elabori, con il coinvolgimento delle parti sociali, delle istruzioni volte a fungere da base per esaminare, nel quadro delle procedure di concessione, se le imprese che forniscono servizi di trasporto ferroviario transfrontaliero di passeggeri a lunga distanza rispettino le condizioni di lavoro usuali nel settore.

Il 19 giugno 2024 il Consiglio federale ha incaricato formalmente il DATEC (UFT) di elaborare una direttiva ovvero delle istruzioni sugli standard sociali nel trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, coinvolgendo adeguatamente le parti sociali.

Queste istruzioni serviranno all'UFT come parametro degli standard sociali usuali nel settore in sede di esame delle domande di concessione e di autorizzazione. Secondo l'articolo 9 LTV, un'impresa che offre in Svizzera un trasporto regolare e professionale di viaggiatori necessita di una concessione o un'autorizzazione. La condizione per ottenere una concessione o un'autorizzazione secondo l'articolo 9 LTV per un'offerta in Svizzera è tra l'altro, conformemente al capoverso 2, che l'impresa dimostri di rispettare le norme del diritto del lavoro e garantire le condizioni di lavoro del settore (lett. e). Rientrano tra l'altro fra le norme di diritto del lavoro e le condizioni di lavoro da rispettare anche la legge federale dell'8 ottobre 1971⁴²⁰ sul lavoro nelle imprese di trasporto pubblico (legge sulla durata del lavoro; LDL) e la garanzia di salari conformi a quelli usuali nel settore. L'impresa deve soddisfare questi requisiti per il tratto di linea in Svizzera. Attualmente, in Svizzera solo le FFS forniscono servizi di trasporto transfrontaliero di passeggeri a lunga distanza per ferrovia. Il contratto collettivo di lavoro (CCL) delle FFS sarà pertanto utilizzato come punto di partenza per determinare la conformità con gli usi del settore, ma non sarà determinante a titolo assoluto.

Per verificare se l'articolo 9 capoverso 2 lettera e LTV è rispettato al momento della presentazione di una domanda di concessione o di autorizzazione per l'offerta sul territorio svizzero (e se è rispettato anche durante l'esercizio), l'UFT necessita di una base di valutazione oggettiva contenente criteri e valori soglia.

È pertanto esplicito che le istruzioni dell'UFT non hanno lo scopo di sostituire un possibile CCL. Spetta alle parti sociali decidere se concluderne o meno uno e se questo debba discostarsi dalle istruzioni dell'UFT.

⁴²⁰ RS 822.21

Le istruzioni hanno esclusivamente lo scopo di stabilire i criteri e i valori soglia per il settore del traffico ferroviario internazionale non oggetto di ordinazione. Escludono quindi esplicitamente il traffico ferroviario internazionale oggetto di ordinazione e il traffico ferroviario puramente nazionale in Svizzera.

Le istruzioni prevedono anche che dopo l'apertura del mercato venga condotto un monitoraggio delle condizioni lavorative con il coinvolgimento delle parti sociali. Ove necessario, il Consiglio federale potrà prendere delle misure.

I sindacati e le associazioni del personale interessati sono stati coinvolti attivamente nell'elaborazione di queste istruzioni. Le istruzioni entreranno in vigore insieme al presente progetto.

2.5.7.3 Compatibilità tra compiti e finanze

L'accompagnamento proattivo nel processo di formazione dell'opinione e di legislazione dell'UE per gli atti giuridici rilevanti ai fini dell'Accordo così come per la loro tempestiva attuazione nel diritto svizzero e applicazione pratica comporteranno un aumento delle risorse necessarie, in particolare per l'amministrazione. Per quanto oneroso, questo lavoro preliminare riduce al contempo il carico successivo per l'attuazione nel diritto svizzero. Globalmente, a generare un onere aggiuntivo per l'amministrazione (UFT, Ufficio federale delle strade [USTRA]) dovrebbe essere l'estensione dei diritti di partecipazione (*decision shaping*).

A fronte di questo si ha tuttavia la garanzia che l'Accordo, importante per l'attuazione della politica svizzera dei trasporti e per l'accesso al mercato dell'industria svizzera dei trasporti, possa essere ulteriormente sviluppato e che la Svizzera possa presentare richieste in una fase precoce dello sviluppo del diritto dell'UE. Alla luce di quanto esposto, si può partire dal presupposto che il rapporto costi-benefici è favorevole.

2.5.7.4 Questioni relative all'attuazione

A livello di Confederazione si tratterà di creare una normativa svizzera equivalente agli atti giuridici integrati nell'Accordo attraverso il PM-ATT. Detti atti non comportano alcun adeguamento a livello di legge, ma richiederanno diversi adeguamenti a livello di ordinanza.

Secondo accertamenti effettuati presso i Cantoni, non sono invece necessari adeguamenti a livello di legge o di ordinanza cantonali.

2.5.8 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

Le modifiche dell'Accordo decise a seguito dei negoziati consentono alle Parti contraenti di mantenere l'accesso ai rispettivi mercati, di proseguire l'armonizzazione delle norme e delle pertinenti procedure nel settore dei trasporti terrestri e di garantire una politica coordinata dei trasporti tra Svizzera e UE. Grazie a questo approccio si elimina il rischio di un'erosione dell'Accordo, accrescendo la certezza del diritto e con questa la sicurezza degli investimenti delle imprese ferroviarie svizzere attive nel mercato europeo dei trasporti.

2.5.8.1 Ripercussioni per la Confederazione

La Svizzera sarà coinvolta in fase precoce nell'elaborazione dei nuovi atti giuridici dell'UE. Grazie a un coinvolgimento sistematico e diretto, la Svizzera può far valere meglio le proprie esigenze. Avrà in questo modo la possibilità di promuovere soluzioni di suo interesse, specie nel settore della sicurezza tecnica e dell'interoperabilità delle ferrovie e nei corridoi europei per il trasporto merci su rotaia nonché nel traffico stradale, sostenendo così l'attuazione della politica dei trasporti svizzera. Ne consegue un più stretto monitoraggio dello sviluppo del diritto europeo rispetto al passato e un'attuazione tempestiva delle normative UE.

La possibilità per la Svizzera di continuare ad assegnare direttamente i servizi ferroviari di trasporto passeggeri ordinati sul territorio nazionale senza doverli sottoporre a gara d'appalto secondo il diritto dell'UE protegge i committenti dei trasporti pubblici in Svizzera da eventuali effetti negativi dovuti al recepimento dinamico del diritto nel settore dei trasporti terrestri.

Con l'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, il rilascio di nuove concessioni ed autorizzazioni come pure l'esame delle domande potrebbero comportare un leggero aumento del carico di lavoro per l'UFT. Con l'esame dello scopo principale la ComFerr riceve nuove competenze che potranno essere assolte con risorse esistenti (art. 40ater cpv. 2bis Lferr; v. punto. 2.5.7.1.1).

Gli adeguamenti apportati alla TTPCP non hanno ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione, i Cantoni o il settore. Grazie al maggiore margine di manovra accordato nella sua definizione, gli adattamenti offrono anzi la possibilità di differenziare meglio la tassa in futuro, con effetti positivi sul trasferimento del traffico e sulla copertura dei costi esterni.

Nel prossimo futuro non sarà più necessario modificare l'Accordo per sviluppare ulteriormente la TTPCP né per stringere una maggiore collaborazione con l'ERA, ciò che in entrambi i casi consente di evitare le spese per intavolare nuovi negoziati e l'onere per la redazione di messaggi separati all'attenzione del Parlamento.

Gli effetti del nuovo disciplinamento della sorveglianza sugli aiuti di Stato sono descritti al punto 2.2.9.1. Le attività settoriali prevedibili possono essere gestite con le risorse esistenti.

2.5.8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

I Cantoni sono stati direttamente coinvolti nei negoziati e le decisioni importanti sono state concordate con loro. Nel settore delle ferrovie le ripercussioni sui Cantoni sono limitate. Reti chiuse come le reti a scartamento ridotto o le reti tranviarie e le imprese che circolano esclusivamente su queste restano escluse dall'Accordo. Per le altre reti, le aggiudicazioni dirette sul territorio svizzero restano possibili nel trasporto ferroviario regionale transfrontaliero di passeggeri e dovrebbero anche rimanere la regola. A queste aggiudicazioni dirette si applicano senza cambiamenti le norme della LTV.

Potrebbero beneficiare di offerte complementari nel trasporto ferroviario internazionale di passeggeri soprattutto le aree urbane e le regioni turistiche di montagna.

L'aggiudicazione e l'ordinazione di linee di autobus transfrontaliere regionali o locali di trasporto pubblico si basano sul diritto dell'UE, le cui norme rilevanti per la Svizzera sono ampiamente contemplate nel diritto nazionale, in particolare nella LTV.

L'applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 richiederà un controllo amministrativo aggiuntivo contenuto per i Cantoni (art. 31c cpv. 1 e 1bis e 31d LTV; v. punto 2.5.7.1).

2.5.8.3 Ripercussioni per l'economia

Nel complesso, una stabilizzazione delle relazioni nel settore del trasporto terrestre e un ulteriore sviluppo dell'Accordo sono nell'interesse dell'economia svizzera. Il costante sviluppo dell'Accordo consente in particolare al settore dei trasporti di continuare a beneficiare dell'accesso al mercato europeo. Questo accesso e le prestazioni di trasporto ad esso associate sono importanti per l'approvvigionamento della Svizzera.

Benché sia difficile prevedere il futuro volume del traffico passeggeri, poiché a questo stadio non si conosce ancora l'offerta di trasporto concreta che ne scaturirà, nel settore del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri la competitività può essere rafforzata considerato che un'apertura del traffico permetterà a nuovi fornitori di servizi di completare le offerte esistenti. Ciò indurrà a sua volta un miglioramento generale delle offerte per effetto della pressione della concorrenza.

La Svizzera e l'UE hanno convenuto di garantire condizioni di concorrenza eque (level playing field) tra imprese svizzere e imprese UE attraverso l'introduzione di norme concernenti gli aiuti di Stato nei settori dei trasporti terrestri coperti dall'Accordo.

Non è chiaro se le FFS, essendo l'unica impresa di trasporto avente accesso legale in Svizzera alla tesoreria della Confederazione, beneficino di un'agevolazione ai sensi della definizione di aiuto di Stato. Gli interessi sui prestiti di tesoreria sono comunque conformi al mercato. Nella pratica sarà inoltre rilevante vedere se e in che misura le FFS opereranno a livello transfrontaliero e quindi nel campo d'applicazione dell'Accordo. Anche sul mercato creditizio privato le FFS beneficino della solvibilità della Confederazione, ma questo vale anche per le ferrovie statali straniere.

La coesistenza di settori d'attività sovvenzionati e di settori d'attività che devono essere gestiti in modo finanziariamente autonomo è generalmente impegnativa. Per tale motivo, sono stati stabiliti appositi principi di imputazione per ridurre il rischio di sovvenzionamento trasversale all'interno delle imprese ferroviarie (p. es. contabilità per settori secondo l'art. 50 Lferr, presentazione dei conti secondo l'art. 35 e segg. LTV e l'art. 60 dell'ordinanza sulle indennità e la presentazione dei conti nel traffico regionale viaggiatori⁴²¹, contabilità per settori secondo il nuovo art. 13 cpv. 6 della

⁴²¹ RS 745.16

legge sul trasporto di merci⁴²²). Una separazione organizzativa dei diversi settori d'attività a seconda che rientrino o meno nel campo d'applicazione dell'Accordo sotto una stessa impresa ferroviaria potrebbe creare la necessaria trasparenza e ridurre eventuali problemi di delimitazione a livello di sorveglianza degli aiuti di Stato. Per le attività di mercato in seno al mercato interno dell'UE, le imprese ferroviarie svizzere potrebbero comunque vedersi costrette a creare i presupposti organizzativi e contabili per ridurre al minimo i rischi legali in materia di aiuti di Stato, subendo un onere aggiuntivo.

Le FFS forniscono un esempio: le loro attività nazionali e internazionali nel trasporto di merci su rotaia sono suddivise dal punto di vista organizzativo e contabile tra FFS Cargo e FFS Cargo International, il che riduce la portata di eventuali normative esistenti in materia di aiuti di Stato rientranti nel campo d'applicazione del protocollo sugli aiuti di Stato. Le attività nazionali di FFS Cargo non sono interessate dalle norme in materia di aiuti di Stato in quanto quest'impresa non opera nel campo d'applicazione dell'Accordo.

L'Accordo pone infine le basi per una più stretta collaborazione futura tra l'UFT e l'ERA, che potrà indurre una riduzione degli oneri amministrativi legati alle procedure di autorizzazione per le offerte transfrontaliere o per il materiale rotabile impiegato a livello internazionale, sgravando così gli attori nazionali.

2.5.8.4 Ripercussioni per la società

L'apertura del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri può ampliare la gamma dei servizi ferroviari offerta ai clienti, rendere più vantaggiosi i prezzi e favorire la concorrenza in materia di innovazione e di qualità a profitto dei viaggiatori. Le misure previste consentono di proteggere efficacemente da effetti negativi i trasporti pubblici nazionali.

Grazie alle misure di protezione salariale (p. es. istruzioni sugli standard sociali) non si prevedono grandi ripercussioni sui lavoratori, tanto più che già adesso l'impresa ferroviaria deve dimostrare, al momento della presentazione di una domanda di concessione, che «rispetta le norme del diritto del lavoro e garantisce condizioni di lavoro equivalenti a quelle usuali nel settore» (art. 9 cpv. 2 lett. e LTV). Questa normativa è garantita da una disposizione del PM-ATT (cfr. art. 24a par. 5 dell'Accordo).

2.5.8.5 Ripercussioni per l'ambiente

La politica coordinata dei trasporti tra la Svizzera e l'UE così come garantita dall'Accordo si iscrive nel quadro di una mobilità sostenibile rispettosa dell'ambiente. Il proseguimento della politica dei trasporti coordinata con l'UE nel settore del traffico merci sostiene il mandato costituzionale di trasferimento del traffico, che è stato istituito in primo luogo allo scopo di proteggere la popolazione e l'ambiente dagli effetti negativi del traffico di transito come la qualità dell'aria e l'inquinamento acustico.

⁴²² FF 2025 1103

L'esito dei negoziati crea tra l'altro una base per poter in futuro sviluppare ulteriormente la TTPCP quale importante strumento per il trasferimento del traffico, senza dover adeguare l'Accordo.

L'ampliamento delle offerte ferroviarie indotto da un'apertura del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri potrà inoltre favorire una riduzione dei viaggi in aereo e in auto.

2.5.8.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

2.5.9 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

La presente sezione concerne il PM-ATT. Le spiegazioni relative al PI-ATT o al protocollo sugli aiuti di Stato dell'ATT figurano ai punti 2.1.9 e 2.2.11, a meno che di seguito non si faccia esplicitamente riferimento a questi protocolli.

2.5.9.1 Costituzionalità dei protocolli

Il PM-ATT si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl; art 7a cpv. 1 LOGA).

Il PM-ATT non rientra nella categoria di accordi che il Consiglio federale è autorizzato a concludere autonomamente sulla base di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. In particolare, esso si estende oltre i campi d'applicazione in cui il Consiglio federale può concludere accordi per garantire l'accesso alla rete secondo l'articolo 9a capoverso 6 della legge sulle ferrovie. Non si tratta nemmeno di un trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. La sua attuazione richiede inoltre la modifica di leggi federali. Deve pertanto essere sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

La costituzionalità del PI-ATT dell'ATT è illustrata al punto 2.1.8.1.

La costituzionalità del protocollo sugli aiuti di Stato è illustrata al punto 2.2.11.1.

2.5.9.2 Costituzionalità, legislazione di attuazione e delle misure d'accompagnamento

Secondo l'articolo 87 Cost. la legislazione sui trasporti ferroviari compete alla Confederazione. Il trasporto regolare e professionale di viaggiatori (privativa sul trasporto di viaggiatori della Confederazione) è considerato parte del settore delle poste e delle telecomunicazioni di cui all'articolo 92 capoverso 1 Cost. La pertinente legislazione è anch'essa di competenza della Confederazione.

Gli adeguamenti proposti rientrano tutti nel quadro della competenza legislativa della Confederazione sopra illustrata.

Il controllo degli aiuti di Stato nel settore dei trasporti terrestri sarà disciplinato in una nuova legge concernente la sorveglianza sugli aiuti di Stato (LSaS). Le basi della competenza per quest'ultima sono illustrate al punto 2.2.10.

2.5.9.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

I tre protocolli sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

I tre protocolli sono compatibili anche con la Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio⁴²³ (AELS) riveduta. Si applicano tuttavia solo alle relazioni tra la Svizzera e l'UE e relativi Stati membri, ma non agli Stati dell'AELS. Nel settore dei trasporti terrestri, tra la Svizzera e gli Stati dell'AELS continuano pertanto ad applicarsi le disposizioni contenute nell'allegato P della convenzione istitutiva dell'AELS, che coincidono in larga parte con l'Accordo in vigore.

Per continuare a garantire norme il più possibile uniformi tra gli Stati membri dell'UE e dell'AELS, andrà esaminata l'opportunità di adeguare l'allegato P della convenzione AELS alle modifiche apportate all'ATT nel quadro del pacchetto Svizzera-UE.

I tre protocolli sono pure compatibili con gli accordi bilaterali sul trasporto stradale conclusi dalla Svizzera con numerosi Stati nonché con la Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari nel tenore del protocollo di modifica del 3 giugno 1999 (COTIF)⁴²⁴.

2.5.9.4 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono ritenute importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

I tre protocolli comprendono importanti disposizioni contenenti norme di diritto. Per essere attuati il PM-ATT e il protocollo sugli aiuti di Stato richiedono inoltre la modifica di leggi federali e l'emanazione di una legge federale. Il decreto federale concernente l'approvazione dei tre protocolli sottostà pertanto al referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. (v. tuttavia le varianti al punto 4.1).

2.5.9.5 Applicazione provvisoria

Non è prevista alcuna applicazione provvisoria.

⁴²³ RS 0.632.31

⁴²⁴ RS 0.742.403.12

2.5.9.6 Aspetti giuridici particolari dell'atto di attuazione

Non vi sono aspetti giuridici particolari da evidenziare in merito all'atto di attuazione.

2.5.9.7 Protezione dei dati

La protezione dei dati non è interessata dal progetto. Le spiegazioni relative al tribunale arbitrale di cui al punto 2.1.8.6 valgono anche per il tribunale arbitrale di cui all'allegato del PI-ATT.

2.6 Trasporto aereo

2.6.1 Sintesi

La Svizzera è un Paese situato nel cuore dell'Europa fortemente interconnesso a livello globale e necessita di un sistema di aviazione stabile e competitivo per garantire i suoi collegamenti con l'Europa e il resto del mondo. Tale sistema dipende dall'esistenza di buone condizioni quadro.

L'Accordo del 21 giugno 1999⁴²⁵ tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (Accordo sul trasporto aereo, «ATA»), entrato in vigore il 1° giugno 2002, sancisce le condizioni ottimali per questo scopo.

L'Accordo sul trasporto aereo garantisce un elevato livello di sicurezza e disciplina la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), organismo responsabile dell'elaborazione delle norme di sicurezza aerea a livello europeo (*safety*). La Svizzera ne è membro dal 2006. L'Accordo sul trasporto aereo garantisce anche la partecipazione della Svizzera al cielo unico europeo (*Single European Sky*), che mira a modernizzare il sistema della navigazione aerea europeo nonché ad assicurare il rispetto di norme uniformi in materia di sicurezza dell'aviazione (*security*).

Inoltre, l'Accordo sul trasporto aereo garantisce ai vettori aerei svizzeri ed europei l'accesso reciproco al mercato aereo liberalizzato tra la Svizzera e l'UE. Questo accesso al mercato è di fondamentale importanza sia per il settore dell'aviazione svizzero sia per i consumatori. Nel 2024 oltre 34 milioni dei quasi 58 milioni di passeggeri degli aeroporti svizzeri hanno volato da o verso l'UE (circa il 60 %). Nel quadro dei negoziati, la Svizzera e l'UE hanno concordato di aggiornare l'Accordo sul trasporto aereo mediante tre Protocolli.

Il Protocollo di modifica dell'ATA (PM-ATA) prevede, in particolare, lo scambio di diritti di traffico aereo per voli interni sul territorio dell'altra Parte contraente (cosiddetti diritti di cabotaggio) e amplia quindi l'accesso al mercato esistente, offrendo ai vettori aerei nuove opportunità per la pianificazione delle rotte.

Il Protocollo istituzionale dell'Accordo sul trasporto aereo (PI-ATA) integra gli elementi istituzionali nell'Accordo sul trasporto aereo (v. punto 2.1). La tutela dei diritti di partecipazione della Svizzera prevista dal PI-ATA garantisce che la Svizzera possa continuare a rappresentare al meglio i propri interessi all'interno dell'UE.

Il Protocollo sugli aiuti di Stato dell'ATA (Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato) garantisce una sorveglianza vincolante degli aiuti di Stato. Esso consente di ridurre le distorsioni della concorrenza e assicura condizioni di parità tra le imprese svizzere e quelle dell'UE (v. punto 2.6.6.3).

⁴²⁵ RS 0.748.127.192.68

Inoltre, in virtù dell'accordo sui programmi UE illustrato al punto 2.8, l'industria svizzera potrà partecipare pienamente e volontariamente al programma di ricerca sul sistema di gestione del traffico aereo per il cielo unico europeo (*Single European Sky Air Traffic Management Research*, SESAR 3). Questa partecipazione consente all'industria aeronautica svizzera di investire nello sviluppo di tecnologie e procedure innovative nel settore dell'aviazione civile attraverso i fondi di Orizzonte Europa destinati a questo scopo.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione del Protocollo di modifica-ATA, del PI-ATA nonché del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato nell'ambito della parte stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

2.6.2 Situazione iniziale

L'Accordo sul trasporto aereo disciplina dal 2002 il reciproco accesso dei vettori aerei svizzeri ed europei al mercato aereo liberalizzato tra la Svizzera e l'UE. La rilevanza di questo accesso al mercato è dimostrata dalle cifre. Nel 2024 oltre 34 milioni dei quasi 58 milioni di passeggeri degli aeroporti svizzeri hanno volato da o verso l'UE (circa il 60 %). Grazie all'Accordo sul trasporto aereo, i vettori aerei svizzeri sono equiparati ai concorrenti dell'UE.

L'Accordo sul trasporto aereo è composto da una parte principale e da un allegato.

Dall'entrata in vigore dell'ATA, l'allegato viene regolarmente aggiornato al fine di garantire pari condizioni di concorrenza alle Parti, agli operatori economici e ai privati. Ciò consente, in particolare, di garantire un livello di sicurezza equivalente nel settore dell'aviazione civile. L'aggiornamento dell'allegato all'Accordo sul trasporto aereo avviene nell'ambito di una collaborazione costruttiva con l'UE. L'Accordo comprende gran parte delle prescrizioni europee in materia di aviazione civile. Per lo più si tratta di disposizioni di attuazione degli standard applicabili a livello globale dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI).

Grazie al costante aggiornamento dell'Accordo sul trasporto aereo, la necessità di adeguamenti nel settore dell'aviazione nell'ambito del pacchetto Svizzera-UE è relativamente bassa.

Per quanto riguarda i diritti di traffico, i vettori aerei svizzeri e dell'UE sono stati finora leggermente limitati nella pianificazione delle loro rotte data la mancanza di diritti di cabotaggio. Nello specifico, i vettori aerei svizzeri non hanno attualmente diritti di traffico per i voli all'interno degli Stati dell'UE e i vettori aerei dell'UE non hanno diritti per i voli nazionali in Svizzera. Per aumentare la flessibilità dei vettori aerei di entrambe le Parti contraenti, è necessario lo scambio di diritti di cabotaggio. Le due Parti stavano già negoziando uno scambio di diritti di cabotaggio fino al 2012. Tuttavia, l'UE ha subordinato lo scambio di diritti di cabotaggio a un accordo sugli elementi istituzionali (v. punto 2.1). Per questo motivo l'UE non ha ancora accettato l'attuazione dei diritti di cabotaggio.

Grazie alla sua comprovata competenza nel campo dell'aviazione, dall'entrata in vigore dell'Accordo sul trasporto aereo la Svizzera ha regolarmente rappresentato i propri interessi negli organi competenti dell'UE. Il coinvolgimento elvetico nel processo legislativo dell'UE ha consentito, ad esempio, di stabilire come standard a livello europeo un processo di autorizzazione per l'utilizzo di droni complessi sviluppato in Svizzera. La possibilità di partecipare attivamente a tale processo consente alla Svizzera di aumentare la coerenza tra le normative aeronautiche internazionali, europee e nazionali. Tuttavia, il coinvolgimento del nostro Paese nel settore del trasporto aereo non era ancora garantito in modo definitivo.

Sino a fine 2024 l'industria aeronautica svizzera ha potuto partecipare ai progetti di ricerca SESAR 3 solo come parte terza (*associated partner*), ma non ha potuto né coordinare i progetti né partecipare alla gestione e al controllo strategico di SESAR 3. La partecipazione dei partner associati (*associated partners*) è stata finanziata dalla Svizzera.

2.6.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

Nei negoziati sul trasporto aereo, l'obiettivo della Svizzera è stato quello di continuare a garantire la sua partecipazione al mercato aereo liberalizzato dell'UE, mantenendo il suo elevato livello di sicurezza e assicurandosi la possibilità di partecipare alle discussioni su questioni future relative al settore dell'aviazione.

Concretamente, nel mandato negoziale la Svizzera si era prefissata lo scambio di diritti di cabotaggio, la possibilità di una partecipazione piena e volontaria dell'industria svizzera a SESAR 3 e la massima coerenza possibile delle norme nel settore del trasporto aereo. Quest'ultimo obiettivo riguardava in particolare la tutela dei diritti di partecipazione della Svizzera agli organi competenti dell'UE, che le consentiranno di continuare ad adoperarsi per la coerenza delle norme sul trasporto aereo a livello internazionale, europeo e nazionale, soprattutto per quanto riguarda le nuove questioni.

Per l'UE era importante integrare nell'Accordo gli elementi istituzionali illustrati ai punti 2.1 e 2.2 così come la sorveglianza degli aiuti di Stato.

Complessivamente, si sono svolti cinque cicli negoziali sul trasporto aereo. La Svizzera ha raggiunto tutti i suoi obiettivi negoziali in questo settore.

2.6.4 Procedura preliminare

L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha provveduto a informare gli aeroporti nazionali svizzeri e i maggiori vettori aerei svizzeri attraverso i canali d'informazione consolidati. Il trasporto aereo non è stato affrontato nei colloqui esplorativi tra la Svizzera e l'UE.

L'UFAC ha inoltre esaminato l'opportunità di effettuare una valutazione dell'impatto normativo nel settore del trasporto aereo. L'UFAC è giunto alla conclusione che gli effetti del PM-ATA, del PI-ATA e del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato non richiedono una valutazione dell'impatto normativo. Ciò è da ricondurre in particolare al fatto che la Svizzera partecipa già ampiamente al mercato aereo interno dell'UE e che l'Accordo sul trasporto aereo viene regolarmente aggiornato. In particolare, l'Accordo

sul trasporto aereo disciplina già (art. 13 e 14) gli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, anche se in questo caso si applicano nuove procedure (v. punto 2.2).

2.6.5 Punti essenziali dei Protocolli

L'Accordo sul trasporto aereo è aggiornato da un PM-ATA e integrato dal PI-ATA e dal Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato. Le disposizioni dell'Accordo sul trasporto aereo che disciplinano la stessa fattispecie del PM-ATA sono abrogate o sostituite. Le disposizioni dell'Accordo sul trasporto aereo che disciplinano la stessa fattispecie del PI-ATA e del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato sono abrogate.

Alcune disposizioni del PM-ATA e gran parte delle disposizioni del PI-ATA e del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato sono integrate in diversi accordi del pacchetto Svizzera-UE. Di conseguenza, queste disposizioni sono illustrate ai punti 2.1 e 2.2. Di seguito vengono illustrate solo le disposizioni dei Protocolli citati che contengono aspetti specifici del trasporto aereo che vale la pena menzionare.

La piena partecipazione dell'industria svizzera a SESAR 3 è garantita dall'accordo sui programmi UE illustrato al punto 2.8. Gli effetti della possibilità di partecipazione a SESAR 3 da parte delle imprese svizzere sono illustrati al punto 2.6.9.3.1.

2.6.6 Commento ai singoli articoli dei Protocolli

2.6.6.1 Protocollo istituzionale

Per quanto concerne il PI-ATA, nel settore del trasporto aereo sono rilevanti in particolare i diritti di partecipazione della Svizzera. Il nostro Paese è già sovente coinvolto nel processo legislativo dell'UE in materia; già oggi partecipa a riunioni di comitati e gruppi di esperti a livello di Commissione europea e può così contribuire all'elaborazione di atti legislativi dell'UE nel settore del trasporto aereo. Tuttavia, la partecipazione a tutti gli organi competenti non è ancora pienamente garantita.

Tale partecipazione della Svizzera ai comitati e ai gruppi di esperti è sancita nell'articolo 4 paragrafi 2 e 3 del PI-ATA (v. punto 2.1.6.1.2).

L'articolo 4 paragrafo 4 del PI-ATA estende ora la partecipazione degli esperti della Svizzera a vari comitati della Commissione europea, se ciò è richiesto per assicurare il buon funzionamento dell'Accordo sul trasporto aereo. In questo modo viene garantito che la Svizzera possa continuare a rappresentare al meglio i propri interessi.

Essendo l'Accordo sul trasporto aereo un accordo di integrazione, gli atti giuridici dell'Unione europea integrati nell'Accordo sono parte integrante dell'ordinamento giuridico svizzero, fatte salve, se del caso, gli eventuali adeguamenti decisi dal Comitato misto (art. 5 par. 2 e 4 PI-ATA).

Nella misura in cui l'Accordo sul trasporto aereo costituisce un accordo bilaterale in un settore relativo al mercato interno a cui la Svizzera partecipa (art. 3 par. 2 PI-ATA), le misure di compensazione proporzionate che una Parte contraente può adottare per rimediare a un potenziale squilibrio (v. punto 2.1.6.4.3) possono essere adottate nell'ambito dell'Accordo stesso oppure anche nell'ambito di qualsiasi altro accordo

in settori relativi al mercato interno al quale la Svizzera partecipa (art. 11 par. 1 PI-ATA).

2.6.6.2 Protocollo di modifica

Articolo 1 paragrafo 1 lettera a del Protocollo di modifica relativo all'articolo 2 dell'Accordo sul trasporto aereo (Campo di applicazione)

La disposizione abroga la parte di periodo «secondo quanto disposto dall'allegato del presente Accordo» dell'articolo 2 dell'Accordo sul trasporto aereo. Nel corso dei negoziati è emerso che la parte della frase precedentemente contenuta nell'articolo 2 dell'Accordo sul trasporto aereo «secondo quanto disposto dall'allegato» poteva essere fuorviante. L'allegato è sottoposto a costanti aggiornamenti. L'articolo 2 dell'Accordo sul trasporto aereo continua a garantire che le disposizioni applicabili nell'UE a livello intersettoriale si applichino alla Svizzera solo nella misura in cui sono interessati il trasporto aereo o questioni direttamente connesse nel settore dell'aviazione civile. Tale restrizione è necessaria poiché singole disposizioni, in particolare alcuni atti giuridici dell'UE integrati nell'allegato all'Accordo sul trasporto aereo, si applicano nell'UE orizzontalmente e non solo all'aviazione civile.

Articolo 1 paragrafo 1 lettera b del Protocollo di modifica relativo all'articolo 15 capoverso 3 dell'Accordo sul trasporto aereo (Diritti di traffico)

Lo scambio di diritti di cabotaggio avrà inizio dalla stagione aeronautica successiva all'entrata in vigore del PM-ATA. In virtù di questo scambio, i vettori aerei svizzeri potranno ora effettuare voli commerciali interni (compresi passeggeri, merci e/o posta) in singoli Stati dell'UE e i vettori aerei dell'UE potranno effettuare voli commerciali interni (compresi passeggeri, merci e/o posta) in Svizzera. Così facendo si completa il processo di liberalizzazione dei diritti di traffico e si fa in modo che i vettori aerei svizzeri e dell'UE abbiano gli stessi diritti di traffico nel mercato aereo dell'UE. Lo scambio di diritti di cabotaggio avrà un impatto positivo sulle imprese svizzere, che otterranno nuove opportunità per i servizi di volo. Queste ultime sono illustrate al punto 2.6.9.3.

Articolo 1 paragrafo 1 lettera d del Protocollo di modifica relativo all'articolo 21 dell'Accordo sul trasporto aereo (Comitato misto)

Il PM-ATA prevede un aggiornamento di lieve entità della disposizione relativa al Comitato misto già presente nell'Accordo sul trasporto aereo (CM dell'ATA). Nel quadro del pacchetto Svizzera-UE, per quanto opportuno, si procede a un'armonizzazione delle disposizioni relative al Comitato misto in tutti gli accordi interessati (v. punto 2.1.6.7). Il CM dell'ATA ha tutt'ora il compito di assicurare il corretto funzionamento e la gestione e l'applicazione efficaci dell'Accordo sul trasporto aereo. L'Accordo sul trasporto aereo viene regolarmente aggiornato tramite decisione del CM dell'ATA. Inoltre, il CM dell'ATA ha la possibilità di formulare raccomandazioni alle Parti contraenti in merito a questioni inerenti all'Accordo sul trasporto aereo. Il CM dell'ATA continuerà a riunirsi, di regola, almeno una volta all'anno e a rappresentare per entrambe le Parti un'efficiente piattaforma di comunicazione che garantisce il corretto funzionamento dell'Accordo sul trasporto aereo da oltre 20 anni.

Articolo 1 paragrafo 1 lettera e del Protocollo di modifica relativo all'articolo 28a dell'Accordo sul trasporto aereo (Informazioni classificate)

Il nuovo articolo 28a dell'Accordo sul trasporto aereo rimanda alle norme esistenti sulla riservatezza delle informazioni classificate. Questo scambio di informazioni è particolarmente importante nel settore della sicurezza dell'aviazione (*security*).

Articolo 1 paragrafo 2 del Protocollo di modifica

Il Protocollo di modifica-ATA prevede, se opportuno, l'armonizzazione di alcune disposizioni già esistenti nell'allegato ATA con le disposizioni corrispondenti che saranno incluse negli allegati di altri accordi del pacchetto Svizzera-UE. Nell'allegato A ATA concernente i privilegi e le immunità sarà inserito il testo standard appena negoziato in materia che sarà integrato anche negli altri accordi del pacchetto Svizzera-UE nei quali è prevista la partecipazione di un'agenzia della Svizzera. Inoltre l'attuale disposizione nel secondo trattino dell'allegato ATA sarà armonizzata con la corrispondente disposizione sui diritti e gli obblighi che sarà ora inclusa negli allegati di tutti gli accordi sul mercato interno e dell'Accordo sulla sanità. Tale disposizione è di fondamentale importanza per l'ATA in quanto garantisce che la Svizzera e i suoi operatori economici abbiano gli stessi diritti degli Stati membri UE e dei loro operatori economici e non possano trovarsi in una posizione peggiore in quanto «Stato terzo» (v. disposizioni unificate di tutti gli accordi, punto 2.1.5.7).

Articolo 2 del Protocollo di modifica

Il Protocollo di modifica-ATA rientra nella parte di stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE. Esso entrerà in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla notifica del completamento delle procedure interne di approvazione di tutti gli strumenti di diritto internazionale della parte di stabilizzazione.

2.6.6.3 Protocollo sugli aiuti di Stato

L'Accordo sul trasporto aereo prevede già oggi un meccanismo di sorveglianza degli aiuti di Stato. Qualsiasi misura di sostegno dello Stato nel settore dell'aviazione viene esaminata dalla Commissione della concorrenza (COMCO) per accertarne la compatibilità con le disposizioni in materia di aiuti di Stato dell'Accordo sul trasporto aereo. L'autorità che concede l'aiuto deve tenere conto del risultato del parere della COMCO. Tale parere non è tuttavia vincolante. Attualmente, la COMCO non dispone di vie di ricorso qualora constati l'inammissibilità di un aiuto previsto o concesso.

Per quanto concerne gli aiuti di Stato, la Svizzera creerà un nuovo meccanismo di sorveglianza vincolante che sarà incluso nei due accordi sul mercato interno esistenti, ossia l'Accordo sul trasporto aereo e l'Accordo sui trasporti terrestri, nonché nell'Accordo sull'energia elettrica. Le norme pertinenti sono contenute nel Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato e sono illustrate dettagliatamente al punto 2.2.

Il Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato abroga le precedenti disposizioni in materia di aiuti di cui agli articoli 13 e 14 dell'ATA. Inoltre, stabilisce che l'articolo 12 paragrafo 2 dell'ATA non si applica ai fini del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato, in quanto l'articolo 3 paragrafo 5 del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato prevede una deroga specifica per gli aiuti concessi alle imprese incaricate della gestione di servizi

di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale (v. punto 2.2.5.2).

Come descritto al punto 2.2.5.3 vige, in linea di principio, un divieto di aiuti di Stato con varie deroghe legali e di apprezzamento che si applicano anche al trasporto aereo. Per il trasporto aereo è importante l'articolo 3 paragrafo 3 lettera b del Protocollo, poiché consente aiuti destinati a rimediare a un grave turbamento dell'economia (come ad es. la pandemia di COVID-19). L'allegato I del Protocollo sugli aiuti di Stato prevede un sistema di esenzioni e chiarimenti in cui le Parti contraenti possono determinare ulteriori aiuti o categorie di aiuti che rientrano nelle deroghe legali o di apprezzamento. Pertanto, in applicazione dell'articolo 3 paragrafo 2 lettera d del Protocollo, è stata inserita nell'allegato I una sezione A volta a indicare gli aiuti che le Parti ritengono compatibili con il buon funzionamento del mercato interno. In applicazione dell'articolo 3 paragrafo 3 lettera e del Protocollo, è stata altresì inserita una sezione B volta a indicare gli aiuti che le Parti possono considerare compatibili. Queste due sezioni non contengono attualmente alcun aiuto, ma il Comitato misto dell'Accordo sul trasporto aereo potrà completarle in futuro.

L'articolo 3 paragrafo 4 del Protocollo sugli aiuti di Stato prevede inoltre che gli aiuti concessi in conformità con la sezione C dell'allegato I siano considerati compatibili e siano esenti dall'obbligo di notifica. La sezione C (esenzioni per categoria) contiene un riferimento ai capi I e III del regolamento (UE) n. 651/2014 (esenzioni per categoria). Per il trasporto aereo ciò implica in particolare che, in determinate circostanze, sono possibili aiuti agli aeroporti regionali.

2.6.7 Punti essenziali dell'atto legislativo di attuazione

Come specificato nel punto 2.6.6.2, l'articolo 1 paragrafo 2 del Protocollo di modifica dell'Accordo sul trasporto aereo adegua l'articolo 15 paragrafo 3 dell'Accordo, consentendo ai vettori aerei svizzeri e dell'UE di effettuare voli di cabotaggio, ovvero voli commerciali nazionali. Tale modifica è compatibile con l'articolo 32 della legge federale sulla navigazione aerea⁴²⁶ (LNA).

2.6.7.1 Legislazione di attuazione

L'attuazione in Svizzera richiede una modifica dell'ordinanza sulle dogane⁴²⁷ (OD) per tenere conto dei voli di cabotaggio consentiti dall'accordo bilaterale tra Svizzera e l'UE. In questo modo, l'ammissione temporanea in franchigia di dazio di aeromobili esteri per i trasporti interni effettuati a scopi cosiddetti «commerciali» secondo la legislazione aeronautica può essere autorizzata su riserva del rispetto delle formalità doganali e nella misura in cui la reciprocità sia garantita dallo Stato del vettore aereo.

L'attuazione del Protocollo sugli aiuti di Stato tramite la legge federale sulla sorveglianza degli aiuti di Stato è descritta al capitolo 2.2 (v. in particolare punti 2.2.6 e 2.2.7). L'attuale meccanismo di sorveglianza nel trasporto aereo è sostituito dalla sor-

⁴²⁶ RS 748.0

⁴²⁷ RS 631.01

veglanza degli aiuti di Stato nei settori del traffico aereo, del traffico su strada e ferroviario e dell'energia elettrica disciplinata in modo uniforme dalla legge federale sulla sorveglianza degli aiuti di Stato. L'articolo 103 LNA è modificato di conseguenza affinché rimandi all'articolo 3 del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato per la fase transitoria negoziata (cinque anni). In seguito, l'articolo 103 LNA sarà abrogato, in quanto entreranno in vigore le disposizioni dell'avamprogetto della legge federale sulla sorveglianza degli aiuti di Stato (v. punti 2.2.8.4 e 2.2.9).

2.6.7.2 Misure di accompagnamento con modifiche legislative

Il progetto non richiede misure di accompagnamento con adeguamenti legislativi nel settore del trasporto aereo.

2.6.7.3 Misure di accompagnamento senza modifiche legislative

Il progetto non richiede misure di accompagnamento senza adeguamenti legislativi nel settore del trasporto aereo.

2.6.7.4 Compatibilità tra compiti e finanze

La modifica proposta si basa sulla reciprocità ed è quindi equilibrata.

2.6.7.5 Attuazione

Sono stati consultati l'UDSC e l'AFC. I lavori di attuazione sono strettamente coordinati.

2.6.8 Commento ai singoli articoli dell'atto legislativo di attuazione

Come menzionato al punto 2.6.7.1, la modifica proposta crea una deroga al divieto generale di ammissione temporanea in franchigia di dazio di mezzi di trasporto esteri per trasporti interni a scopi commerciali, come stabilito all'articolo 34 capoverso 1 OD.

È prevista l'aggiunta di un nuovo capoverso a completamento dell'articolo 34 OD, che definisca i destinatari dei trasporti interni che possono essere effettuati in ammissione temporanea. I vettori aerei titolari di diritti di traffico per l'esercizio di un servizio aereo, ovvero un volo che trasporta a titolo oneroso ai sensi dell'articolo 100 dell'ordinanza sulla navigazione aerea⁴²⁸ (ONA) passeggeri, merci e/o posta, beneficeranno dei nuovi vantaggi concessi.

2.6.9 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

2.6.9.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il PM-ATA non influisce sul fabbisogno di risorse della Confederazione. Il PI-ATA prevede tra l'altro la tutela integrale della garanzia dei diritti di partecipazione della Svizzera all'elaborazione della legislazione dell'UE per il campo di applicazione

dell'Accordo sul trasporto aereo in tutti gli organi competenti. L'onere aggiuntivo che ne risulta può essere gestito con le risorse esistenti.

Non sono attesi sgravi del fabbisogno di risorse della Confederazione dovuti al PM-ATA e al PI-ATA. Ciò è dovuto al fatto che l'ulteriore necessità di adeguamenti specifici per il settore del trasporto aereo nell'ambito del pacchetto Svizzera-UE è relativamente bassa. I processi esistenti relativi al CM dell'ATA e all'aggiornamento dell'allegato ATA funzionano e non richiedono risorse aggiuntive.

Gli effetti della sorveglianza degli aiuti di Stato ora disciplinata sul fabbisogno di risorse della Confederazione sono descritti al punto 2.2.10.1. Le attività settoriali specifiche previste nel campo del trasporto aereo possono essere gestite con le risorse esistenti.

Neanche la partecipazione delle imprese svizzere al programma di ricerca SESAR 3, resa possibile dall'accordo sui programmi UE, comporta un fabbisogno di risorse da parte della Confederazione.

2.6.9.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

In teoria, i Cantoni potrebbero essere interessati dalla sorveglianza degli aiuti di Stato in relazione agli aeroporti regionali. In virtù degli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree⁴²⁹, la normativa europea sugli aiuti di Stato consente aiuti al funzionamento per gli aeroporti regionali almeno fino ad aprile 2027. Questa data è già stata prorogata più volte ed è attualmente oggetto di riesame da parte della Commissione europea. Anche il cosiddetto regolamento di esenzione per categoria (v.punto 2.6.6.3) prevede la possibilità di fornire aiuti al funzionamento (agli aeroporti con una capacità fino a 200 000 passeggeri all'anno). Tutti i regimi di aiuto esistenti che prevedono aiuti al funzionamento per aeroporti regionali saranno riesaminati dall'autorità di sorveglianza svizzera una volta scaduto il periodo transitorio.

2.6.9.3 Ripercussioni sull'economia

L'aggiornamento dell'Accordo sul trasporto aereo garantisce la certezza del diritto e contrasta il rischio che, a lungo termine, l'Accordo possa venire meno qualora non venisse aggiornato.

2.6.9.3.1 Ripercussioni sulle imprese

L'Accordo sul trasporto aereo disciplina il reciproco accesso dei vettori aerei svizzeri e dell'UE al mercato aereo liberalizzato. Grazie a esso, i vettori aerei svizzeri sono equiparati ai concorrenti dell'UE. Ne beneficiano anche gli aeroporti nazionali svizzeri. Inoltre, le imprese di costruzione, i fabbricanti di componenti e le imprese di manutenzione possono svolgere i loro compiti alle stesse condizioni competitive delle imprese dell'UE, grazie al reciproco accesso al mercato aereo liberalizzato.

⁴²⁹ Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (2014/C 99/03) del 4.4.2014.

L'Accordo sul trasporto aereo consente ai vettori aerei svizzeri di volare verso gli aeroporti dell'UE in linea di principio senza restrizioni. Analogamente i vettori aerei dell'UE possono volare verso gli aeroporti svizzeri anch'essi senza restrizioni.

Lo scambio di diritti di cabotaggio apre ai vettori aerei svizzeri un mercato per i voli commerciali interni negli Stati membri e consente alle imprese dell'UE di effettuare voli commerciali interni in Svizzera (ad es. sulla rotta Ginevra–Lugano). In questo modo le imprese guadagnano flessibilità nella definizione degli orari e nell'apertura di nuove rotte. Va notato che la realizzazione di tali voli avviene solo a seguito di una domanda sufficiente e della corrispondente offerta da parte delle imprese. La concessione di diritti di cabotaggio non comporta nuovi obblighi per le imprese o costi di regolamentazione aggiuntivi.

La garanzia dei diritti di partecipazione della Svizzera rafforza la piazza economica elvetica per un'industria aeronautica innovativa e sostiene un collegamento versatile e stabile con il nostro Paese per il turismo e i viaggi d'affari, nonché per l'esportazione e l'importazione di merci e posta aerea.

Quanto al sistema della navigazione aerea svizzera, occorre notare che la piena partecipazione dell'industria svizzera a SESAR 3 soddisfa un'importante esigenza della Svizzera. Il programma di ricerca SESAR 3 mira alla modernizzazione dei servizi della navigazione aerea europei nonché alla promozione e all'integrazione di nuove tecnologie all'avanguardia (tra cui la digitalizzazione, l'intelligenza artificiale e l'integrazione dei droni nello spazio aereo). La partecipazione a SESAR 3 consente alle imprese svizzere di contribuire alle innovazioni nel settore della gestione del traffico aereo e di beneficiare dei relativi finanziamenti dell'UE. Questi fondi sono erogati dall'UE attraverso parti del bilancio di Orizzonte Europa. In concreto, il quadro di bilancio di SESAR 3 per il periodo 2021–2027 ammonta complessivamente a 1,8 miliardi di euro. La Svizzera fornirà un contributo orizzontale a Orizzonte Europa nell'ambito dell'accordo sui programmi UE, ma non fornirà alcun contributo distinto a SESAR 3.

2.6.9.3.2 Ripercussioni su altri attori

Si può ipotizzare che un mancato aggiornamento comporterebbe a lungo termine una riduzione dei collegamenti diretti con la Svizzera⁴³⁰. Oltre a questa offerta ridotta per i consumatori svizzeri, senza un Accordo sul trasporto aereo i prezzi dei biglietti aerei potrebbero aumentare a causa della mancanza di concorrenza su alcune rotte.

2.6.9.3.3 Ripercussioni sull'economia nel suo complesso

Nel caso in cui l'Accordo sul trasporto aereo venisse meno, secondo Ecoplan (2025, pag. 96) vi sarebbe una riduzione del PIL dello 0,21 per cento nel 2045 e il settore aeronautico svizzero subirebbe una perdita di fatturato reale dell'8,5 per cento. Questi effetti derivano dai maggiori costi orari per le operazioni di attesa e di scalo dovuti alla riduzione dei collegamenti aerei diretti.

⁴³⁰ Ecoplan (2025): «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 56. Segreteria di Stato dell'economia SECO, Berna, Svizzera, pag. 53.

Secondo Ecoplan, la riduzione dei collegamenti diretti sarebbe dovuta in particolare al fatto che i singoli accordi di trasporto aereo tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE avrebbero la precedenza nel caso in cui venisse meno l'Accordo di trasporto aereo con l'UE. Tali accordi sono stati aggiornati per l'ultima volta prima dell'entrata in vigore dell'Accordo sul trasporto aereo con l'UE e ora dovrebbero essere rinegoziati in quanto prevedono diritti di traffico più restrittivi rispetto all'Accordo. Ecoplan ritiene difficile valutare in che misura la Svizzera potrebbe negoziare condizioni favorevoli nei singoli accordi con gli Stati membri dell'UE, se l'Accordo sul trasporto aereo con l'UE non dovesse entrare in vigore.

I collegamenti diretti resi possibili dall'Accordo sul trasporto aereo sono di grande importanza anche per il trasporto di merci aeree, poiché gran parte delle merci in Svizzera, in quanto centro di trasporto di merci aeree, vengono trasportate con voli passeggeri. Le merci aeree rivestono una grande importanza per le catene del valore di alcuni settori (ad es. industria farmaceutica, chimica, industria meccanica). Nella prospettiva attuale, i costi di trasporto aggiuntivi nel caso in cui vengano meno i collegamenti diretti non possono essere quantificati, motivo per cui non sono stati inclusi nei calcoli menzionati.

In linea di principio, la sorveglianza obbligatoria degli aiuti di Stato in Svizzera porta a un'organizzazione degli aiuti previsti più favorevole alla concorrenza. Anche nel settore dell'aviazione si prevede che gli aiuti che distorcono fortemente la concorrenza vengano adeguati o ritirati.

La sorveglianza degli aiuti di Stato nell'UE per quanto concerne il settore del trasporto aereo è nell'interesse della Svizzera, in quanto impedisce alle imprese con sede nell'UE di ottenere un vantaggio competitivo attraverso aiuti di Stato non autorizzati.

2.6.9.4 Ripercussioni sulla società

Non sono attese ripercussioni significative sull'economia.

2.6.9.5 Ripercussioni sull'ambiente

L'Accordo sul trasporto aereo, che funziona bene da anni, sta contribuendo a garantire un maggior numero di collegamenti aerei da e per la Svizzera. Questi collegamenti comportano emissioni di rumore e di sostanze inquinanti con corrispondenti effetti sull'ambiente e sulla popolazione direttamente interessata. Non si prevede un aumento dei movimenti di volo in Svizzera come conseguenza diretta del PM-ATA, del PI-ATA e del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato. È improbabile che lo scambio di diritti di cabotaggio porti a un aumento rilevante del numero di movimenti di volo in Svizzera. Pertanto, dagli adeguamenti dell'Accordo sul trasporto aereo non si attendono ulteriori effetti negativi sull'ambiente degni di nota.

Al contempo, l'aggiornamento dell'allegato all'Accordo sul trasporto aereo è significativo per una protezione ambientale mirata nel settore del trasporto aereo. L'aggiornamento regolare dell'allegato consente di creare pari condizioni di concorrenza in Svizzera e nell'UE anche per i mercati rilevanti dal punto di vista ambientale (ad es. carburanti sostenibili per l'aviazione).

Uno degli obiettivi di SESAR 3 è affrontare le inefficienze con implicazioni ambientali nel settore della gestione del traffico aereo. Il programma di ricerca e innovazione mira alla digitalizzazione della gestione del traffico aereo e sviluppa soluzioni tecnologiche e operative che riducono l'impatto complessivo del traffico aereo sul clima.

2.6.9.6 Altre ripercussioni

Non si attendono altre ripercussioni.

2.6.10 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

Questa sezione tratta il PM-ATA. Le spiegazioni riguardanti il PI-ATA e il Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato sono riportate rispettivamente ai punti 2.1.9 e 2.2.10, a meno che nel seguito non si faccia esplicito riferimento a tali Protocolli.

2.6.10.1 Costituzionalità dei Protocolli

Il Protocollo di modifica-ATA si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl; art. 7a cpv. 1 LOGA).

Non è stato chiarito in modo definitivo se lo scambio di diritti di cabotaggio (art. 1 par. 2 del Protocollo di modifica-ATA) rientri nel campo di applicazione dell'articolo 3a capoverso 1 lettera a LNA. Indipendentemente dalla risposta a questa domanda, il Protocollo di modifica sarà sottoposto all'Assemblea federale per approvazione, dato il suo collegamento con gli altri accordi del pacchetto di stabilizzazione (entrata in vigore reciprocamente subordinata, punto 2.1.6.6).

La costituzionalità del PI-ATA è illustrata al punto 2.1.8.1.

La costituzionalità del Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato è illustrata al punto 2.2.11.1.

2.6.10.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione e misure di accompagnamento

Gli articoli 13 e 14 dell'Accordo sul trasporto aereo vengono abrogati dal Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato. In attesa dell'entrata in vigore della legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato, l'articolo 103 della legge sulla navigazione aerea deve pertanto essere modificato (v. punto 2.6.7). La modifica dell'articolo 103 LNA si basa sull'articolo 87 Cost.

Le basi della competenza per la legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato sono illustrate al punto 2.2.

Il PM-ATA comporta adeguamenti dell'ordinanza sulle dogane solo per quanto riguarda i voli all'interno della Svizzera. Tali modifiche si basano sull'articolo 133 Cost. e sulla legge del 18 marzo 2005⁴³¹ sulle dogane e sono spiegate al punto 2.6.7.

2.6.10.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

Nell'ambito dell'aviazione la Svizzera è vincolata da numerosi obblighi internazionali. La Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale⁴³², conclusa a Chicago il 7 dicembre 1944 (Convenzione di Chicago), è la base normativa dell'aviazione civile internazionale e consiste in un testo principale e 19 allegati, per lo più tecnici. Gli accordi bilaterali sul trasporto aereo tra la Svizzera e gran parte di tutti gli Stati disciplinano in particolare i diritti di traffico tra la Svizzera e questi Stati. Prima dell'entrata in vigore dell'Accordo sul trasporto aereo nel 2002, la Svizzera aveva concluso accordi bilaterali sul trasporto aereo con diversi Stati dell'UE. L'allegato Q della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio⁴³³ (AELS), calcato sull'accordo bilaterale Svizzera-UE sul trasporto aereo ed entrato in vigore lo stesso giorno, disciplina le relazioni tra gli Stati membri in materia di trasporto aereo.

Il PM-ATA, il PI-ATA e il Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato sono compatibili con il testo principale della Convenzione di Chicago. Quanto agli allegati tecnici della Convenzione di Chicago, la Svizzera può, se necessario, comunicare eventuali deroghe consentite dal diritto internazionale.

I Protocolli sono inoltre compatibili con gli accordi bilaterali sul trasporto aereo tra la Svizzera e la maggior parte di tutti gli Stati. Nel caso di singoli accordi bilaterali tra la Svizzera e alcuni Stati dell'UE, l'articolo 16 dell'Accordo sul trasporto aereo stabilisce già che le norme del relativo capitolo dell'Accordo prevalgono su quelle dei singoli accordi bilaterali con gli Stati dell'UE. Ciò significa in particolare che è garantito lo scambio di diritti di cabotaggio, anche se questo non è in genere previsto nelle disposizioni dei singoli accordi bilaterali tra la Svizzera e alcuni Stati dell'UE.

I Protocolli sono altresì compatibili con la Convenzione AELS nella versione riveduta del 21 giugno 2001. I protocolli si applicano unicamente alle relazioni tra la Svizzera e l'UE e i suoi Stati membri, ma non alle relazioni con gli Stati dell'AELS. Pertanto, nel settore dell'aviazione civile, tra la Svizzera e gli Stati AELS continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'allegato Q della Convenzione AELS, le quali coincidono ampiamente con l'Accordo sul trasporto aereo vigente.

Per continuare a garantire regole quanto più armonizzate possibile tra gli Stati membri dell'UE e dell'AELS, si dovrà valutare un eventuale adeguamento dell'allegato Q della Convenzione AELS alle modifiche apportate all'Accordo sul trasporto aereo nell'ambito del pacchetto Svizzera-UE.

⁴³¹ RS **631.0**

⁴³² RS **0.748.0**

⁴³³ RS **0.632.31**

2.6.10.4 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali che comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della Legge sul parlamento⁴³⁴ (LParl), contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate disposizioni importanti quelle che, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., nel diritto interno dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale.

Il PM-ATA, il PI-ATA e il Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto. Per la sua attuazione, il Protocollo-ATA sugli aiuti di Stato richiede inoltre l'emanazione e la modifica di leggi federali. Il decreto federale concernente l'approvazione del trattato sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. (v. tuttavia le varianti al punto 4.1).

2.6.10.5 Applicazione provvisoria

Nell'ambito dell'associazione della Svizzera a Orizzonte Europa, già dal 2025 le imprese svizzere sono autorizzate a partecipare come beneficiarie (*beneficiaries*) ai progetti di SESAR 3. La possibilità di partecipare in via provvisoria a SESAR 3 è prevista dall'accordo sui programmi UE, illustrato in modo più dettagliato al punto 2.8.

2.6.10.6 Aspetti giuridici dell'atto legislativo di attuazione

Non vi sono particolari aspetti giuridici per quanto concerne l'atto legislativo di attuazione.

2.6.10.7 Protezione dei dati

La protezione dei dati non è interessata dal progetto.

⁴³⁴ RS 171.10

2.7 Agricoltura

2.7.1 Sintesi

L'UE è il principale partner commerciale della Svizzera per quanto concerne i prodotti agricoli, con, nel 2023, la metà delle esportazioni verso l'UE e tre quarti (74 %) delle importazioni provenienti dall'UE. Gli scambi riguardano prodotti agricoli e alimentari per un valore di oltre 16 miliardi di franchi l'anno.

Il commercio di tali prodotti è oggetto dell'Accordo del 21 giugno 1999⁴³⁵ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (di seguito denominato *Accordo agricolo*). Trattandosi di un accordo che consente di partecipare al mercato interno dell'UE, anche l'Accordo agricolo è stato oggetto dei negoziati sul pacchetto (Svizzera-UE) avviati a marzo 2024 con l'UE. Conformemente al mandato negoziale dell'8 marzo 2024, l'obiettivo era integrare gli elementi istituzionali nell'Accordo agricolo (v. n. 2.1) ed estenderlo al settore della sicurezza alimentare onde istituire uno Spazio comune di sicurezza alimentare che comprendesse tutti gli aspetti rilevanti per la salute dei vegetali nonché quelli della legislazione veterinaria e alimentare lungo la filiera agroalimentare e agevolasse ulteriormente l'accesso al mercato abolendo tutti gli ostacoli al commercio non tariffari (v. n. 2.12 Sicurezza alimentare).

Il mandato negoziale dell'8 marzo 2024 stabiliva altresì che non doveva essere pregiudicata la sovranità della politica agricola svizzera e che era esclusa un'armonizzazione della politica agricola. Si trattava inoltre di mantenere i dazi, compresi i contingenti doganali e il modo in cui sono gestiti. Questi obiettivi sono stati pienamente raggiunti.

Nel corso dei negoziati è stato convenuto di strutturare l'Accordo agricolo in due parti: una parte sull'agricoltura e una parte sulla sicurezza alimentare disciplinata mediante un Protocollo dell'Accordo agricolo che istituisce uno Spazio comune di sicurezza alimentare (di seguito denominato *Protocollo sulla sicurezza alimentare*) (v. n. 2.12).

Nei negoziati si è ottenuto che gli elementi istituzionali, in particolare il recepimento dinamico del diritto, non siano applicabili alla parte sull'agricoltura. Tuttavia, anche per questa parte in futuro sarà disponibile un meccanismo di composizione delle controversie con un tribunale arbitrale, fermo restando che non è previsto alcun ruolo per la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Inoltre, nella parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo non sono possibili misure di compensazione in caso di violazione di un altro accordo che disciplina la partecipazione al mercato interno dell'UE.

Agli attuali allegati della parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo non sono state apportate modifiche. Anche in futuro continueranno a funzionare e saranno aggiornati come finora. Ciò include le concessioni tariffarie reciproche nonché il libero scambio nel settore caseario, il commercio di prodotti vitivinicoli e bevande spiritose, compreso il riconoscimento reciproco delle denominazioni dei vini e delle bevande spiritose, i prodotti agricoli e alimentari ottenuti con il metodo di produzione biologico, il

⁴³⁵ RS 0.916.026.81

riconoscimento dei controlli di conformità alle norme di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli freschi nonché la protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari.

Il Consiglio federale ritiene il mandato negoziale pienamente adempiuto e in parte superato (v. n. 5.3). Chiede l'approvazione del Protocollo di modifica dell'Accordo agricolo contenente le modifiche alla rispettiva parte sull'agricoltura.

2.7.2 Situazione iniziale

Il valore dell'interscambio commerciale di prodotti agricoli e alimentari tra la Svizzera e l'UE ammonta ogni anno a oltre 16 miliardi di franchi. L'UE è il principale partner commerciale della Svizzera anche per quanto concerne i prodotti agricoli, con, nel 2023, la metà delle esportazioni verso l'UE e tre quarti (74 %) delle importazioni provenienti dall'UE⁴³⁶. Il commercio di questi prodotti è oggetto dell'Accordo agricolo, che è parte dei Bilaterali I. L'Accordo agricolo prevede concessioni tariffarie reciproche per una selezione di prodotti (all. 1 e 2) nonché la completa liberalizzazione del commercio caseario (all. 3). Agevola altresì gli scambi di prodotti agricoli tramite la riduzione o l'abolizione degli ostacoli non tariffari che si creano a causa della diversità delle prescrizioni sui prodotti e delle disposizioni in materia di omologazione. In quest'ottica, la Svizzera e l'UE riconoscono l'equivalenza delle loro prescrizioni legali nei settori fitosanitario (all. 4), alimentazione degli animali (all. 5), sementi (all. 6), prodotti vitivinicoli e bevande spiritose (all. 7 e 8), produzione biologica (all. 9), norme di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli freschi (all. 10) nonché animali e prodotti di origine animale (all. 11). In tal modo, i prodotti biologici svizzeri, ad esempio, possono essere esportati nell'UE senza certificati e controlli supplementari. L'Accordo agricolo prevede altresì la protezione reciproca delle denominazioni di origine protetta e delle indicazioni geografiche protette per i prodotti agricoli e alimentari, compresi vini e bevande spiritose (all. 7, 8 e 12).

L'Accordo agricolo era parte dei negoziati sul pacchetto tra la Svizzera e l'UE avviati a marzo 2024.

2.7.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

Nel quadro dei colloqui esplorativi (v. n. 1.3.1) le Parti erano giunte alla conclusione che i nuovi elementi istituzionali dovessero essere sanciti anche nell'Accordo agricolo. Inoltre, avevano convenuto negoziati per estendere l'Accordo agricolo al settore della sicurezza alimentare onde allargare l'attuale collaborazione all'intera filiera agroalimentare (v. n. 2.12).⁴³⁷

Questi obiettivi erano stati inclusi nel mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024. Per l'agricoltura esso stabiliva esplicitamente che era esclusa un'armonizzazione delle politiche agricole della Svizzera e dell'UE e che i negoziati non dovevano pregiudicare la sovranità della politica agricola svizzera nonché l'attuale normativa concernente i dazi, compresi i contingenti doganali e il modo in cui sono gestiti.

⁴³⁶ Fonte UDSC e calcoli dell'UFAG.

⁴³⁷ Cfr. *Common Understanding*, numeri 1 e 3.

I negoziati sull'Accordo agricolo (incl. l'estensione al settore della sicurezza alimentare) sono stati condotti nel gruppo negoziale «Agricoltura e sicurezza alimentare». Il primo ciclo di negoziati si è svolto il 21 marzo 2024. In totale hanno avuto luogo undici cicli di negoziati formali. Questi sono stati integrati con scambi informali e incontri sul piano tecnico. Il 20 dicembre 2024 è stato possibile concludere materialmente i negoziati.

Nel corso dei negoziati la Svizzera e l'UE hanno convenuto di suddividere l'Accordo agricolo in una parte sull'agricoltura e una parte sulla sicurezza alimentare. Nella parte sull'agricoltura vengono mantenuti gli attuali allegati 1-3, 7-10 e 12. Inoltre, la Svizzera è riuscita a ottenere che l'UE rinunciasse a una piena integrazione delle nuove disposizioni istituzionali nella parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo. In particolare, in questa parte si è rinunciato all'introduzione del recepimento dinamico del diritto (v. n. 2.1). Analogamente alla trentina di accordi di libero scambio che la Svizzera ha concluso con vari partner⁴³⁸, anche nella parte sull'agricoltura vi sarà la possibilità, in caso di controversie, di adire un tribunale arbitrale, qualora non sia possibile raggiungere un'intesa nel Comitato misto per l'agricoltura. In questo meccanismo di composizione delle controversie non è previsto alcun ruolo per la CGUE.

Il risultato dei negoziati è il compimento del mandato negoziale della Svizzera. Con la rinuncia alla piena integrazione delle disposizioni istituzionali nella parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo la Svizzera ha addirittura ottenuto più di quanto era originariamente previsto negli obiettivi negoziali.

Le rispettive modifiche e integrazioni della parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo sono state stabilite in un Protocollo di modifica dell'Accordo agricolo (di seguito denominato Protocollo di modifica), al quale è aggiunto, come allegato, un Protocollo sul tribunale arbitrale.

2.7.4 Procedura preliminare

Le Commissioni della politica estera (CPE), altre Commissioni del Parlamento interessate, la Conferenza dei governi cantonali (CdC), i partner sociali e l'economia si sono espressi nel quadro dell'elaborazione del mandato negoziale. In questo contesto, tra gli altri, anche l'Unione svizzera dei contadini ha formulato un parere. Il Consiglio federale ha incluso le precisazioni auspiccate in particolare dall'Unione svizzera dei contadini nell'ambito di tale consultazione in merito, tra l'altro, al mantenimento delle tariffe doganali, compresi i contingenti doganali e il modo in cui sono gestiti, nonché alla salvaguardia della sovranità della Svizzera in materia di politica agricola nel mandato negoziale dell'8 marzo 2024 (v. n. 1.3.1), il quale, visto il risultato dei negoziati, è stato pienamente adempiuto.

2.7.5 Punti essenziali del Protocollo

Con il Protocollo di modifica, da un lato si tiene conto della nuova situazione secondo cui in futuro i contenuti degli allegati 4, 5, 6 e 11 dell'Accordo agricolo saranno di-

⁴³⁸ Cfr. p.es. ALS Svizzera-Giappone; RS **0.946.294.632**

sciplinati nel Protocollo sulla sicurezza alimentare, dall'altro vengono aggiornati singoli articoli nella parte sull'agricoltura, tra cui quelli relativi alla composizione delle controversie. Agli attuali allegati 1-3, 7-10 e 12 dell'Accordo agricolo non sono state apportate modifiche. Anche in futuro non saranno sottoposti al recepimento dinamico del diritto e quindi continueranno a funzionare come finora.

La parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo in futuro comprenderà:

- gli allegati 1-3: concessioni tariffarie reciproche e libero scambio nel settore caseario;
- gli allegati 7 e 8: agevolazione del commercio di vini e bevande spiritose mediante le norme e la collaborazione convenute tra le Parti nonché protezione reciproca delle denominazioni dei vini e delle bevande spiritose della rispettiva altra Parte;
- l'allegato 9: riconoscimento reciproco dell'equivalenza delle prescrizioni legali nel settore dell'agricoltura biologica e conseguente agevolazione del commercio (libera circolazione, senza certificati di controllo);
- l'allegato 10: riconoscimento dei controlli svolti dalla Svizzera per l'adempimento delle norme di commercializzazione dell'UE per i prodotti ortofrutticoli freschi esportati o riesportati nell'UE;
- l'allegato 12: riconoscimento reciproco delle denominazioni di origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP) dei prodotti agricoli e alimentari.

Il Protocollo di modifica, oltre al preambolo, contiene quattro articoli, laddove l'articolo 1 comprende le modifiche contenutistiche dell'Accordo agricolo. Al Protocollo di modifica è allegato il Protocollo sul tribunale arbitrale adeguato per la parte sull'agricoltura.

2.7.6 Commento ai singoli articoli del Protocollo

Preambolo del Protocollo di modifica

Il preambolo descrive i motivi all'origine della modifica dell'Accordo agricolo mediante un Protocollo di modifica. Da un lato alcune disposizioni dell'attuale Accordo agricolo trattano settori che in futuro saranno disciplinati dal Protocollo sulla sicurezza alimentare, dall'altro sono state adattate anche disposizioni istituzionali, in particolare quelle sulla composizione delle controversie e sul Comitato misto per l'agricoltura onde migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'Accordo agricolo e garantire la coerenza con il neoistituito Spazio comune di sicurezza alimentare.

Il preambolo afferma che l'Accordo agricolo deve basarsi sull'uguaglianza, sulla reciprocità e sull'equilibrio generale dei vantaggi, dei diritti e degli obblighi delle Parti nei settori in esso contemplati. Ricorda che entrambe le Parti mantengono la loro sovranità sull'impostazione delle rispettive politiche agricole.

Il preambolo afferma che tra l'Accordo agricolo e gli altri sei accordi tra l'Unione europea e la Svizzera firmati il 21 giugno 1999 vi è un legame intrinseco. Nell'ambito dell'Accordo agricolo, il Protocollo di modifica e il Protocollo sulla sicurezza alimentare che istituisce uno Spazio comune di sicurezza alimentare formano un insieme coerente.

Articolo 1 del Protocollo di modifica concernente le modifiche dell'Accordo agricolo e dei suoi allegati

L'articolo 1 è il vero e proprio fulcro del Protocollo di modifica. Contiene gli articoli modificati sulla composizione delle controversie, una modifica dell'articolo sul Comitato misto per l'agricoltura, un nuovo articolo sulle modalità di gestione delle informazioni confidenziali nonché le modifiche necessarie nella parte principale dell'Accordo agricolo alla luce dell'istituzione dello Spazio comune di sicurezza alimentare.

Articolo 1 numero 1 del Protocollo di modifica concernente la terminologia

In tutta la parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo la terminologia è adeguata in modo che al posto di Comunità europea o Comunità si parli di Unione europea.

Articolo 1 numero 2 del Protocollo di modifica concernente l'articolo 5 (Eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio di prodotti agricoli) dell'Accordo agricolo

Dall'elenco di cui all'articolo 5 dell'Accordo agricolo vengono eliminati gli attuali allegati 4 (settore fitosanitario), 5 (alimentazione degli animali), 6 (sementi) e 11 (Accordo veterinario) poiché vengono trasposti nel Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Articolo 1 numero 3 del Protocollo di modifica concernente l'articolo 6 (Comitato misto per l'agricoltura) dell'Accordo agricolo

L'articolo 6 dell'Accordo agricolo disciplina il Comitato misto per l'agricoltura. Le disposizioni concernenti le competenze del Comitato misto contenute negli accordi bilaterali in questione sono state uniformate. Di conseguenza viene aggiornato anche l'articolo sul Comitato misto per l'agricoltura. Dal punto di vista materiale le modifiche nel testo sono di lieve portata e anche sulla prassi del Comitato misto per l'agricoltura la nuova formulazione dell'articolo 6 non ha alcuna ripercussione.

Articolo 1 numeri 4 e 5 del Protocollo di modifica concernente gli articoli 7 (Principio dell'esclusività), 7a (Procedura in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione) e 7b (Misure di compensazione) dell'Accordo agricolo

Gli articoli 7, 7a e 7b dell'Accordo agricolo disciplinano la nuova procedura di composizione delle controversie. L'articolo 7 obbliga le Parti ad avvalersi esclusivamente di questa procedura per la composizione di eventuali controversie relative all'interpretazione e all'applicazione dell'Accordo agricolo (v. n. 2.1.6.4.1). Si tratta di un obbligo consueto per evitare un eventuale *forum shopping*.

Come finora, in una prima fase le Parti devono cercare di comporre una controversia nel Comitato misto per l'agricoltura (art. 7a par. 1). La novità consiste nella possibilità, per una delle Parti, di chiedere che un tribunale arbitrale decida la controversia se entro tre mesi il Comitato misto per l'agricoltura non riesce a trovare una soluzione

alla difficoltà accettabile per entrambe le Parti (art. 7a par. 2). Le modalità della procedura di composizione delle controversie sono disciplinate nel Protocollo sul tribunale arbitrale allegato al Protocollo di modifica (v. di seguito). Nella procedura di composizione delle controversie di cui alla parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo non è previsto alcun ruolo per la CGUE, poiché gli allegati che vengono mantenuti nella parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo non sono sottoposti al recepimento dinamico del diritto e di conseguenza la CGUE non ha alcun ruolo per quanto concerne l'interpretazione uniforme del diritto dell'UE. L'articolo 7a paragrafo 4 sancisce inoltre che le procedure di composizione delle controversie ai sensi dell'articolo 7a paragrafo 2 non pregiudicano le concessioni tariffarie accordate stabilite agli allegati 1, 2 e 3 dell'Accordo agricolo né la loro gestione. Statuisce quindi esplicitamente che tali allegati e la loro gestione non possono essere modificati nell'ambito di un'eventuale procedura di composizione delle controversie. Inoltre, l'articolo 7b stabilisce che eventuali misure di compensazione nella parte sull'agricoltura sono possibili soltanto in caso di violazione dell'Accordo agricolo (parte sull'agricoltura e parte sulla sicurezza alimentare), tuttavia non in caso di violazione di un altro accordo sul mercato interno. Anche in questo la soluzione nella parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo si differenzia dagli altri accordi che disciplinano la partecipazione al mercato interno dell'UE.

Articolo 1 numeri 6 e 7 del Protocollo di modifica concernente gli articoli 9 (Segreto professionale) e 9a (Informazioni classificate e informazioni sensibili non classificate) dell'Accordo agricolo

L'articolo 9a prevede che lo scambio di informazioni classificate tra le Parti avvenga conformemente all'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate concluso il 28 aprile 2008⁴³⁹. Inoltre, l'articolo 9a incarica il Comitato misto di definire, in una decisione adottata appositamente a questo scopo, le modalità per garantire un'adeguata protezione delle informazioni sensibili non classificate. Infine, il titolo dell'articolo 9 dell'Accordo agricolo (attuale articolo sulla riservatezza) è modificato in «Segreto professionale».

Articolo 1 numero 8 del Protocollo di modifica concernente la terminologia

Per fare chiarezza in merito alle competenze dei due Comitati misti preposti all'Accordo agricolo (v. n. 2.12.8 sul Comitato misto per la sicurezza alimentare), agli articoli 11, 12 e 13 dell'Accordo agricolo il termine «Comitato» è sostituito dall'espressione «Comitato misto per l'agricoltura».

Articolo 1 numero 9 del Protocollo di modifica concernente l'articolo 15 (Allegati, appendici e protocollo) dell'Accordo agricolo

Conformemente alla versione modificata dell'articolo 15 dell'Accordo agricolo, oltre agli allegati 1-3, 7-10 e 12 nonché alle loro appendici, anche il Protocollo sul tribunale arbitrale adeguato per la parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo è parte integrante di quest'ultimo. Esso è aggiunto all'Accordo agricolo come protocollo.

⁴³⁹ RS 0.514.126.81

Articolo 1 numero 10 del Protocollo di modifica concernente l'articolo 16 (Campo di applicazione territoriale) dell'Accordo agricolo

L'articolo sul campo di applicazione territoriale è strutturato allo stesso modo in tutti gli accordi del pacchetto (Svizzera-UE). Di conseguenza anche l'articolo 16 dell'Accordo agricolo è adeguato (v. n. 2.1.6.7).

Articolo 1 numero 11 del Protocollo di modifica concernente l'articolo 17 (Entrata in vigore e durata) dell'Accordo agricolo

Un nuovo paragrafo 5 nell'articolo 17 dell'Accordo agricolo chiarisce che se una Parte denuncia l'Accordo agricolo conformemente all'articolo 17 paragrafo 3 anche il Protocollo sulla sicurezza alimentare cessa di applicarsi con effetto alla stessa data. Parallelamente, il nuovo paragrafo 6 sancisce che i diritti e gli obblighi che i singoli e gli operatori economici hanno già acquisito mediante l'Accordo agricolo sono mantenuti anche se l'Accordo agricolo non è più in vigore e che le Parti stabiliscono di comune accordo le azioni da intraprendere in relazione ai diritti in corso di acquisizione.

Articolo 1 numero 12 del Protocollo di modifica concernente l'abrogazione degli allegati 4, 5, 6 e 11 dell'Accordo agricolo

Conformemente all'articolo 1 numero 12, gli allegati 4, 5, 6 e 11 sono abrogati alla data di entrata in vigore del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Se tale protocollo non dovesse entrare in vigore, gli allegati verrebbero mantenuti invariati nell'Accordo agricolo. Tuttavia, in tal caso non sarebbe chiaro come si potrebbe assicurare l'ulteriore funzionamento di questi allegati, visto che ad essi non sarebbero applicabili le nuove disposizioni istituzionali che ne garantirebbero un regolare aggiornamento.

Articolo 1 numero 13 del Protocollo di modifica concernente il Protocollo sul tribunale arbitrale

Conformemente all'articolo 1 numero 13, l'allegato del Protocollo di modifica, che comprende il Protocollo sul tribunale arbitrale adeguato per la parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo, è aggiunto come Protocollo dell'Accordo agricolo.

Articolo 2 del Protocollo di modifica concernente l'applicazione transitoria degli allegati 4, 5, 6 e 11 all'Accordo agricolo

L'articolo 2 del Protocollo di modifica fa riferimento alla disposizione transitoria definita all'articolo 32 del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Chiarisce che gli effetti degli allegati 4, 5, 6 e 11 dell'Accordo agricolo sono mantenuti durante il periodo transitorio di 24 mesi al massimo dopo l'entrata in vigore del Protocollo sulla sicurezza alimentare. L'articolo stabilisce altresì che l'esatta data di fine di questo periodo transitorio è determinata da una decisione del Comitato misto per l'agricoltura previa notifica da parte del Comitato misto per la sicurezza alimentare.

Articolo 3 del Protocollo di modifica concernente l'entrata in vigore

Il Protocollo di modifica è un elemento della parte di stabilizzazione del pacchetto (Svizzera-UE). Entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla no-

tifica della conclusione della procedura interna per l'approvazione di tutti gli strumenti di diritto internazionale della parte di stabilizzazione del pacchetto (Svizzera-UE).

Protocollo sul tribunale arbitrale

Il Protocollo dell'Accordo agricolo sul tribunale arbitrale si fonda sulle regole d'arbitrato che si applicano per gli accordi sul mercato interno. In proposito, con la seguente precisazione si rimanda ai commenti di cui al numero 2.1.6.4.2. Del Protocollo sul tribunale arbitrale della parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo non fanno parte le disposizioni concernenti il coinvolgimento della CGUE.

2.7.7 Punti essenziali del testo di attuazione

Agli attuali allegati 1-3, 7-10 e 12 non sono state apportate modifiche. Anche in futuro non saranno sottoposti al recepimento dinamico del diritto e continueranno a funzionare come finora. Pertanto, non è necessario un testo di attuazione del Protocollo di modifica. Gli adeguamenti necessari nel settore della sicurezza alimentare sulla base del Protocollo sulla sicurezza alimentare sono illustrati al numero 2.12.7.

2.7.8 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

Con il Protocollo di modifica, nella parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo si tiene conto del neoistituito Spazio comune di sicurezza alimentare e si aggiornano alcune disposizioni istituzionali. Il Protocollo di modifica non comporta modifiche degli attuali allegati 1-3, 7-10 e 12 dell'Accordo agricolo. Non si prevedono ripercussioni rilevanti sui Cantoni, sull'economia, sulla società o sull'ambiente.

La Svizzera continuerà a essere autonoma nell'impostazione della sua politica agricola. Viene mantenuta anche l'attuale protezione doganale (incl. dazi e contingenti). Eventuali misure di compensazione nella parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo sono possibili soltanto in caso di violazione dell'Accordo agricolo (incl. sicurezza alimentare), tuttavia non in caso di violazione di un altro accordo sul mercato interno. Inoltre, eventuali misure di compensazione devono essere proporzionate. Ciò fa sì che per la Svizzera aumenti la certezza del diritto.

Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

Le ripercussioni del Protocollo sulla sicurezza alimentare sono illustrate al numero 2.12.9.

2.7.9 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

2.7.9.1 Costituzionalità del Protocollo

Il Protocollo di modifica si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. In virtù dell'articolo 184 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale firma e ratifica i trattati internazionali. Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati

internazionali; sono esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl; art. 7a cpv. 1 LOGA). Il Protocollo di modifica non è un trattato internazionale la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. In particolare, in seguito all'inserimento di disposizioni istituzionali sulla composizione delle controversie, il Protocollo di modifica va oltre il campo d'applicazione previsto dall'articolo 177a LAgr, secondo cui il Consiglio federale può concludere accordi in ambito agricolo, fatti salvi gli accordi sul commercio di prodotti agricoli. Esso non è nemmeno un trattato internazionale di portata limitata in virtù dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Il Protocollo di modifica va pertanto sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

2.7.9.2 Costituzione della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento

Non sono necessarie né una legislazione di attuazione né misure di accompagnamento.

2.7.9.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

Il Protocollo di modifica è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. È previsto che anche l'Accordo aggiuntivo del 27 settembre 2007⁴⁴⁰ fra la Confederazione Svizzera, la Comunità europea e il Principato del Liechtenstein che estende a quest'ultimo l'Accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli sia adeguato di conseguenza. Gli adeguamenti eventualmente necessari agli allegati della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio del 4 gennaio 1960⁴⁴¹ (AELS) saranno esaminati ed effettuati in un secondo tempo. Per il resto si rimanda ai commenti di cui al numero 3.1.3.

2.7.9.4 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno al referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 LParl, le norme di diritto contengono disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che, sulla base dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale. Il Protocollo di modifica introduce una nuova procedura di composizione delle controversie con la possibilità di chiedere che un tribunale arbitrale composto in modo paritetico decida la controversia. I rispettivi adeguamenti vanno considerati disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Pertanto, il decreto federale concernente l'approvazione

⁴⁴⁰ RS 0.916.026.812

⁴⁴¹ RS 0.632.31

del Protocollo di modifica sottostà al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

2.7.9.5 Applicazione provvisoria

Non è prevista un'applicazione provvisoria del Protocollo di modifica.

2.7.9.6 Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione

Non è necessario un testo di attuazione.

2.7.9.7 Protezione dei dati

Il progetto non tange la protezione dei dati. I commenti concernenti il tribunale arbitrale di cui al numero 2.1.8.6 valgono anche per il tribunale arbitrale della parte sull'agricoltura dell'Accordo agricolo.

2.8 Programmi

2.8.1 Sintesi

La partecipazione ai programmi dell'UE riveste una grande importanza strategica per la Svizzera. Consente infatti di trovare soluzioni comuni alle sfide transfrontaliere e permette al nostro Paese di beneficiare delle tecnologie e delle strategie sviluppate nell'UE. In questo contesto sono particolarmente importanti i programmi nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI), settore in cui la Svizzera gode di una posizione di leadership a livello mondiale. La sua elevata competitività e la sua capacità innovativa si basa sulla presenza di persone altamente qualificate, di eccellenti istituti formativi e di ricerca, nonché di reti e cooperazioni internazionali. Il settore ERI svizzero è strettamente interconnesso con lo spazio europeo dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione. A sua volta, quest'ultimo è fortemente influenzato dai programmi dell'UE: grazie ai budget in costante aumento, all'estensione dei contenuti e all'apertura internazionale i programmi noti come Erasmus+ e Orizzonte Europa sono oggi gli strumenti più ampi e rilevanti a livello mondiale che sostengono la cooperazione in materia di educazione, ricerca e innovazione. Nella loro forma non esistono alternative comparabili.

L'UE articola i suoi programmi all'interno di una cosiddetta «generazione», la cui durata corrisponde a quella del suo Quadro finanziario pluriennale (QFP). Ogni generazione di programma dura quindi generalmente sette anni. Questo meccanismo implica che anche i Paesi terzi associati ai programmi devono rinnovare la loro partecipazione ogni sette anni. Dal 2021 è stato stabilito che un accordo trasversale rappresenta il requisito per associarsi ai programmi dell'UE e definisce le condizioni generali di partecipazione nella cosiddetta «parte orizzontale», valida a tempo indeterminato. L'associazione ai singoli programmi è regolata da protocolli allegati alla parte trasversale dell'accordo la cui durata è limitata alla durata dei rispettivi programmi. Ciò consente alla Svizzera di valutare a quali programmi desidera continuare a partecipare e a quali desidera partecipare per la prima volta. I relativi finanziamenti vengono richiesti alle Camere federali.

Nell'ambito del Pacchetto Svizzera-UE è stato negoziato l'Accordo sulla partecipazione della Svizzera ai programmi dell'Unione, detto Accordo sui programmi dell'UE (EUPA), che include anche i protocolli per la partecipazione alla generazione di programma in corso (2021–2027). Ciò comprende la partecipazione ai seguenti programmi e iniziative di ricerca: Orizzonte Europa, il programma Euratom, il reattore sperimentale ITER e il programma Europa Digitale, che vanno sotto il nome di «Pacchetto Orizzonte 2021–2027», nonché il programma di formazione Erasmus+. Si aggiunge poi la partecipazione al programma dell'UE per la salute denominato «EU4Health» (v. n. 2.13). Nel complesso, le condizioni di partecipazione negoziate sono paragonabili a quelle di altri Paesi terzi associati, come Regno Unito, Nuova Zelanda o Canada. Per la partecipazione al programma Euratom, a ITER e a Erasmus+ sono stati negoziati alcuni sconti, che verranno applicati fino alla fine del 2027. Per il pacchetto Orizzonte è prevista un'associazione provvisoria retroattiva dal 1° gennaio 2025, ad eccezione di ITER (1° gennaio 2026). Per Erasmus+ è stata negoziata l'associazione dal 1° gennaio 2027.

In vista della partecipazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027, il 20 maggio 2020 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il Messaggio concernente il finanziamento della partecipazione della Svizzera alle misure dell'UE nel settore della ricerca e dell'innovazione negli anni 2021–2027 (pacchetto Orizzonte 2021–2027)⁴⁴². Il 16 dicembre 2020 il Parlamento ha approvato il relativo decreto federale stanziando complessivamente 6,2 miliardi di franchi⁴⁴³. I contributi obbligatori per la partecipazione negli anni 2025–2027 ammonteranno a circa 1,9 miliardi di franchi.

Il finanziamento della partecipazione a Erasmus+ nel 2027 viene invece richiesto nell'ambito del messaggio sul pacchetto Svizzera-UE; il contributo obbligatorio ammonta a circa 172 milioni di franchi.

Il Consiglio federale ritiene che la conclusione dell'EUPA, che permette di associarsi ai programmi dell'UE della generazione in corso così come a quelli futuri sia nell'assoluto interesse della Svizzera. Una partecipazione più sistematica e completa come Paese associato a Erasmus+ e al pacchetto Orizzonte offre il massimo valore aggiunto al polo ERI svizzero ed è di grande importanza per il suo ulteriore sviluppo. Essa è conforme alla strategia internazionale del Consiglio federale in questo settore. Inoltre, l'EUPA crea le condizioni quadro necessarie per l'impegno internazionale degli attori ERI, rafforzando così la competitività e l'attrattiva della Svizzera.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione dell'EUPA nell'ambito della parte stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

2.8.2 Situazione iniziale

Partecipazione svizzera ai programmi dell'UE

I programmi dell'UE servono a implementare e promuovere attività in settori quali l'istruzione, la ricerca, la cultura, ecc. Rafforzano le interazioni con altri Paesi europei e consentono di creare ed espandere reti. Alcuni di questi programmi sono aperti alla partecipazione di Paesi terzi.

I programmi dell'UE vengono varati all'interno di una cosiddetta «generazione», la cui durata corrisponde a quella del QFP dell'UE. Ogni generazione di programma dura quindi generalmente sette anni. Questo meccanismo implica che i Paesi terzi associati ai programmi devono rinnovare la loro partecipazione ogni sette anni. Ciò vale anche per i Paesi dello Spazio economico europeo (SEE)⁴⁴⁴.

La partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE di formazione e ricerca era prevista dagli Accordi bilaterali I (ricerca) e II (formazione) ed era basata su singoli accordi indipendenti. Pertanto, per ogni generazione e per ogni programma la Svizzera ha sempre dovuto negoziare e concludere un nuovo accordo separato.

Dal 2020 la Commissione europea non associa più gli Stati ai suoi programmi secondo questo modello e nel 2021 ha creato un sistema uniforme all'interno delle sue basi

⁴⁴² FF 2020 4335

⁴⁴³ FF 2021 73

⁴⁴⁴ Il principio della loro partecipazione ai programmi dell'UE è sancito dall'Accordo SEE, ma per l'associazione alle generazioni di programma è necessario aggiornare il protocollo 31 dell'accordo.

legali per l'associazione dei Paesi terzi. La Svizzera deve associarsi ai programmi dell'UE mediante un apposito accordo.

In questa nuova forma dell'*Accordo sui programmi dell'UE*, tutte le norme trasversali che si applicano ai programmi vengono riportate in una *parte orizzontale di durata indeterminata* che include diversi elementi, tra cui:

- il meccanismo di calcolo dei contributi obbligatori nonché eventuali meccanismi di adeguamento e correzione in caso di sovraperformance o di sottoperformance dello Stato associato;
- le verifiche sull'uso dei fondi, compresi gli audit;
- la partecipazione della Svizzera agli organi competenti dell'UE;
- l'istituzione di un Comitato misto per tutti i programmi dell'UE, che può modificare e porre in vigore e i protocolli dell'accordo (v. sotto) e che ha il compito di garantire il corretto funzionamento dell'accordo, compresi i protocolli;
- la regolamentazione delle modalità di denuncia e cessazione dell'EUPA.

L'associazione alla rispettiva generazione di programma avviene sulla base di *protocolli* che sono parte integrante dell'EUPA.

Programmi dell'UE in materia di educazione, ricerca e innovazione: contesto generale e importanza dell'associazione

La Svizzera è uno dei Paesi leader a livello mondiale nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI). La sua elevata competitività e la sua capacità innovativa si basa su persone altamente qualificate, eccellenti istituti formativi e di ricerca, nonché reti e cooperazioni internazionali. Il settore ERI svizzero è strettamente interconnesso con lo spazio europeo dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione. Pertanto, con la sua strategia internazionale per il settore ERI, il Consiglio federale intende creare condizioni quadro ottimali per le attività internazionali degli operatori svizzeri e rafforzare ulteriormente l'attrattiva della nostra piazza economica. In questo contesto, la cooperazione nell'ambito dei programmi di promozione dell'Unione Europea svolge un ruolo fondamentale.

Dagli anni 80 i programmi pluriennali dell'UE nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione sono diventati i più importanti strumenti europei per promuovere la mobilità e la cooperazione internazionale in ambito formativo e nella ricerca, ma anche lo sviluppo tecnologico e l'innovazione. Grazie ai budget in costante aumento, all'estensione dei contenuti e all'apertura internazionale i programmi noti come Erasmus+ e Orizzonte Europa sono oggi gli strumenti più ampi e rilevanti a livello mondiale che sostengono la cooperazione in materia di formazione nonché i progetti competitivi di ricerca e innovazione. Nella loro forma non esistono alternative comparabili.

I programmi Orizzonte Europa ed Erasmus+ sono formalmente separati, ma rappresentano entrambi strumenti di promozione lungo la stessa catena del valore che attraversa il settore ERI. Per questo motivo, le attività finanziate dai programmi presentano diverse sinergie: le esperienze individuali di scambio e di mobilità internazionale durante la formazione e la formazione continua agevolano infatti lo sviluppo di reti personali e istituzionali. Queste ultime costituiscono a loro volta la base per la cooperazione nel campo della formazione e della ricerca, sia a livello istituzionale che personale, e vengono portate avanti nelle esperienze di mobilità dei ricercatori. Inoltre, i rapporti di collaborazione tra istituti formativi e di ricerca facilitano ulteriori interazioni tra studenti, insegnanti e ricercatori. Gli scambi di classe durante la scuola dell'obbligo, la mobilità individuale a fini di apprendimento, lo sviluppo di programmi formativi congiunti tra le scuole universitarie e le collaborazioni di ricerca di lungo corso sono esempi di attività complementari sostenute dai programmi dell'UE.

Dagli anni 80 la Svizzera partecipa in varia misura ai programmi dell'UE nel settore ERI nonché ad altri programmi e iniziative correlati (ITER, programma Euratom, programma Europa Digitale [DEP]) associandosi a singoli progetti in qualità di «Paese terzo non associato», Paese parzialmente associato o Paese associato. La partecipazione sistematica e completa sotto forma di associazione a Erasmus+ e al pacchetto Orizzonte è la modalità che offre al settore ERI svizzero il massimo valore aggiunto e riveste un'importanza strategica per la sua espansione. Si tratta quindi di una componente essenziale della politica nazionale di promozione della mobilità e della cooperazione in materia di educazione, ricerca e innovazione. I capitoli seguenti illustrano in dettaglio la situazione attuale, l'importanza dell'associazione nonché le misure e le decisioni necessarie per la sua realizzazione.

2.8.2.1 Contesto: la politica europea in materia di educazione, ricerca e innovazione

2.8.2.1.1 Programmi e iniziative europei per la ricerca e l'innovazione

L'Unione europea dispone di diversi programmi e iniziative per promuovere la ricerca e l'innovazione che hanno avuto origine negli anni 50 con il finanziamento transnazionale dei progetti di ricerca e innovazione. Dal 1984 i programmi quadro pluriennali rappresentano lo strumento principale dell'UE per promuovere la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione. Attualmente è in corso il nono (9°) programma quadro Orizzonte Europa della durata di sette anni (2021–2027), integrato da vari altri programmi e iniziative di ricerca, in particolare il programma Euratom, ITER e il programma Europa Digitale (cfr. n. 2.8.2.2.1).

2.8.2.1.2 Programmi europei in materia di formazione

Nell'UE la politica formativa compete principalmente agli Stati membri, mentre l'UE assume un ruolo di coordinamento e di supporto. Il tema dell'istruzione è stato inserito nell'agenda politica comunitaria nel 2017 come chiave per la costruzione di società inclusive e coese e per sostenere la competitività europea⁴⁴⁵. L'ulteriore sviluppo

⁴⁴⁵ Conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017, www.consilium.europa.eu > Pagina iniziale > Stampa > Comunicati stampa > 14.12.2017.

dello Spazio europeo dell'istruzione entro il 2030 è definito come obiettivo politico generale.

Anche nel settore delle attività giovanili extrascolastiche l'UE svolge un ruolo sussidiario. La responsabilità principale spetta agli Stati membri. Il quadro di riferimento per la collaborazione è fornito dalla Strategia dell'UE per la gioventù. Per il periodo 2019–2027 la strategia pone l'accento su tre ambiti d'intervento ovvero «mobilitare, collegare e responsabilizzare i giovani». Le misure previste mirano a incoraggiare la partecipazione civica, economica, sociale, culturale e politica dei giovani nonché a consentire lo scambio di esperienze culturali e l'acquisizione di competenze personali e professionali⁴⁴⁶.

L'UE opera nel settore formativo dagli anni 80 mediante programmi di promozione pluriennali. A partire dai famosi programmi Erasmus in ambito universitario ha gradualmente istituito e sviluppato programmi nei settori dell'istruzione scolastica, della formazione professionale, della formazione degli adulti e delle attività giovanili extrascolastiche. Inizialmente gestiti separatamente, dal 2014 i singoli programmi sono stati riuniti in un unico programma globale denominato Erasmus+ che è diventato il principale strumento operativo della cooperazione europea in materia di formazione. Anche Erasmus+ segue un ciclo di sette anni⁴⁴⁷.

2.8.2.2 Componenti dell'attuale generazione di programma: il pacchetto Orizzonte 2021–2027 ed Erasmus+

2.8.2.2.1 Componenti del pacchetto Orizzonte 2021–2027

Nell'ambito dei negoziati con l'UE sul pacchetto Svizzera-UE, la Svizzera ha negoziato la partecipazione all'attuale programma quadro Orizzonte Europa, al programma Euratom, all'infrastruttura di ricerca ITER e al programma Europa Digitale (DEP). In Svizzera tutti questi programmi e iniziative sono raggruppati sotto il nome di «Pacchetto Orizzonte 2021–2027». Per una descrizione dettagliata delle componenti del pacchetto Orizzonte si rimanda al relativo messaggio di finanziamento⁴⁴⁸; di seguito viene fornita solo una breve panoramica.

Orizzonte Europa: il 9° programma quadro di ricerca e innovazione dell'UE si svolge dal 2021 al 2027 e dispone di un budget totale di 95,5 miliardi di euro⁴⁴⁹. Orizzonte Europa prevede svariati strumenti di promozione e abbraccia praticamente l'intera catena del valore: ricerca di base, ricerca applicata, sviluppo tecnologico, innovazione e ingresso nel mercato.

⁴⁴⁶ Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019–2027, GU C 456 del 18.12.2018, pag. 1.

⁴⁴⁷ <https://erasmus-plus.ec.europa.eu> > Guida del programma

⁴⁴⁸ FF 2020 4335

⁴⁴⁹ www.research-and-innovation.ec.europa.eu > Funding > Funding opportunities > Funding programmes and open calls.

Programma Euratom: il programma della Comunità europea dell'energia atomica per le attività di ricerca e formazione nel settore nucleare integra Orizzonte Europa e promuove la ricerca e l'innovazione in questo settore. Ha una durata di cinque anni con un budget di 1,38 miliardi di euro⁴⁵⁰ per il periodo dal 2021 al 2025 e sarà poi esteso al 2026 e al 2027 con un budget di 598 milioni di euro⁴⁵¹.

ITER: l'infrastruttura di ricerca ITER è il più grande progetto al mondo di reattore termonucleare sperimentale. L'organizzazione ITER è stata fondata nel 2007 da UE, Cina, India, Giappone, Russia, Corea del Sud e USA ed è responsabile della costruzione e del funzionamento del reattore di Cadarache, in Francia. L'UE coordina il suo contributo attraverso «Fusion for Energy», un'impresa comune della Comunità europea dell'energia atomica alla quale possono aderire i Paesi associati al programma Euratom. La costruzione di ITER dovrebbe essere completata nel 2042 mentre i primi risultati scientifici sono attesi per il 2030.

Programma Europa Digitale (DEP): con un budget di 8,1 miliardi di euro⁴⁵², il DEP rafforza le capacità digitali dell'Europa e integra Orizzonte Europa realizzando progetti di digitalizzazione specifici che sottolineano la sovranità digitale, la crescita economica e l'impatto sociale della digitalizzazione. È stato introdotto nel 2021 e ha una durata di sette anni.

2.8.2.2.2 Impostazione e funzionamento del programma Erasmus+

Impostazione del programma Erasmus+

Nell'ambito dell'attuale generazione di programma (2021–2027) Erasmus+ comprende attività suddivise in tre azioni chiave e destinate a tutti i settori formativi (istruzione superiore, istruzione e formazione professionale, istruzione scolastica, educazione degli adulti), nonché al settore giovanile extrascolastico e allo sport.

Azione chiave 1, Mobilità individuale a fini di apprendimento: questa azione mira a sostenere l'apprendimento transfrontaliero e promuovere la mobilità delle persone in formazione e del personale delle istituzioni e delle organizzazioni formative di tutti i settori, compresi lo sport e il settore giovanile extrascolastico. Le attività comprendono visite didattiche individuali presso istituzioni partner all'estero, esperienze lavorative in azienda, volontariato, scambi di gruppo, formazione continua e attività didattiche presso le istituzioni partner.

Azione chiave 2, Cooperazione tra organizzazioni e istituzioni: l'obiettivo è rafforzare la cooperazione europea attraverso la collaborazione tra istituzioni formative di tutti i settori, autorità locali o regionali, partner sociali e organizzazioni giovanili. Le attività finanziate comprendono, ad esempio, scambi di classi, seminari di studio, progetti nel settore extrascolastico nonché lo sviluppo di offerte formative e innovazioni congiunte. In questo quadro vengono sostenuti anche i partenariati a lungo termine per la

⁴⁵⁰ www.research-and-innovation.ec.europa.eu > Funding > Funding opportunities > Funding programmes and open calls > Horizon Europe > Euratom Research and Training Programme.

⁴⁵¹ www.eur-lex.europa.eu, COM/2025/60 final.

⁴⁵² www.digital-strategy.ec.europa.eu > Activities > Funding for Digital in the 2021–2027 Multiannual Financial Framework > The Digital Europe Programme.

cooperazione, l'innovazione e l'eccellenza, tra cui l'Iniziativa delle Università Europee (EUI).

Azione chiave 3, Sostegno alla definizione delle politiche e alla cooperazione: le offerte di questa azione chiave sostengono la cooperazione politica tra i Paesi che partecipano al programma, contribuendo così all'attuazione delle strategie in essere e all'elaborazione di nuove strategie europee e transfrontaliere nel campo dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport.

Priorità trasversali: oltre alle tre azioni chiave, nella generazione di programma 2021–2027 sono state definite quattro priorità trasversali, che devono essere promosse in tutti gli ambiti del programma: inclusione e diversità, trasformazione digitale, ambiente e lotta ai cambiamenti climatici nonché partecipazione alla vita democratica, valori comuni e impegno civico.

Per il programma Erasmus+ 2021–2027 l'UE ha stanziato un budget di 26,27 miliardi di euro. Ciò corrisponde circa al doppio dei fondi rispetto al programma precedente (2014–2020); ad ogni modo la maggior parte dei fondi è destinata ad attività di promozione nel campo dell'istruzione e della formazione professionale⁴⁵³.

Agenzia nazionale per la realizzazione delle attività di scambio e di mobilità

Le attività del programma Erasmus+ sono attuate sia a livello centrale dalla Commissione europea sia a livello decentrato dalle agenzie nazionali dei Paesi che partecipano al programma. La Commissione europea stabilisce i requisiti minimi che le agenzie nazionali devono soddisfare per quanto riguarda la gestione e l'attuazione del programma (sistemi di controllo interni, comunicazione e divulgazione dei risultati del programma, gestione e assegnazione dei finanziamenti, sistemi informatici), requisiti verificati dall'autorità nazionale competente nell'ambito della cosiddetta *valutazione di conformità ex ante* (cfr. n. 2.8.7.5.2)⁴⁵⁴.

La Svizzera dispone già di un'agenzia per gli scambi e la mobilità nella formazione (Movetia) che in caso di associazione assumerebbe il ruolo di agenzia nazionale.

Misure di accompagnamento nazionali

Per sostenere le attività di Erasmus+ ogni Paese che partecipa al programma mette in atto anche una serie di *misure di accompagnamento*. Si tratta in particolare di uffici che forniscono servizi intersettoriali, ad esempio sulle tematiche giovanili o sull'orientamento professionale, universitario e di carriera, al fine di potenziare la fruizione e l'impatto di Erasmus+ a livello nazionale. Inoltre, la Direzione generale competente dell'UE mette a disposizione diverse piattaforme, strumenti e reti a cui i Paesi partecipanti possono aderire con l'obiettivo di promuovere i contatti tra gli attori e il trasferimento di know-how.

⁴⁵³ Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+, il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, GU L 189 del 28.5.2021, art. 17.

⁴⁵⁴ Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, articolo 26, paragrafo 3.

2.8.2.3 Retrospettiva sulla partecipazione della Svizzera ai programmi e alle iniziative dell'UE nel settore ERI

2.8.2.3.1 Partecipazione della Svizzera ai programmi quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione

La Svizzera vanta una lunga tradizione di cooperazione con l'UE nel campo della ricerca e ha partecipato ai programmi quadro fin dalla loro introduzione sotto varie forme (come Paese terzo, Paese parzialmente associato o Paese associato). Fino all'8° programma quadro per la ricerca e l'innovazione (Orizzonte 2020, il programma precedente a Orizzonte Europa), la Svizzera è stato uno dei Paesi europei più produttivi in termini di tasso di successo, finanziamenti ottenuti e numero di progetti coordinati⁴⁵⁵. Durante l'ultima generazione di programma, la Svizzera ha registrato una media di 710 partecipazioni all'anno, con contributi finanziari annui pari a 435 milioni di franchi. Nel nostro Paese i programmi quadro dell'UE sono la seconda fonte di finanziamento pubblico per la ricerca e l'innovazione dopo il Fondo nazionale svizzero (FNS) e rappresentano quindi un prezioso complemento alle misure di promozione nazionali.

Partecipazione svizzera al «pacchetto Orizzonte 2021–2027»

Considerato l'importante ruolo dei programmi di ricerca e innovazione dell'UE, la Svizzera intende proseguire la sua associazione nell'ambito del pacchetto Orizzonte 2021–2027. Il 16 dicembre 2020 il Parlamento ha quindi stanziato gli appositi fondi. Il 12 marzo 2021 è stata presentata alla Commissione europea la richiesta formale di associazione della Svizzera all'intero pacchetto Orizzonte. Nella sua risposta, la Commissione europea ha subordinato l'avvio di colloqui informali di associazione ai progressi compiuti sul progetto di accordo quadro istituzionale e alla conclusione di un accordo di validità illimitata che stabilisca le regole generali per la partecipazione della Svizzera al programma.

A seguito della decisione del Consiglio federale di non firmare il progetto di accordo quadro istituzionale con l'UE, il 12 luglio 2021 la Commissione europea ha informato la Svizzera che, fino a nuovo ordine, sarebbe stata considerata Paese terzo non associato per tutti i bandi di Orizzonte Europa nonché per i programmi e le iniziative correlati. La Commissione ha inoltre sottolineato che non sarebbero stati compiuti ulteriori passi nei colloqui esplorativi o nei negoziati di associazione senza un chiarimento delle questioni istituzionali tra l'UE e la Svizzera. La questione dell'associazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte è stata quindi considerata nel contesto generale delle relazioni bilaterali.

Misure transitorie svizzere per il pacchetto Orizzonte 2021–2027

A causa dello status di Paese terzo non associato, gli attori della ricerca e dell'innovazione operanti in Svizzera possono partecipare a circa due terzi dei bandi del pacchetto Orizzonte e non ricevono alcun finanziamento da parte dell'UE. Per attenuare in modo mirato gli effetti di questo status, dal 2021 al 2024 il Consiglio federale ha

⁴⁵⁵ www.sbfi.admin.ch > Ricerca ed innovazione > Cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Fatti e cifre sulla partecipazione della Svizzera > Participation de la Suisse aux programmes et initiatives de recherche et innovation de l'Union européenne: Faits et chiffres 2023.

varato ogni anno apposite misure transitorie per un importo complessivo di circa 2,5 miliardi di franchi. Questi fondi sono stati utilizzati sia per finanziare il budget dei ricercatori svizzeri all'interno dei bandi accessibili, sia per organizzare bandi sostitutivi per le parti del programma non accessibili. Il finanziamento diretto di singoli progetti era già stato previsto nel messaggio di finanziamento. Le misure transitorie sono state sovvenzionate con i fondi messi a disposizione nell'ambito del decreto federale sulla partecipazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027. Dal 2024 il contributo obbligatorio non è più stato iscritto nel preventivo e sono stati stanziati soltanto i fondi per le misure transitorie. A partire dal preventivo 2026 il Consiglio federale dovrebbe nuovamente mettere a bilancio un contributo obbligatorio.

2.8.2.3.2 Partecipazione indiretta della Svizzera ai programmi europei in materia di formazione dal 2014

Dal 1992 la Svizzera partecipa ai programmi in materia di formazione dell'UE con uno status variabile. Negli anni 1992–1994 e 2011–2013 l'associazione è stata completa. Tra questi periodi e dal 2014 in poi, la Svizzera ha invece partecipato indirettamente come Paese terzo e quindi con un accesso limitato alle attività dei programmi.

Nel 2014, in seguito all'adozione dell'iniziativa sull'immigrazione di massa, l'UE ha interrotto anticipatamente i negoziati già avviati sull'associazione al programma Erasmus+ 2014–2020. Di conseguenza, il Consiglio federale ha deciso come alternativa di adottare soluzioni transitorie annuali. Dal 2018 viene implementata la cosiddetta «soluzione svizzera» (conosciuta anche come «programma svizzero per Erasmus+», «soluzione transitoria per Erasmus+», *Swiss-European Mobility Programme* [SEMP], ecc.) sotto forma di un programma di promozione compatibile con Erasmus+ gestito da Movetia e finanziato direttamente dalla Svizzera dal 2021 attraverso i messaggi ERI. Nel 2021 non è stato possibile associarsi alla generazione di Erasmus+ per il periodo 2021–2027. Come nel settore della ricerca e dell'innovazione, la Commissione europea ha ritenuto che non si potessero compiere ulteriori passi verso l'associazione senza un chiarimento delle relazioni politiche tra l'UE e la Svizzera.

Attraverso la «soluzione svizzera» il nostro Paese ha sviluppato ulteriormente la cooperazione internazionale e la mobilità nel settore della formazione. Il numero di partecipanti è aumentato costantemente e nel 2024 sono stati finanziati i progetti di mobilità di oltre 16 400 persone all'interno di tutti i programmi (compresi alcuni Paesi extraeuropei) a fronte di circa 11 200 persone nel 2017. Tuttavia, attualmente la crescita è inferiore rispetto a quella di altri Paesi associati a Erasmus+. Inoltre, non va dimenticato che la Svizzera può partecipare alle attività e alle misure di Erasmus+ solo in misura limitata.

«Soluzione svizzera»

Le attività sostenute nell'ambito della «soluzione svizzera» sono aperte a tutte le istituzioni di qualsiasi ambito formativo e si fondano in gran parte sulle priorità di Erasmus+, con cui sono compatibili. La collaborazione tra istituzioni svizzere e partner dei Paesi che fanno parte del programma Erasmus+ è quindi possibile in alcuni settori. Tuttavia, per le istituzioni e le organizzazioni svizzere l'accesso alle attività e ai fondi degli strumenti di finanziamento Erasmus+ è fortemente limitato rispetto agli altri

Paesi. La «soluzione svizzera» tiene conto di questo aspetto e, ove possibile, offre misure alternative. Per quanto riguarda l'accesso esistono quattro categorie:

- *accesso libero*: gli attori svizzeri hanno accesso illimitato alle attività e ai fondi dello strumento di finanziamento Erasmus+ e possono richiedere finanziamenti alla Commissione europea;
- *accesso limitato*: gli attori svizzeri possono accedere ma hanno meno diritti rispetto alle istituzioni dei Paesi che partecipano al programma e ricevono un sostegno finanziario con i fondi Erasmus+ solo in alcuni casi. Pertanto, di norma vengono sostenuti direttamente con fondi svizzeri;
- *accesso bloccato, misure alternative*: gli attori svizzeri non hanno accesso alle attività e ai fondi dello strumento di finanziamento Erasmus+. La «soluzione svizzera» offre misure alternative, finanziate direttamente con fondi svizzeri;
- *accesso bloccato, nessuna misura alternativa*: gli attori svizzeri non hanno accesso alle attività e ai fondi dello strumento di finanziamento Erasmus+ e la «soluzione svizzera» non offre alcuna misura alternativa.

Come mostra la panoramica dell'allegato 2.8 (1), la Svizzera ha un accesso completo o limitato soltanto a un terzo circa del totale delle attività disponibili nell'ambito di Erasmus+. Per le istituzioni e le organizzazioni svizzere l'accesso alle altre attività è bloccato, soprattutto per quanto riguarda la mobilità individuale. Per un terzo di queste attività con accesso bloccato vengono offerte misure alternative che includono attività basate sugli strumenti di finanziamento di Erasmus+ ma finanziate interamente con fondi svizzeri, ovvero la Svizzera finanzia sia la mobilità in entrata che quella in uscita, a differenza dei Paesi che partecipano al programma Erasmus+. La cooperazione tra organizzazioni e istituzioni è possibile solo in parte, così come la collaborazione politica.

Misure di accompagnamento all'interno della «soluzione svizzera»

Anche nell'ambito della «soluzione svizzera» vengono attuate misure di accompagnamento nazionali per sostenere l'impatto e l'utilizzo ottimale delle attività di promozione. Per le misure alle quali la Svizzera non ha accesso a livello dell'UE vengono proposte misure autonome e parallele. Una parte significativa delle misure di accompagnamento viene realizzata dall'agenzia nazionale Movetia. Si tratta, ad esempio, di attività promozionali, attività di networking, visite preparatorie nonché misure di assicurazione qualità e accreditamento di istituzioni e organizzazioni richiedenti. Le misure di accompagnamento di cui sono responsabili altri attori comprendono la creazione di punti di contatto e organi incaricati dell'esecuzione nonché di reti e iniziative che sostengono gli attori nazionali, la diffusione delle informazioni e il networking a metà strada tra le attività svizzere e quelle dell'UE, nonché a livello nazionale. Alcuni esempi: l'ufficio svizzero di informazione e di collegamento *SwissCore* a Bruxelles, la rete di informazione sull'istruzione in Europa *Eurydice*, la rete di informazione *Eurodesk* che si occupa di soggiorni all'estero per i giovani, *Euroguidance*, che sostiene l'internazionalizzazione nell'ambito dell'orientamento professionale, universitario e

di carriera, nonché la partecipazione alla *Academic Cooperation Association (ACA)* che promuove l'internazionalizzazione nel settore universitario.

2.8.2.4 L'importanza dell'associazione della Svizzera ai programmi ERI dell'UE

2.8.2.4.1 Urgenza di associarsi al pacchetto Orizzonte 2021–2027

L'associazione della Svizzera al «pacchetto Orizzonte 2021–2027» riveste grande importanza non solo per il settore nazionale della ricerca, ma anche per l'economia. Negli ultimi anni si sono susseguiti appelli pubblici e dichiarazioni di rappresentanti del mondo della ricerca e dell'innovazione che chiedevano di associare la Svizzera al pacchetto Orizzonte. Inoltre, tra il 2021 e il 2024 sono stati presentati numerosi interventi parlamentari e iniziative cantonali che perseguivano lo stesso obiettivo (v. n. 1.5).

Effetti positivi dell'associazione

L'associazione al pacchetto Orizzonte porta con sé diversi importanti effetti positivi, tra cui l'accesso all'eccellenza scientifica, all'innovazione e al networking, la promozione della cooperazione internazionale, l'intensificazione della concorrenza e la riduzione degli oneri amministrativi supplementari dovuti alla mancata associazione.

Grazie all'associazione, gli attori svizzeri della ricerca e dell'innovazione avranno nuovamente accesso illimitato a tutte le parti del programma, in particolare ai progetti individuali, compresi i bandi del Consiglio europeo della ricerca (ERC), che promuove la ricerca di punta in tutti i campi, e del Consiglio europeo dell'innovazione (EIC), che sostiene l'innovazione e le nuove tecnologie, nonché alla maggior parte delle azioni Marie Skłodowska-Curie (MSCA), che offrono programmi internazionali per giovani scienziati.

Gli effetti dell'associazione, in particolare della partecipazione ai progetti individuali, sono stati esaminati in un breve studio commissionato dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), che include un'analisi della letteratura scientifica e dei dati relativi ai finanziamenti del 2018 e del 2019, nonché di alcune interviste⁴⁵⁶.

Sono stati individuati cinque effetti che mostrano in che modo l'associazione rafforza il sistema svizzero della ricerca e dell'innovazione, contribuendo a garantire benessere e competitività:

1. **intensificazione della concorrenza:** la concorrenza promuove la qualità dei progetti di ricerca e innovazione generando una maggiore competizione per i finanziamenti. Associandosi ai programmi quadro dell'UE, la Svizzera può beneficiare di una concorrenza più intensa e internazionale;

⁴⁵⁶ www.sbfi.admin.ch > Ricerca ed innovazione > Cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Fatti e cifre sulla partecipazione della Svizzera > Progetti individuali dei programmi quadro dell'UE di ricerca e innovazione: conseguenze della partecipazione svizzera (in tedesco).

-
2. **effetto reputazionale:** i sussidi individuali, famosi a livello internazionale, offrono ai beneficiari diversi vantaggi, tra cui migliori opportunità di ottenere una promozione professionale o accedere a una nuova posizione, maggiore visibilità e acquisizione di partner. Ciò vale anche per le istituzioni, che possono beneficiare della buona reputazione dei loro ricercatori. Dal canto loro, PMI e start-up possono segnalare serietà e forza innovativa nei confronti di clienti e investitori;
 3. **effetto «brain gain»:** tramite l'associazione e l'accesso al prestigioso ERC la Svizzera può attirare ricercatori brillanti;
 4. **effetto leva:** i sussidi individuali aiutano i ricercatori, le PMI e le start-up a ottenere ulteriori finanziamenti pubblici (*leverage*) e privati (*crowding-in*);
 5. **effetto rete:** i programmi quadro dell'UE promuovono il networking tra ricercatori, PMI e start-up, rafforzando sia lo sviluppo personale e professionale sia lo scambio e la diffusione delle conoscenze. Questo networking ha un impatto positivo sulla produttività e sulla crescita.

Per la Svizzera lo status di Paese terzo non associato ha comportato un notevole onere amministrativo. Nell'ambito delle misure transitorie, la gestione dei fondi e la verifica finanziaria dei progetti devono essere svolte dalla SEFRI e ciò richiede risorse umane e finanziarie supplementari. In caso di associazione, gli oneri amministrativi legati ai bandi decadranno a partire dal momento dell'associazione. Tuttavia, la SEFRI e le sue organizzazioni partner dovranno continuare a monitorare gli impegni assunti con lo status di Paese terzo fino alla fine dei progetti, ovvero fino al 2035 circa. In caso di associazione, la valutazione scientifica dei progetti, la verifica finanziaria e l'erogazione dei fondi saranno di nuovo effettuate direttamente dalla Commissione europea, il che ridurrebbe notevolmente l'onere burocratico per la Svizzera. Inoltre, data la grande disponibilità di personale contabile, la Commissione europea può beneficiare di economie di scala, aumentando così l'efficienza e riducendo i costi amministrativi.

Grazie allo status di Paese associato, gli attori della ricerca e dell'innovazione operanti in Svizzera possono tornare a essere partner a pieno titolo di progetti collaborativi e assumere l'importante ruolo di coordinatori, nel quale possono dare un contributo significativo all'impostazione e all'attuazione dei progetti di ricerca e innovazione.

Urgenza dell'associazione

Il 2025 è un anno particolarmente importante per la partecipazione a Orizzonte Europa in quanto segna l'inizio del nuovo piano strategico per il periodo 2025–2027⁴⁵⁷. Il piano definisce le linee guida strategiche per gli ultimi tre anni di Orizzonte Europa e punta a concentrare gli investimenti in ricerca e innovazione su sfide globali come il

⁴⁵⁷ <https://research-and-innovation.ec.europa.eu > Funding > Funding opportunities > Funding programmes and open calls > Horizon Europe > Strategic plan>.

cambiamento climatico, la perdita di biodiversità e la trasformazione digitale. L'associazione provvisoria a partire dal 2025 e l'applicazione provvisoria dell'EUPA⁴⁵⁸ consentiranno ai partecipanti svizzeri di beneficiare tempestivamente delle nuove priorità e opportunità di finanziamento e di adattare le loro strategie di ricerca. Ciò garantisce una pianificazione sicura e consente di prepararsi in modo ottimale ai prossimi anni di programma.

L'urgenza di ottenere l'associazione è dovuta anche al fatto che i bandi per il 2025 sono già in corso. Associandosi in un secondo momento, la Svizzera rischia di essere esclusa da iniziative chiave e di perdere così preziose opportunità di partecipare a progetti pionieristici, in particolare nel settore digitale. Un'associazione nel più breve tempo possibile è fondamentale per poter continuare a partecipare attivamente alla competizione internazionale per la promozione della ricerca e ai progetti nel campo dell'innovazione.

L'associazione consente inoltre di partecipare a numerose attività nell'ambito dell'infrastruttura di ricerca ITER e del DEP non accessibili ai Paesi terzi non associati. Per i centri di competenza svizzeri nel campo della ricerca sulla fusione nucleare (p. es. Swiss Plasma Center), l'assenza di un collegamento con iniziative europee come ITER è grave. Inoltre, le imprese svizzere non possono più beneficiare di interessanti contratti di servizi per la costruzione di ITER, contratti a loro volta importanti per lo sviluppo delle tecnologie correlate e l'aggiornamento del know-how tecnologico in Svizzera.

Per la ricerca in settori come la sanità e il clima sono necessarie infrastrutture e piattaforme digitali sempre più grandi e potenti. I costi per lo sviluppo, l'acquisto e l'esercizio di tali infrastrutture sono in costante aumento e difficilmente sono sostenibili per un solo Paese. È quindi indispensabile mettere insieme le risorse e le capacità nazionali, come previsto nel quadro del DEP.

Ci sono poi settori, come la tecnologia quantistica o il settore spaziale, che l'UE considera strategicamente rilevanti e che di norma non sono accessibili ai Paesi non associati. Per accedervi, infatti, è necessaria l'associazione ed eventualmente il superamento di una valutazione aggiuntiva. In questi settori spesso la Svizzera svolge un ruolo di primo piano a livello mondiale o possiede un *know-how* unico. La sua esclusione implica l'interruzione di attività di ricerca pluriennali nonché della collaborazione con i partner europei e rende più difficile l'accesso ai risultati di queste attività⁴⁵⁹. La Svizzera rischia così di perdere la sua posizione di leadership.

L'associazione all'attuale generazione di programma è decisiva anche per la partecipazione ai futuri programmi dell'UE, in particolare a quello che seguirà Orizzonte Europa. Ciò pone la Svizzera in una posizione più forte in vista di futuri negoziati, in

⁴⁵⁸ L'applicazione provvisoria dell'EUPA terminerà al momento della ratifica, ma non oltre il 2028. In caso di ratifica, l'accordo (compresi i protocolli) entrerà definitivamente in vigore. L'esistenza di un accordo è un requisito fondamentale per la stipula di ulteriori protocolli per la partecipazione alle future generazioni del programma.

⁴⁵⁹ www.sbf.admin.ch > Ricerca ed innovazione > Cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Pacchetto Orizzonte 2021–2027.

quanto riconosciuta come partner attivo e affidabile all'interno dell'attuale pacchetto Orizzonte.

È molto importante che la Svizzera mantenga la sua posizione di punta nel campo della ricerca e dell'innovazione. Più dura la fase di mancata associazione, maggiore è il rischio che i ricercatori altamente qualificati e le imprese innovative che trovano condizioni più interessanti nei Paesi vicini decidano di trasferirsi. Sul lungo periodo ciò potrebbe comportare non solo la perdita della posizione di leadership della Svizzera nel settore della ricerca e dell'innovazione a livello mondiale, ma anche una minore capacità del nostro Paese di attrarre talenti e investimenti.

2.8.2.4.2 Importanza dell'associazione a Erasmus+

Obiettivi della politica formativa svizzera nel contesto della cooperazione internazionale in materia di formazione

Le attività di mobilità internazionale per studenti, apprendisti, persone in formazione di altri settori e formatori offrono soprattutto ai giovani l'opportunità di acquisire competenze utili per il mercato del lavoro, di evolvere a livello personale e di imparare a orientarsi e a mettersi alla prova in contesti nuovi e sconosciuti. La cooperazione internazionale tra le istituzioni di tutti i settori formativi, dal livello primario passando per la formazione professionale fino alla formazione professionale superiore e universitaria, rappresenta una base solida per la costruzione e lo sviluppo di reti internazionali. Ciò consente lo scambio di conoscenze ed esperienze, l'elaborazione di nuove strategie e persino l'avvio di offerte formative comuni. La promozione della mobilità e della cooperazione contribuisce all'eccellenza del sistema formativo svizzero in termini di qualità e competitività e fa quindi parte a pieno titolo della strategia internazionale del Consiglio federale nel settore ERI.

La strategia per gli scambi e la mobilità della Confederazione e dei Cantoni formula la visione secondo cui durante la formazione tutti i giovani dovrebbero partecipare almeno una volta a un'attività di scambio di lunga durata⁴⁶⁰. Insieme, Confederazione e Cantoni lavorano per garantire che gli scambi e la mobilità vengano riconosciuti come parte del curriculum formativo, per aumentare il tasso di partecipazione alle attività e migliorare la qualità dell'offerta. Gli scambi e la mobilità devono essere radicati nel sistema formativo e nel mondo del lavoro e devono essere istituiti programmi mirati. Occorre inoltre instaurare partenariati stabili e intensificare la collaborazione con i partner nazionali e internazionali. La Confederazione e i Cantoni hanno sottolineato l'importanza degli scambi e della mobilità anche nei loro obiettivi comuni di politica formativa⁴⁶¹. Sulla scia di questi sviluppi, nell'ordinanza concernente il riconoscimento degli attestati di maturità liceale (riveduta nel 2023) la creazione dei presupposti per la partecipazione ad attività di scambio e mobilità è stata

⁴⁶⁰ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Scambi e mobilità: Confederazione e Cantoni adottano una strategia comune.

⁴⁶¹ www.sbfi.admin.ch > Formazione > Spazio formativo svizzero > Cooperazione tra Confederazione e Cantoni in materia di formazione > Basi comuni > Dichiarazione 2023 sugli obiettivi comuni di politica della formazione per lo spazio formativo svizzero.

definita come requisito minimo per ottenere il riconoscimento a livello svizzero di un attestato di maturità liceale cantonale o riconosciuto a livello cantonale⁴⁶².

In questo contesto, il Consiglio federale considera la partecipazione della Svizzera a Erasmus+ un obiettivo strategico per promuovere e sviluppare ulteriormente l'internazionalizzazione degli attori svizzeri della formazione in un contesto di forte concorrenza internazionale.

Importanza della partecipazione svizzera al programma Erasmus+

Erasmus+ è uno strumento unico per promuovere la cooperazione internazionale nel campo della formazione. Non esiste infatti nessuna alternativa al mondo in termini di portata, varietà delle opportunità di partecipazione e cooperazione e internazionalità. Al contrario la «soluzione svizzera» ha dei limiti molto chiari, tanto che l'accesso alla maggior parte delle attività di mobilità risulta bloccato. Nonostante l'adozione di misure alternative, la Svizzera non può godere degli stessi vantaggi dei Paesi che partecipano a Erasmus+ e deve finanziare la mobilità in entrata e in uscita con fondi propri. Inoltre, è completamente dipendente dalla disponibilità dei partner europei a organizzare una mobilità a fini di apprendimento separata al di fuori di Erasmus+. Nel caso dei progetti di cooperazione per lo sviluppo della qualità e dell'innovazione in ambito formativo le istituzioni svizzere non possono avviare né coordinare progetti. A ciò si aggiunge la partecipazione difficile e non del tutto paritaria alle reti internazionali, che comporta il rischio permanente di un'esclusione sistematica da iniziative strategicamente rilevanti dell'UE, come l'Iniziativa delle università europee.

Con l'attuale dotazione finanziaria, i fondi destinati alle attività di promozione consentono solo una crescita minima delle mobilità e delle attività sovvenzionate; il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello politico rimane quindi molto lontano.

Sebbene il budget per la «soluzione svizzera» sia raddoppiato, passando da oltre 29 milioni di franchi nel 2014 a quasi 58 milioni nel 2027, nel 2014 il livello era nettamente inferiore all'importo che la Svizzera avrebbe dovuto versare in caso di associazione a pieno titolo, senza contare che nello stesso periodo il budget per Erasmus+ è praticamente triplicato. In caso di mancata associazione, questo divario sempre più grande potrebbe comportare, nel medio-lungo termine, l'esclusione del nostro Paese dalla promozione della mobilità internazionale e dalla cooperazione europea in materia di formazione, con conseguenti ripercussioni sull'attrattiva e sull'efficienza del suo sistema formativo.

Pertanto, solo l'associazione della Svizzera a Erasmus+ consente un accesso illimitato e giuridicamente garantito a tutte le attività di mobilità e cooperazione, nonché alle misure di sostegno allo sviluppo delle politiche nel settore della formazione, della gioventù e dello sport. L'associazione genera non solo vantaggi a breve termine grazie alla maggiore mobilità dei singoli individui e alle maggiori opportunità di cooperazione per gli stakeholder, ma contribuisce anche in modo significativo alla creazione e allo sviluppo di reti internazionali strutturate e durevoli con la partecipazione della

⁴⁶² Art. 22 cpv. 2 dell'Ordinanza del 28 giugno 2023 concernente il riconoscimento degli attestati di maturità liceale (Ordinanza sulla maturità [ORM]), RS 413.11.

Svizzera. In questo modo è possibile gettare le basi per promuovere a lungo termine la capacità innovativa del sistema formativo svizzero e potenziare il trasferimento di know-how. L'associazione è quindi fondamentale per preservare e rafforzare la competitività e l'attrattiva della Svizzera, nonché la sua posizione di nazione leader nel campo della formazione e della scienza in Europa e anche oltre (vedi allegato 2.8 (2) per un confronto tra la «soluzione svizzera» e un'associazione a Erasmus+).

Mobilità internazionale individuale a fini di apprendimento

La mobilità internazionale per l'apprendimento è diventata sempre più importante grazie all'interconnessione di aree economiche, di ricerca e di formazione transfrontaliere e comprende tutti i settori formativi, compresi lo sport e il settore giovanile extrascolastico. I principi per l'acquisizione e lo sviluppo di competenze internazionali vengono implementati già durante la formazione scolastica e le attività giovanili extrascolastiche: le prime esperienze di mobilità e di scambio (p. es. scambi di classi e scambi giovanili internazionali) motivano i giovani a ripetere queste attività nel loro percorso professionale o accademico (p. es. tirocini professionali o semestri di studio all'estero). Nella formazione professionale lo sviluppo di competenze e reti internazionali è sempre più rilevante, in particolare per i lavoratori del settore economico, fortemente influenzato dai cambiamenti tecnologici e dalla globalizzazione. Ad esempio, gli apprendisti dell'industria meccanica, elettrica e metallurgica, dell'informatica e del settore commerciale traggono particolare vantaggio dall'opportunità di svolgere le loro prime esperienze all'estero e di rafforzare così le proprie competenze linguistiche e professionali. La mobilità a fini di apprendimento rimane importante anche nella formazione degli adulti e nella formazione continua e permette di acquisire competenze utili per il mercato del lavoro. Inoltre, offre un importante valore aggiunto nel settore dello sport: ad esempio, le persone che lavorano nelle organizzazioni dedicate allo sport popolare possono **migliorare le proprie qualifiche e le proprie competenze**, oltre ad **apprendere nuove metodologie**. *La mobilità delle persone in formazione di tutti i settori*: consente a studenti, apprendisti e altre persone in formazione di acquisire competenze interculturali, linguistiche, personali, professionali e metodologiche estese, indispensabili nel contesto internazionale. Gli effetti positivi della mobilità sulle competenze interculturali e linguistiche sono stati dimostrati anche da vari studi nazionali e internazionali riguardanti diversi livelli di istruzione⁴⁶³. I soggiorni all'estero hanno un impatto significativo anche sullo sviluppo delle competenze personali e sociali⁴⁶⁴. Alcuni studi evidenziano inoltre una correlazione tra i soggiorni all'estero degli studenti e gli effetti economici positivi sulle carriere accademiche e

⁴⁶³ Cfr.: Heinzmann S., Paul S., Hilbe R. und Schallhart N.: Sprachaustausch auf der Primarstufe, Einfluss auf die Sprachlernmotivation und die produktiven Sprachkompetenzen, Freiburg: Institut für Mehrsprachigkeit (2019); Moore, I., Torgerson C., and Beckmann N.: Systematic Review Measuring the Efficacy of Study Abroad in Undergraduate Language Learners on Linguistic Proficiency Gains. *Review of Education* (2021), vol. 9, n. 3, pagg. 1–26.

⁴⁶⁴ Cfr.: Zimmermann J.T., Greischel H., Preuss J.S., Kercher J. e Kittel R.: Teilstudie 1: Aussercurriculare Bildungseffekte von Auslandsaufenthalten, Abschlussbericht, DAAD-Wirkungsstudie interkulturelle Kompetenz und Werteorientierung durch Individualmobilität und Erasmus+ (2018).

professionali⁴⁶⁵. Le esperienze all'estero durante la formazione e la formazione continua aiutano soprattutto i giovani a costruire, tra le altre cose, reti di contatti internazionali che si riveleranno importanti per la loro carriera.

Attraverso le attività di mobilità internazionale per l'apprendimento anche gli insegnanti, i docenti, i formatori e altri responsabili della formazione acquisiscono competenze supplementari che si rivelano importanti per la loro funzione di moltiplicatori e motivatori nel sistema formativo. Inoltre, si gettano le basi per una cooperazione internazionale a lungo termine tra istituzioni e organizzazioni: le attività individuali generano infatti attività di follow-up a livello istituzionale, dalle pubblicazioni congiunte alle cooperazioni istituzionali strutturate⁴⁶⁶.

Finora Erasmus+ è il programma che offre le attività di mobilità più variegate per tutti i gruppi target e in tutti gli ambiti formativi. Dal 2014 l'aumento dei finanziamenti ha permesso di raddoppiare i progetti di mobilità a fini di apprendimento completati a livello europeo. Grazie alla loro partecipazione al programma, oggi i nostri Paesi vicini hanno un tasso di mobilità nettamente superiore a quello svizzero. L'associazione consente anche alla Svizzera di sfruttare appieno il potenziale di mobilità a fini di apprendimento sul lungo periodo, soprattutto in quei settori in cui c'è un ritardo da recuperare (formazione professionale, formazione scolastica, formazione liceale, formazione continua, politiche giovanili e sport).

Alcune priorità di Erasmus+ sono importanti anche per i gruppi target svizzeri, ad esempio la dimensione extraeuropea del programma. Pertanto, l'associazione garantisce opportunità di mobilità a fini di apprendimento non solo in Europa, ma anche al di fuori dell'Europa, fattore essenziale date le interdipendenze economiche mondiali della Svizzera.

Cooperazioni internazionali

La qualità e il prestigio del sistema formativo svizzero dipendono dal continuo miglioramento e dall'aggiornamento delle offerte formative. Il networking, gli scambi e la cooperazione con i partner internazionali sono una base importante per le istituzioni e le organizzazioni del settore formativo e permettono loro di recepire nuovi sviluppi, mettere a punto offerte didattiche e innovazioni formative comuni e integrare nuovi metodi. A loro volta, questi partenariati consolidati favoriscono la realizzazione di attività internazionali di mobilità a fini di apprendimento.

Una delle priorità della cooperazione istituzionale è la promozione dell'eccellenza, che è anche un obiettivo della politica ERI svizzera: le due iniziative chiave «Iniziativa delle Università Europee» (EUI) e *Centres of Vocational Excellence* (CoVE) favoriscono il networking tra gli attori a livello regionale e internazionale in ambito

⁴⁶⁵ Cfr.: Netz N., Cordua F.: Does studying abroad influence graduate's wages? A literature review, in: *Journal of International Students* (2021), vol. 11 n. 4, pagg. 768–789; Messer Dolores, Wolter Stefan: Are student exchange programs worth it? *Studies in Higher Education* (2007).

⁴⁶⁶ Driving Impact of Erasmus+ Outgoing Academic Staff Mobility: Current Landscape and Pathways for the Future, cfr.: www.aca-secretariat.be > publications > all publications > 2024.

universitario e nel settore della formazione professionale. In Svizzera c'è molto interesse per le alleanze universitarie europee nell'ambito dell'EUI, alle quali il nostro Paese è ammesso a partecipare, con alcune restrizioni, dal 2022. In Europa le candidature delle scuole universitarie svizzere riscuotono un grande successo, tant'è vero che ad oggi ben 12 istituti elvetic – sia università che scuole universitarie professionali – fanno parte di una di queste alleanze. Oltre alle istituzioni in senso stretto, ne beneficiano anche le aziende che formano apprendisti, le organizzazioni del mondo del lavoro e altre organizzazioni attive in ambito formativo. Ad esempio, alcune associazioni di categoria svizzere stanno collaborando con i propri partner europei per sviluppare standard di qualificazione comuni o innovazioni tecnologiche per la formazione.

La cooperazione istituzionale aumenta anche la visibilità internazionale del sistema formativo svizzero, consentendo ai partner di progetto del nostro Paese di apportare competenze specifiche – ad esempio nella formazione professionale duale – e di far conoscere a livello internazionale i punti di forza del nostro sistema formativo e le sue qualifiche.

A differenza della «soluzione svizzera» (v. n. 2.8.2.3.2 e allegato 2.8 (1)), l'associazione a Erasmus+ offre agli operatori attivi nel nostro Paese l'opportunità di partecipare ai progetti di cooperazione in grande misura e senza restrizioni e permette loro di trarre il massimo vantaggio e di profilarsi come partner interessanti. In caso di associazione è inoltre garantito l'accesso a nuove attività e iniziative pilota riservate ai Paesi che partecipano al programma. Verrebbero meno quindi le doppie procedure di autorizzazione per la partecipazione autofinanziata ai progetti dell'UE richieste dalla soluzione svizzera.

Partecipazione ai processi di sostegno allo sviluppo e alla cooperazione politica e al dialogo strategico europeo sull'istruzione

La cooperazione internazionale è sempre più importante anche per gli attori e i decisori responsabili della gestione dello spazio formativo svizzero (tra cui le autorità formative, i partner sociali, le associazioni professionali e di categoria e le conferenze specializzate). Gli sviluppi economici, sociali ed ecologici a livello internazionale contribuiscono a plasmare le sfide della politica formativa a livello nazionale. Per garantire una politica formativa efficiente ed efficace è quindi importante discutere a livello transfrontaliero esperienze, idee e approcci vincenti, nonché sviluppare e sperimentare nuove strategie con i partner che condividono la stessa visione. E inoltre di importanza strategica per la Svizzera partecipare attivamente al dialogo europeo sull'istruzione, rappresentare i propri interessi di politica formativa a livello internazionale e contribuire all'impostazione dello Spazio europeo dell'istruzione. Il potenziale di apprendimento e di sinergia della cooperazione internazionale è particolarmente grande quando si tratta di sfide sistemiche come la digitalizzazione e la transizione verde.

Erasmus+ offre due opportunità diverse e interconnesse per questa cooperazione a livello di sistema politico: in primo luogo progetti finalizzati a sostenere il dialogo politico, la cooperazione e lo sviluppo delle politiche nonché a contribuire allo sviluppo di nuove strategie e innovazioni per aggiornare la formazione. Ne sono un esem-

pio gli esperimenti pilota per nuovi approcci politici, gli studi comparativi per l'elaborazione di basi decisionali e le misure per migliorare la comparabilità delle qualifiche. In caso di associazione, tali cooperazioni sono aperte anche agli attori svizzeri.

In secondo luogo, i comitati di programma, i comitati di esperti e le reti a livello comunitario rappresentano un canale di dialogo, scambio di esperienze e co-progettazione del contesto formativo europeo. Un ruolo particolare spetta al Comitato di programma Erasmus+, in cui vengono prese le decisioni più importanti sull'impostazione delle attività e definite le linee guida strategiche. Finora l'accesso della Svizzera a questi organismi è stato limitato o non è stato possibile. Attualmente per far sentire la propria voce la Svizzera deve affidarsi ai contatti bilaterali, il che richiede tempo e non offre alcuna certezza che le sue richieste vengano prese in considerazione. Anche in questo caso, l'associazione consentirebbe agli attori elvetici di avere pieno accesso e darebbe loro la possibilità di partecipare al dialogo europeo sulla politica dell'istruzione, contribuire a plasmare l'orientamento strategico del programma e migliorare la visibilità della formazione svizzera a livello europeo.

Temi trasversali

Le priorità trasversali definite nell'ambito di Erasmus+ (cfr. n. 2.8.2.2.2) corrispondono in gran parte ai temi trasversali indicati nel Messaggio ERI 2025–2028, ovvero *digitalizzazione, sviluppo sostenibile, uguaglianza delle opportunità, cooperazione nazionale e internazionale*. Questi temi sono fondamentali per il settore ERI e devono essere integrati nella politica ERI in maniera sistematica e in un'ottica di lungo periodo.

In vista delle sfide legate alla *digitalizzazione* in ambito formativo, l'associazione a Erasmus+ consente agli attori svizzeri di beneficiare del trasferimento di know-how nello sviluppo, nell'applicazione e nella fruibilità delle nuove tecnologie e di stare al passo con la velocità della trasformazione digitale che attraversa questo settore in Europa. L'associazione creerebbe inoltre le condizioni ideali per promuovere l'acquisizione di competenze necessarie per dare forma allo *sviluppo sostenibile*. La cooperazione istituzionale può dare un importante contributo al rafforzamento della Svizzera come polo ERI includendo lo sviluppo sostenibile nei testi di riferimento elaborati congiuntamente e sfruttandolo come opportunità e vantaggio competitivo. Per quanto riguarda l'*uguaglianza delle opportunità*, l'associazione offre un valore aggiunto in quanto apre agli attori svizzeri maggiori possibilità di partecipazione alle attività di mobilità, contribuendo così a ridurre le discriminazioni. Infine, l'inclusione della cooperazione nazionale e internazionale tra i temi trasversali sottolinea l'importanza della cooperazione internazionale come strumento per garantire e aumentare la competitività degli attori svizzeri.

2.8.2.5 Conseguenze in caso di mancata associazione

In caso di mancata associazione, sarebbe necessario mantenere l'attuale regime di misure transitorie o la «soluzione svizzera» sia per il pacchetto Orizzonte 2021–2027 che per Erasmus+.

Non essere associati significa limitare l'accesso degli operatori svizzeri ai programmi. Nel caso di Orizzonte Europa, ciò riguarda principalmente il finanziamento individuale di ricercatori talentuosi o di aziende innovative, nonché settori strategici come la ricerca quantistica e lo spazio. Le misure transitorie nazionali non sostituiscono adeguatamente la concorrenza internazionale. Per il pacchetto Orizzonte, la partecipazione con lo status di Paese terzo comporta un notevole onere amministrativo a carico della SEFRI. Sebbene i fondi utilizzati per finanziare i partecipanti svizzeri ai progetti del pacchetto Orizzonte siano paragonabili a quelli utilizzati nel quadro di un'associazione (i cosiddetti contributi obbligatori all'UE), non ottengono lo stesso effetto e vengono quindi utilizzati in maniera meno efficiente (v. n. 2.8.7.4).

Per Erasmus+, la rinuncia all'associazione implica il proseguimento dell'attuale «soluzione svizzera». In termini di contenuti, tuttavia, questi fondi non sono in grado di produrre gli stessi benefici e lo stesso valore aggiunto di un'associazione: in questo caso, le istituzioni svizzere hanno a disposizione un numero significativamente inferiore di strumenti e di mezzi finanziari. Non hanno infatti un accesso equo e legalmente sicuro al programma e possono partecipare alle attività soltanto in misura molto limitata (v. n. 2.8.2.3.2 e allegato 2.8 (1)). Inoltre, se si continua ad applicare la «soluzione svizzera», si corre il rischio che un grande potenziale di attività di mobilità e di cooperazione rimanga inutilizzato (v. n. 2.8.2.4.2). A medio e lungo termine, lo sganciamento dalla cooperazione europea in materia di formazione e la perdita di competitività e attrattiva dello spazio formativo svizzero aggraverebbero gli svantaggi comparativi per gli operatori e le persone in formazione.

La Svizzera dipende dalla cooperazione internazionale nel settore ERI e rischia di perdere la sua posizione di spicco in campo scientifico e formativo.

2.8.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

2.8.3.1 Obiettivi generali per i programmi dell'UE

L'obiettivo della Svizzera nei negoziati sul pacchetto Svizzera-UE era quello di stipulare un accordo che costituisse la base per una partecipazione più sistematica ai programmi di suo interesse. Allo stesso tempo, l'obiettivo è stato quello di negoziare i protocolli per i programmi dell'UE a cui la Svizzera intende partecipare, per quanto possibile, nella generazione 2021–2027, ovvero Orizzonte Europa, Euratom, ITER, Europa Digitale ed Erasmus+, nonché il programma EU4Health (v. n. 2.13).

Altri programmi ai quali è possibile associarsi includono «Europa Creativa», il programma quadro dell'UE per la promozione dei settori culturali e creativi europei nel periodo 2021–2027. Il Consiglio federale ha più volte ribadito il suo interesse a partecipare ai programmi culturali dell'UE, da ultimo nel Messaggio sulla cultura 2025–2028. A causa dei necessari adeguamenti legislativi, la partecipazione all'attuale generazione di programma non è stata oggetto dei negoziati.

Anche la partecipazione della Svizzera ai futuri programmi dell'UE non è stata tematicizzata. Infatti, mentre l'EUPA costituisce la base per l'intera partecipazione, i protocolli (che contengono le condizioni specifiche per l'associazione ai singoli programmi) devono essere rinegoziati a ogni nuova generazione. In questo modo la Svizzera può valutare di volta in volta quali sono i programmi aperti ai Paesi terzi a

cui desidera associarsi. Il Parlamento può esprimersi e decidere in merito all'associazione nell'ambito dei messaggi di finanziamento per le partecipazioni ai singoli programmi.

Alla luce dell'adozione dell'iniziativa parlamentare 20.496⁴⁶⁷, dopo che la Commissione europea avrà presentato la proposta legislativa relativa al quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea e ai programmi dell'UE, per ogni nuova generazione di programma il Consiglio federale sottoporà alle commissioni della politica estera dell'Assemblea federale un rapporto d'indirizzo finalizzato a supportare l'esame dei dossier (p. es. messaggi di finanziamento, ordinanze, mandati negoziali). Se le proposte della Commissione europea saranno disponibili nel 2025, il primo rapporto d'indirizzo per la generazione di programma 2028–2034 sarà sottoposto all'Assemblea federale nel corso del 2026.

2.8.3.2 Mandato negoziale per il pacchetto Svizzera-UE: parte dedicata ai programmi UE

L'associazione al pacchetto Orizzonte e al programma Erasmus+ era prevista per l'inizio dell'attuale generazione di programma (2021), tanto che i relativi mandati negoziali sono stati adottati dal Consiglio federale l'11 dicembre 2020 (pacchetto Orizzonte) e il 5 marzo 2021 (Erasmus+). Tuttavia, dopo l'interruzione dei negoziati sull'accordo quadro istituzionale nel maggio 2021, non è più stato possibile riprendere i negoziati per l'associazione ai programmi europei perché l'UE li ha valutati alla luce delle relazioni globali con la Svizzera.

Con l'approccio a pacchetto del Consiglio federale la partecipazione ai programmi dell'UE è stata integrata nel pacchetto Svizzera-UE. Il relativo mandato negoziale del Consiglio federale dell'8 marzo 2024 prevedeva le seguenti linee guida: (i) concludere un accordo a tempo indeterminato, (ii) consentire la futura associazione ad altri programmi mediante protocolli aggiuntivi, (iii) rispettare il quadro finanziario dei fondi già approvati dal Parlamento (pacchetto Orizzonte 2021–2027) e (iv) garantire una partecipazione più sistematica e continua ai programmi dell'UE⁴⁶⁸.

2.8.3.3 Andamento dei negoziati

Dopo la conclusione dei colloqui esplorativi sul pacchetto Svizzera-UE, alla fine di novembre 2023 sono iniziati i colloqui esplorativi specifici sulla partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE. In totale si sono svolti sette cicli di colloqui con l'obiettivo di sondare gli interessi reciproci e definire la portata della partecipazione svizzera alla generazione di programma 2021–2027. Dopo l'adozione del mandato negoziale per il pacchetto Svizzera-UE da parte della Svizzera e dell'UE, il 21 marzo 2024 si è svolto il primo ciclo di negoziati dedicato all'EUPA.

⁴⁶⁷ FF 2024 30

⁴⁶⁸ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Relazioni Svizzera-UE: il Consiglio federale approva il mandato negoziale definitivo.

Per negoziare questo accordo si sono tenuti complessivamente 13 cicli di negoziati, l'ultimo dei quali si è svolto il 10 dicembre 2024. La delegazione svizzera era composta dalla Divisione Programmi e organizzazioni internazionali SEFRI/DEFR e dalla Divisione Europa della Segreteria generale del DFAE (co-responsabilità negoziale), dalla Sezione UE e paesi vicini UFSP/DFI, dalle divisioni Affari internazionali e Cinema UFC/DFI, dalla Divisione Affari della Direzione USTRA/DATEC, dalla Sezione Europa, commercio e cooperazione allo sviluppo UFAM/DATEC, del Servizio finanziario IV – Formazione, ricerca, cultura e affari internazionali dell’AFF, dalla rappresentanza della Missione svizzera a Bruxelles e dalla CdC/CDPE.

All'inizio dei negoziati sul pacchetto Svizzera-UE, l'UE ha posto in vigore il regime transitorio per il 2024, che ha permesso ai ricercatori attivi in Svizzera di presentare domande nell'ambito del bando *ERC Advanced Grants 2024* di Orizzonte Europa. Grazie ai progressi compiuti nei negoziati sul pacchetto Svizzera-UE, il 3 luglio 2024 l'UE ha deciso che i ricercatori attivi in Svizzera avrebbero potuto partecipare ai primi tre bandi dell'anno di programma 2025, ovvero *ERC Starting Grant 2025*, *Synergy Grant 2025* e *Consolidator Grant 2025*. Il 12 novembre 2024 è stato inoltre accordato l'accesso al bando *ERC Proof of Concept Grant 2025*. In vista della conclusione materiale dei negoziati, nel dicembre 2024 l'UE ha decretato la piena attivazione del regime transitorio dal 1° gennaio 2025: grazie a questa misura a partire dall'anno di programma 2025 i ricercatori e gli innovatori operanti in Svizzera possono partecipare praticamente a tutti i bandi di Orizzonte Europa, del programma Euratom e del programma Europa Digitale nonché richiedere all'UE gli appositi sussidi. L'UE verserà i sussidi ai ricercatori dopo la firma dell'EUPA e il pagamento del contributo obbligatorio da parte della Svizzera. Inoltre, gli attori svizzeri possono candidarsi nel ruolo di coordinatori di progetto.

La partecipazione a Erasmus+ richiede innanzitutto un decreto di finanziamento da parte dell'Assemblea federale, che renderebbe possibile l'associazione a partire dal 2027. Per ITER la partecipazione riprenderà a titolo provvisorio nel 2026.

Il mandato negoziale è stato interamente adempiuto. Con l'EUPA è stato negoziato un accordo di validità illimitata che consente l'associazione alle generazioni di programma attuali e future. Per la partecipazione al pacchetto Orizzonte sono sufficienti i fondi stanziati dal Parlamento il 16 dicembre 2020. Per quanto riguarda una partecipazione più sistematica, le discussioni in seno al Comitato misto dovranno garantire la transizione senza interruzioni da una generazione di programma all'altra. Per l'associazione a Erasmus+ è stato negoziato uno sconto del 30 %. Solo un altro Paese terzo (la Serbia) è riuscito a ottenere uno sconto altrettanto elevato per la partecipazione al programma.

2.8.4 Procedure preliminari

2.8.4.1 Procedura preliminare per l'associazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027

Le procedure preliminari per l'associazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte 2021–2027 sono descritte nel Messaggio del 20 maggio 2020 concernente il finanziamento della partecipazione della Svizzera alle misure dell'Unione europea nel settore

della ricerca e dell'innovazione negli anni 2021–2027 (pacchetto Orizzonte 2021–2027)⁴⁶⁹. In sintesi, gli stakeholder hanno riconosciuto chiaramente e all'unanimità l'importanza della partecipazione svizzera al pacchetto Orizzonte, in particolare a Orizzonte Europa, e dell'associazione come forma di partecipazione privilegiata. Queste considerazioni sono confluite nell'esame parlamentare del dossier (2020) e nel relativo decreto federale⁴⁷⁰. Il progetto era inoltre parte dei programmi di legislatura 2019–2023⁴⁷¹ e 2023–2027⁴⁷² nonché degli obiettivi del Consiglio federale dal 2020.

2.8.4.2 Procedura preliminare per l'associazione a Erasmus+

L'associazione della Svizzera a Erasmus+ è un obiettivo del Consiglio federale fin dal 2019 ed è parte dei programmi di legislatura 2019–2023⁴⁷³ e 2023–2027⁴⁷⁴. Il Parlamento ha ripetutamente sottolineato l'importanza dell'associazione.

Nell'ambito della consultazione sul Messaggio ERI 2025–2028, le cerchie interessate hanno avuto l'opportunità di esprimersi in merito all'obiettivo dell'associazione a Erasmus+⁴⁷⁵. Diversi attori hanno sottolineato l'importanza dell'associazione e dell'integrazione internazionale del sistema formativo svizzero. In particolare, è stata messa in rilievo l'importanza di partecipare all'Iniziativa delle alleanze delle università europee, che consente agli atenei di entrare in contatto con partner strategicamente importanti. Inoltre, tra la fine del 2024 e l'inizio del 2025, i Cantoni di Basilea Città, Turgovia e San Gallo hanno presentato tre iniziative cantonali in cui chiedevano di garantire la partecipazione della Svizzera a Erasmus+.

2.8.4.3 Pacchetto Orizzonte 2021–2027 ed Erasmus+: analisi dell'impatto della regolamentazione

Dopo aver esaminato la rilevanza del pacchetto Orizzonte e di Erasmus+ è stata esclusa la necessità di condurre un'analisi dell'impatto della regolamentazione. Tuttavia, nel caso del pacchetto Orizzonte, la SEFRI ha commissionato uno studio esterno per valutare l'impatto delle principali differenze tra lo status quo e l'associazione. Lo studio si è concentrato sulla partecipazione a singoli progetti nei settori della ricerca e dell'innovazione, opzione possibile solo come Paese associato. La conclusione è la seguente: grazie a una maggiore concorrenza, a una migliore reputazione, al brain gain, all'afflusso di finanziamenti supplementari e a una rete più forte, la partecipazione a singoli progetti dei programmi quadro dell'UE per la ricerca

⁴⁶⁹ FF 2020 4335

⁴⁷⁰ FF 2021 73

⁴⁷¹ FF 2020 7365

⁴⁷² FF 2024 1440

⁴⁷³ FF 2020 7365

⁴⁷⁴ FF 2024 1440

⁴⁷⁵ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Concluse > 2023 > Promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2025–2028 (Messaggio ERI 25–28): Rapporto sui risultati.

e l'innovazione rafforza in modo significativo la Svizzera come polo di ricerca e innovazione, contribuendo anche a garantirne il benessere e la competitività⁴⁷⁶.

2.8.5 Punti essenziali dell'Accordo

L'EUPA è composto da i) una parte generale con disposizioni orizzontali che si applicano a tutte le partecipazioni della Svizzera ai programmi dell'UE e da ii) protocolli allegati con disposizioni specifiche per i singoli programmi. La parte generale dell'accordo è valida a tempo indeterminato, mentre di norma i protocolli devono essere rinegoziati per ogni quadro finanziario pluriennale dell'UE o per ogni generazione di programma. Possono essere aggiunti nuovi protocolli o non rinnovati quelli in scadenza, tenendo conto che l'accordo riflette l'intenzione di garantire una partecipazione più sistematica della Svizzera ai programmi dell'UE.

Disposizioni orizzontali: 22 articoli e un allegato disciplinano gli elementi generali, in particolare il contesto della partecipazione svizzera ai programmi dell'UE e gli aspetti finanziari. Viene inoltre definito il tipo di partecipazione agli organi competenti dell'UE per quanto concerne l'attuazione e la gestione dei programmi o delle iniziative. A livello generale viene sancita l'intenzione comune di una partecipazione più sistematica da parte della Svizzera. L'accordo può essere denunciato da entrambe le Parti contraenti in qualsiasi momento rispettando un termine di sei mesi.

Protocolli: per la generazione di programma in corso all'EUPA sono allegati tre protocolli: il primo riguarda la partecipazione a Orizzonte Europa, al programma Euratom, al programma Europa Digitale e a Erasmus+, il secondo riguarda ITER e il terzo è dedicato al programma EU4Health. Dato il legame con l'accordo sulla sanità, quest'ultimo protocollo viene trattato nel numero 2.13 del presente rapporto esplicativo. Mentre il protocollo ITER rimane valido fino alla conclusione delle attività dell'impresa «Fusion for Energy» F4E (attualmente prevista per il 2042), gli altri protocolli scadono alla fine del 2027 e dovranno essere rinegoziati in vista della prossima generazione di programma (2028–2034).

Per il pacchetto Orizzonte è prevista un'associazione provvisoria retroattiva dal 1° gennaio 2025 (per ITER dal 1.1.2026) se l'EUPA sarà firmato entro il 15 novembre 2025. Se invece sarà firmato dopo tale data, l'associazione dovrebbe iniziare il 1° gennaio 2026. Per Erasmus+ è stata negoziata l'associazione dal 1° gennaio 2027.

2.8.6 Commento ai singoli articoli dell'Accordo

2.8.6.1 Parte orizzontale

Qui di seguito vengono illustrati brevemente i principali articoli contenuti nella parte orizzontale dell'EUPA.

Art. 1 Oggetto

⁴⁷⁶ www.sbfi.admin.ch > Ricerca ed innovazione > Cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Fatti e cifre sulla partecipazione della Svizzera > Progetti individuali dei programmi quadro dell'UE di ricerca e innovazione: conseguenze della partecipazione svizzera (in tedesco).

L'articolo stabilisce l'oggetto dell'accordo, ovvero la partecipazione della Svizzera ai programmi o alle attività dell'Unione, o a parte di essi. La Svizzera può partecipare se questi sono aperti alla sua partecipazione conformemente all'atto di base dell'UE e se la partecipazione è disciplinata in uno dei protocolli allegati all'accordo.

Art. 2 Definizioni

L'articolo definisce alcuni termini chiave che compaiono ripetutamente nel testo dell'accordo.

Art. 3 Definizione della partecipazione

L'articolo descrive la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE: il nostro Paese può partecipare ai programmi dell'UE o a parti di essi in qualità di Paese associato a condizione che questi ultimi siano inclusi nei protocolli dell'EUPA. I protocolli stabiliscono nel dettaglio le condizioni (durata dell'associazione, condizioni finanziarie specifiche dei singoli programmi, ecc.). Inoltre, l'articolo sottolinea l'intenzione reciproca di una partecipazione più sistematica della Svizzera ai programmi dell'UE o a parti di essi. Per ogni nuovo quadro finanziario pluriennale dell'UE e prima che la Svizzera esprima formalmente il proprio interesse, condizione necessaria per l'associazione, il Comitato misto discuterà come proseguire la cooperazione senza interruzioni. L'intenzione di una partecipazione più sistematica viene sancita anche nel preambolo dell'EUPA.

Art. 4 Conformità alle regole dei programmi dell'UE

Questo articolo sancisce che la Svizzera partecipa ai programmi conformemente ai regolamenti e agli atti giuridici pertinenti dell'UE. Ciò comprende anche l'ammissibilità e le condizioni di ammissibilità applicate alle entità giuridiche svizzere.

Art. 5 Mobilità delle persone e circolazione dei beni nel quadro dei programmi dell'UE

L'articolo garantisce parità di trattamento e condizioni di mobilità eque per i partecipanti ai programmi dell'UE, nonché una circolazione di beni e servizi agevole e fluida tra la Svizzera e l'UE. Queste disposizioni si applicano esclusivamente ai partecipanti e alle attività nell'ambito dei programmi dell'UE che figurano nei protocolli.

Art. 6 Partecipazione della Svizzera alla governance

L'articolo disciplina la partecipazione della Svizzera ai processi decisionali e consultivi degli organi competenti per i programmi dell'UE. Di norma, i rappresentanti della Svizzera partecipano come osservatori. L'articolo garantisce che gli esperti vengano trattati nel modo più equo possibile, in conformità con lo status di Paese associato, e che abbiano accesso alle informazioni pertinenti. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il diritto di voto è riservato agli Stati membri dell'UE.

Art. 7–9 Partecipazione finanziaria della Svizzera

L'articolo 7 disciplina il calcolo dei contributi obbligatori per la partecipazione ai programmi dell'UE. I contributi sono composti da due elementi:

1. un contributo operativo, calcolato applicando una chiave di ripartizione del PIL al bilancio UE del rispettivo programma. La chiave corrisponde al rapporto tra il PIL della Svizzera e il PIL totale degli Stati membri dell'UE;
2. una quota di partecipazione. La nuova quota di partecipazione annuale introdotta dall'UE nel 2021 per tutti i Paesi terzi che non fanno parte dello SEE è generalmente pari al 4 % del contributo operativo, con un aumento graduale concordato per il periodo 2025–2027.

L'articolo 8 definisce un meccanismo che consente di adeguare il contributo obbligatorio di cui all'articolo 7 negli anni successivi in modo da considerare gli impegni di bilancio effettivamente assunti.

L'articolo 9 prevede un meccanismo di correzione per tenere conto del successo della partecipazione degli attori svizzeri. In caso di sovraperformance per due anni consecutivi, la Svizzera dovrà versare un contributo supplementare per tenere conto di questa situazione. La riduzione del contributo obbligatorio in caso di sottoperformance è definita nel protocollo I.

Solo alcuni programmi dell'UE (in particolare Orizzonte Europa) contemplano nelle basi legali un meccanismo di adeguamento o di correzione. Questi meccanismi si applicano soltanto se il rispettivo protocollo lo prevede espressamente.

Art. 11–14 Verifiche, audit, riscossione ed esecuzione

Secondo l'articolo 11, l'UE ha il diritto di svolgere verifiche e audit in Svizzera conformemente alle basi legali in vigore al fine di garantire il corretto utilizzo dei fondi nel quadro dei suoi programmi. La Svizzera si impegna a collaborare con le autorità competenti dell'UE.

L'articolo 12 disciplina la cooperazione tra la Svizzera e l'UE nella lotta contro le frodi relative a eventuali irregolarità nell'utilizzo dei fondi dell'UE nell'ambito dei programmi dell'UE, comprese le indagini, i controlli e lo scambio di informazioni. In Svizzera l'autorità competente è il Controllo federale delle finanze (CDF). Se vengono commessi reati che riguardano gli interessi finanziari dell'UE, la Svizzera informa la Procura europea (EPPO) e si impegna a collaborare. La collaborazione si basa essenzialmente sulle norme vigenti in materia di lotta antifrode, in conformità con l'accordo complementare stipulato nell'ambito della cooperazione Schengen per lo strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (*Border Management and Visa Policy Instrument* [BMVI⁴⁷⁷]).

⁴⁷⁷ Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea su disposizioni complementari in relazione allo strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, nell'ambito del fondo per la gestione integrata delle frontiere, per il periodo 2021–2027, RS **0.362.316**.

Secondo l'articolo 14, le ammende in relazione a crediti derivanti da programmi dell'UE inflitte dalla Corte di giustizia europea a persone fisiche o giuridiche possono essere eseguite in Svizzera. I giudici svizzeri hanno la possibilità di verificare la regolarità delle esecuzioni.

Art. 16 Comitato misto

Come per la maggior parte degli altri accordi tra la Svizzera e l'UE, è prevista l'istituzione di un Comitato misto (Joint Committee) composto da rappresentanti della Svizzera e dell'UE incaricato di gestire l'accordo, aggiornarlo qualora necessario e garantire lo scambio di informazioni. In particolare, il Comitato misto dispone di poteri decisionali per quanto riguarda i protocolli dell'accordo.

Poiché l'EUPA comprende anche un protocollo sulla partecipazione della Svizzera al programma pluriennale dell'UE sulla sanità, strettamente legato all'accordo omonimo, è prevista la collaborazione tra i comitati misti di entrambi gli accordi. È stata quindi inserita una disposizione per definire le modalità di collaborazione evitando che i due comitati interferiscano l'uno nelle competenze dell'altro (v. n. 2.13.6.1.2).

Art. 17–20 Entrata in vigore, durata e applicazione provvisoria

Questi articoli disciplinano l'entrata in vigore dell'accordo nel quadro del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 2.1.6.6), le modalità di eventuali adeguamenti, il periodo di validità e la denuncia dell'accordo. L'accordo è stipulato a tempo indeterminato. L'applicazione provvisoria è prevista retroattivamente a partire dal 1° gennaio 2025 e cessa al più tardi alla fine del 2028. L'inizio dell'applicabilità può essere specificato nei protocolli (v. n. 2.8.6.2 e 2.8.6.3 per il pacchetto Orizzonte ed Erasmus+ e n. 2.13.6.2 per EU4Health).

L'accordo può essere denunciato da entrambe le Parti contraenti in qualsiasi momento rispettando un termine di sei mesi.

Allegato I Disposizioni finanziarie di applicazione

L'allegato disciplina l'attuazione degli obblighi finanziari della Svizzera nell'ambito della partecipazione ai programmi dell'UE e include diversi aspetti, tra cui la data delle richieste di fondi annuali, le scadenze e gli interessi di mora per i pagamenti in ritardo.

2.8.6.2 Protocollo I: Orizzonte Europa, Euratom, Europa Digitale ed Erasmus+

Norme generali

La prima parte del protocollo regola la data di inizio dell'associazione della Svizzera ai singoli programmi. In tutti i casi, la partecipazione si conclude in contemporanea con il Quadro finanziario pluriennale 2021–2027 dell'UE. La Svizzera ha diritto a ricevere i fondi dell'UE soltanto dopo l'inizio dell'associazione ai rispettivi programmi. Le disposizioni finali di questa parte stabiliscono che il protocollo rimarrà in vigore anche dopo il 2027 per poter finanziare i progetti in corso.

Condizioni specifiche per Orizzonte Europa

Le condizioni specifiche del programma sottolineano l'importanza della reciprocità (art. 6) e delle pratiche di scienza aperta (art. 7). Per quanto riguarda la reciprocità, l'allegato al Protocollo I contiene un elenco di misure nonché di programmi di ricerca e innovazione svizzeri equivalenti ai programmi dell'UE e in linea di principio aperti ai ricercatori insediati negli Stati membri dell'UE, senza che il finanziamento di questi ultimi da parte della Svizzera costituisca una condizione.

Le disposizioni finanziarie specifiche di Orizzonte Europa sono contenute nell'articolo 8 del protocollo e stabiliscono che il meccanismo di adeguamento finanziario (art. 8 della parte orizzontale) e il meccanismo automatico di correzione (art. 9 della parte orizzontale) si applicano al programma Orizzonte Europa. Inoltre, sarà introdotto un meccanismo di correzione in caso di sottoperformance da parte dei partecipanti svizzeri: in caso di sottoperformance annuale pari o superiore all'8 per cento, il contributo obbligatorio per l'anno corrispondente sarà ridotto. La correzione in caso di sovraperformance dei partecipanti svizzeri è disciplinata nella parte orizzontale. Sebbene il meccanismo in caso di sovraperformance entri in vigore solo dopo due anni consecutivi, grazie alla riduzione annuale la disposizione è ulteriormente vantaggiosa in caso di sottoperformance.

Condizioni specifiche per il programma Euratom

Poiché Orizzonte Europa e il programma di ricerca e formazione di Euratom sono strettamente coordinati dal punto di vista istituzionale, le condizioni di partecipazione sono in gran parte simili. La Svizzera parteciperà come Stato associato al programma Euratom 2021–2025 e l'associazione sarà automaticamente estesa al programma Euratom 2026–2027, a meno che una delle Parti non decida altrimenti.

Sono invece diverse le disposizioni finanziarie del programma Euratom, disciplinate nell'articolo 9 del protocollo. Il meccanismo di adeguamento e correzione automatica non si applica in questo caso. In compenso, la chiave di partecipazione basata sul PIL per l'attuale generazione di programma sarà ridotta del 4,6 per cento. Questa misura è volta a compensare l'abolizione della cosiddetta chiave di fusione, utilizzata fino al 2020 per calcolare i contributi della parte del programma dedicata alla ricerca sulla fusione nucleare e che risulta dal rapporto tra il PIL della Svizzera e il PIL degli Stati dell'UE più la Svizzera.

Condizioni specifiche per il programma Europa Digitale

La Svizzera può partecipare a tutti i bandi DEP con le seguenti eccezioni: i) settore «Cybersecurity», ii) settore «Tecnologie dei semiconduttori» e iii) attività non accessibili ai Paesi associati per motivi di sicurezza dovuti all'autonomia strategica dell'Unione europea. Le basi legali del programma non prevedono meccanismi di adeguamento o correzione automatica.

Condizioni specifiche per Erasmus+

L'articolo 14 del protocollo disciplina l'istituzione e l'accreditamento del sistema nazionale per l'attuazione di Erasmus+. In primo luogo, è prevista la nomina di un'autorità nazionale responsabile di garantire il corretto funzionamento del programma e, in secondo luogo, di un'agenzia nazionale che si occupi dell'attuazione. In terzo luogo, l'autorità nazionale deve designare un organismo indipendente, il quale valuta il resoconto dell'agenzia nazionale e conferma all'autorità nazionale e alla Commissione europea la conformità del documento alle disposizioni vigenti. Il requisito per l'associazione a Erasmus+ è la conclusione della procedura di accreditamento del sistema di attuazione nazionale nell'ambito di una valutazione di conformità ex ante. L'accreditamento deve essere completato sei mesi prima dell'inizio del programma.

L'articolo 15 stabilisce che, rispetto alla consueta base per il calcolo dei contributi al programma secondo la chiave di ripartizione del PIL, per Erasmus+ nel 2027 si applica una riduzione del 30 per cento.

2.8.6.3 Protocollo II: ITER

Il protocollo prevede che la Svizzera partecipi come membro a pieno titolo alle attività dell'Impresa comune per la costruzione di ITER (Fusion for Energy [F4E]). In base all'articolo 2, a condizione di soddisfare i criteri stabiliti nella decisione che istituisce F4E⁴⁷⁸, la Svizzera parteciperà a ITER dal 1° gennaio 2026 fino allo scioglimento di F4E (attualmente previsto per il 2042). Di conseguenza, non sarà più necessario rinegoziare periodicamente la partecipazione della Svizzera a ITER, creando così condizioni stabili e durature, in linea con la decisione di principio dell'Assemblea federale del 20 marzo 2009 sulla ratifica degli accordi sulla partecipazione a ITER (cfr. decreto federale RU 2009 5283).

Il quadro concordato per la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE semplifica e riassume tutte le basi legali che hanno costituito il fondamento della partecipazione svizzera a ITER fino al 2020. Come in passato, in quanto membro di F4E la Svizzera partecipa alla sua gestione allo stesso livello degli Stati membri dell'UE, compresi i diritti di voto. Le imprese e gli istituti di ricerca svizzeri possono partecipare alle attività di F4E e ITER (art. 2 e art. 3) e i cittadini svizzeri possono essere impiegati da entrambe le organizzazioni ed esercitare funzioni di rappresentanza.

Grazie al diritto di voto nel «Governing Board» di F4E, Svizzera potrà difendere i propri interessi all'interno dell'Impresa comune ed essere rappresentata dalla Commissione europea nella struttura di governance dell'organizzazione ITER, allo stesso modo in cui sono rappresentati i Paesi membri di Euratom. In caso di modifica della partecipazione di Euratom a ITER o dei suddetti accordi internazionali sulla partecipazione a ITER, la Svizzera sarà informata per iscritto (art. 6).

In relazione a ITER, la Svizzera continuerà ad applicare, tra gli altri, l'Accordo sull'istituzione dell'organizzazione internazionale dell'energia da fusione ITER per la

⁴⁷⁸ Decisione 2007/198/Euratom del Consiglio del 27 marzo 2007 che istituisce l'Impresa comune europea per ITER e lo sviluppo dell'energia da fusione e le conferisce dei vantaggi, GU L 90 del 30.3.2007, pag. 58, modificata l'ultima volta dalla Decisione (Euratom) 2021/281, GU L 62 del 23.2.2021, pag. 41.

realizzazione congiunta del progetto ITER⁴⁷⁹ (Accordo ITER) e l'Accordo sui privilegi e le immunità per l'organizzazione internazionale dell'energia da fusione ITER⁴⁸⁰ (art. 5 § 1).

Analogamente al contributo per Euratom, il contributo operativo per la partecipazione a ITER sarà ridotto del 4,6 per cento fino alla fine del 2027 (art. 5). Inoltre, la Svizzera pagherà la quota associativa prevista dallo Statuto di F4E⁴⁸¹.

2.8.7 Punti essenziali del testodi attuazione

2.8.7.1 Legislazione di attuazione

Non è prevista alcuna legislazione di attuazione nell'ambito dell'associazione della Svizzera ai programmi dell'UE. Eventuali adeguamenti per chiarire la delega di poteri al Consiglio federale o per aderire a nuove forme giuridiche dell'UE diventerebbero rilevanti solo con la prossima generazione di programmi e sarebbero inclusi nel relativo messaggio di finanziamento.

2.8.7.2 Contenuto del decreto di finanziamento per la partecipazione della Svizzera al programma di formazione dell'UE Erasmus+ nel 2027

Qui di seguito vengono illustrati il principio di calcolo del *contributo svizzero obbligatorio* per la partecipazione della Svizzera a Erasmus+, i *costi nazionali supplementari (funzionamento dell'agenzia nazionale e misure di accompagnamento)*, il *finanziamento della «soluzione svizzera»* e le *possibili modifiche al budget*, nonché i parametri utilizzati a tal fine. A differenza di quanto avvenuto per il pacchetto Orizzonte, per il quale le Camere federali hanno erogato i fondi nel dicembre 2020, il finanziamento di un'associazione a Erasmus+ deve ancora essere approvata dal Parlamento.

Contributo svizzero obbligatorio per l'associazione a Erasmus+ nel 2027

Per l'associazione a Erasmus+ è previsto un contributo obbligatorio al budget Erasmus+. In questo modo vengono finanziati da un lato i progetti di mobilità e cooperazione delle istituzioni e delle organizzazioni svizzere in modo «decentrato» attraverso l'agenzia nazionale Movetia e, dall'altro, le attività che sono gestite «a livello centrale» ovvero dalla Commissione europea oppure, su mandato della Commissione europea, dall'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). I fondi corrispondenti sono disponibili per i responsabili di progetto di tutti i Paesi aderenti al programma e possono essere richiesti nell'ambito dei relativi bandi di gara.

Il contributo obbligatorio è definito conformemente all'articolo 7 EUPA e si ottiene applicando un criterio di ripartizione al budget dell'UE, come spiegato al numero 2.8.6.1. In aggiunta, è stato discusso uno sconto del 30 per cento. La tabella seguente

⁴⁷⁹ GU L 358 del 16.12.2006, pag. 62.

⁴⁸⁰ GU L 358 del 16.12.2006, pag. 82

⁴⁸¹ Decisione 2007/198/Euratom, GU L 90 del 30.3.2007, pag. 58, modificata l'ultima volta dalla Decisione (Euratom) 2021/281, GU L 62 del 23.2.2021, pag. 41.

illustra questo calcolo. Poiché i contributi definitivi del budget globale Erasmus+ per il 2027, la relativa quota del PIL e il tasso di cambio nel 2027 non sono ancora noti, si tratta delle stime più accurate possibili sulla base delle informazioni attualmente disponibili. Tuttavia, sono possibili scostamenti dal contributo effettivo al programma, illustrati di seguito nella sezione «Possibili variazioni del budget necessario».

Tabella 2.8.7.3 (1): Calcolo del contributo svizzero obbligatorio per l'associazione a Erasmus+ e contributi previsti

Parametri	Importo
Budget globale Erasmus+ 2027 da parte dell'UE, previsione	5,161 mia. €
Quota del PIL svizzero (previsione) / BIP UE = Quota PIL in % (Eurostat 03.12.2024 sul PIL 2023)	4,81 %
Contributo al programma (previsione) della Svizzera nel 2027 basato sulla quota del PIL	248,2 mio. €
Sconto sul contributo al programma secondo EUPA (Protocollo 1 Titolo 3 su Erasmus+)	30 %
Contributo svizzero al programma (previsione) per il 2027, incluso lo sconto	173,8 mio. €
Tasso di cambio ipotizzato	1 CHF = 0,95 €
Contributo al programma (previsione) (senza quota di partecipazione) in CHF	fr. 165,1 mio.
Quota di partecipazione (4% del contributo al programma)	fr. 6,6 mio.
Contributo svizzero obbligatorio 2027 previsto per l'associazione a Erasmus+ (inclusa la quota di partecipazione)	fr. 171,7 mio.

Costi nazionali supplementari (funzionamento dell'agenzia nazionale Movetia, misure di accompagnamento e attività non rientranti in Erasmus+)

Oltre al contributo obbligatorio, sorgono costi nazionali supplementari per garantire il funzionamento dell'agenzia Movetia e l'attuazione delle misure di accompagnamento (v. n. 2.8.2.2.2). Questi costi nazionali supplementari sono parte dell'attuazione di Erasmus+: il relativo regolamento prevede esplicitamente che ogni Paese associato, in aggiunta al contributo obbligatorio, metta a disposizione anche fondi nazionali per l'agenzia nazionale e preveda misure di accompagnamento. Inoltre, seppur in misura limitata, deve continuare ad esistere la possibilità di sostenere progetti di cooperazione

con Paesi al di fuori di Erasmus+ (come p. es. con USA e Regno Unito / attività non rientranti in Erasmus+).

I fondi necessari per le spese nazionali nel 2027 ammontano a 15,8 milioni di franchi, importo che corrisponde al 9 per cento del contributo svizzero al programma. A titolo di confronto: nel messaggio ERI 2025–2028, per spese analoghe della «soluzione svizzera» è stato stanziato un massimo del 15 per cento del credito previsto per tale soluzione, corrispondente a un importo compreso tra 8,2 e 10,3 milioni all'anno. Le ragioni di questo aumento rispetto ai fondi già stanziati nel messaggio ERI sono diverse:

1. nel 2027 il volume dei fondi del programma gestiti dovrebbe crescere significativamente rispetto ai fondi gestiti nell'ambito della «soluzione svizzera», dato che le opportunità di partecipazione e le attività sono molto più ampie;
2. i requisiti dell'UE per l'implementazione del programma a livello nazionale sono più dispendiosi rispetto a quelli della «soluzione svizzera» e presuppongono maggiori risorse per le misure di accompagnamento nazionali sia all'inizio dell'associazione che in seguito per il funzionamento dell'agenzia nazionale. L'agenzia può così essere preparata al sistema di gestione e controllo di Erasmus+;
3. le misure di accompagnamento ad ampio raggio sono particolarmente importanti nella fase iniziale, al fine di creare un quadro interessante per gli attori della formazione intenzionati a partecipare ai progetti Erasmus+ e quindi ottenere un elevato utilizzo dei finanziamenti disponibili a livello UE.

Possibili variazioni del budget necessario

Nel calcolare i fondi necessari per l'associazione, sono tre in particolare i fattori incerti: 1) il tasso di cambio, 2) la chiave di ripartizione del PIL e 3) l'andamento del budget dell'UE.

Poiché non si può escludere una svalutazione del franco svizzero, in caso di associazione pluriennale devono essere coperti i rischi corrispondenti. Tuttavia, in caso di associazione a Erasmus+ nel 2027, non vi è alcun rischio di cambio, dato che i fondi per il contributo obbligatorio possono essere garantiti dalla tesoreria subito dopo il decreto di finanziamento del Parlamento.

Inoltre, il contributo svizzero obbligatorio si basa sulla quota del PIL svizzero rispetto al PIL dell'UE-27 al momento della conclusione dell'accordo. Attualmente non è possibile stimare in modo affidabile la percentuale di PIL effettivamente utilizzata. Supponendo che la quota del PIL del 4,81 per cento per il 2023 (provvisoria) possa aumentare del 10 per cento (al 5,29 % del PIL) fino al momento in cui il contributo al programma sarà effettivamente determinato, il contributo obbligatorio potrebbe aumentare di 17,2 milioni di franchi.

Inoltre, l'eventuale aumento del budget da parte dell'UE farebbe aumentare anche il contributo al programma in proporzione al relativo budget annuale. Una maggiorazione del cinque per cento del budget UE per il programma comporterebbe un aumento del contributo obbligatorio fino a 8,6 milioni di franchi.

L'importo effettivo richiesto potrebbe quindi essere superiore di 25,8 milioni di franchi rispetto a quanto previsto a metà del 2025, vale a dire un importo pari circa al 15 per cento del contributo complessivo previsto. Questo possibile aumento deve essere preso in considerazione al momento della decisione di finanziamento.

Sintesi

L'associazione a Erasmus+ nel 2027 sarà finanziata con un credito separato. I fondi necessari, pari a 187,5 milioni di franchi, sono calcolati come segue (importi in mio. di fr.):

Contributo svizzero obbligatorio per l'associazione a Erasmus+ (inclusa la quota di partecipazione)*	171,7
Costi nazionali supplementari, suddivisi fra	15,8
- funzionamento dell'agenzia nazionale Movetia (6,1)	
- misure di accompagnamento nazionali (8,5)	
- attività non rientranti in Erasmus+ (1,2)	
Totale	187,5
Possibili modifiche del budget richiesto se i rischi si concretizzano (quota di PIL più elevata e budget Erasmus+ più elevato)	25,8

Finanziamento della «soluzione svizzera»

Nel messaggio ERI 2025–2028 è stato approvato un credito d'impegno per i progetti finanziati nell'ambito della «soluzione svizzera». Questi progetti di solito comportano pagamenti su diversi anni. Per il finanziamento della «soluzione svizzera» saranno probabilmente necessari pagamenti dell'ammontare di 17,1 milioni di franchi nel 2027, 9,4 milioni nel 2028 e 4,7 milioni nel 2029.

2.8.7.3 Misure di accompagnamento senza modifiche legislative

L'associazione ai programmi dell'UE è sostenuta da misure di accompagnamento nazionali, che garantiscono un livello elevato e completo di partecipazione degli attori svizzeri e consentono di contribuire alla definizione dei programmi e alla diffusione di informazioni sugli stessi. I programmi comprendono le misure seguenti:

- offerte di informazione e di consulenza;
- cofinanziamento nazionale dei partner svizzeri per la loro partecipazione a iniziative, strumenti e progetti di interesse nazionale o dove tale finanziamento è richiesto;
- finanziamento della quota associativa statutaria a F4E.

Le misure di accompagnamento previste nel pacchetto Orizzonte sono descritte in dettaglio nel relativo messaggio di finanziamento. Per le misure di accompagnamento del programma Erasmus+, si veda il numero 2.8.2.2.2.

2.8.7.4 Compatibilità tra compiti e finanze

I programmi dell'UE nei settori della formazione e della ricerca sono unici al mondo, sia in termini di volume finanziario che di varietà di temi e attività. Questi programmi sono di grande importanza per la Svizzera, con la sua posizione al centro dell'Europa e le sue forti relazioni con i Paesi vicini dell'UE.

L'associazione permette di partecipare ad attività rilevanti per la Svizzera, ma al momento non accessibili

L'associazione ai programmi dell'UE offrirà agli attori svizzeri l'opportunità di partecipare a un maggior numero di progetti e attività. Nel pacchetto Orizzonte, solo circa 2/3 dei bandi di gara sono accessibili nella modalità «Paese terzo non associato». In particolare, sono esclusi i progetti individuali basati sull'eccellenza, in cui la Svizzera è tradizionalmente il Paese partecipante di maggior successo. L'associazione consente inoltre di partecipare a ITER e alla maggior parte delle attività del DEP, non accessibili ai Paesi terzi non associati, ma di grande interesse per il nostro Paese nel contesto della digitalizzazione e dello sviluppo tecnologico. Gli effetti della mancata associazione sono trattati anche al numero 2.8.2.5.

Per i dettagli sulla partecipazione a Erasmus+ e sulle opportunità di mobilità e cooperazione che sarebbero aperte alla Svizzera in caso di associazione, si rimanda al numero 2.8.2.4.2. Senza un'associazione, sono accessibili alla Svizzera, senza restrizioni, solo alcune attività. Per altre, singole attività, l'accesso dei partner svizzeri è limitato: le organizzazioni e le istituzioni svizzere possono sì parteciparvi, ma con minori diritti rispetto alle istituzioni dei Paesi del programma Erasmus+. La Svizzera non ha accesso alle attività chiave nel settore della mobilità (p. es. mobilità studentesca) e deve quindi prevedere misure alternative nel quadro della «soluzione svizzera». Per un gran numero di altre attività rilevanti alle quali la Svizzera non ha accesso, non esiste invece un'alternativa nazionale.

Alla luce della sua importanza, la partecipazione ai programmi dell'UE è vantaggiosa

I programmi internazionali di ricerca e innovazione consentono di portare avanti progetti che non sarebbero realizzabili a livello nazionale. Grazie alla concorrenza internazionale, garantiscono l'alta qualità dei progetti finanziati. Uno studio della Commissione europea stima che i programmi UE per la ricerca e l'innovazione abbiano un'efficacia superiore del 15 per cento (in termini di ricerca) rispetto ai fondi esclusivamente nazionali⁴⁸².

⁴⁸² «Support for assessment of socio-economic and environmental impacts (SEEI) of European R&I programme – The case of Horizon Europe», European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Boitier, B., Le-Mouël, P., Zagamé, P., Ricci, A. et al., Publications Office of the European Union, 2018, www.data.europa.eu/doi/10.2777/038591.

Per il pacchetto Orizzonte, in una prospettiva storica il flusso di ritorno finanziario verso la Svizzera è all'incirca equivalente ai contributi obbligatori versati⁴⁸³. Questo equilibrio è previsto anche per l'attuale generazione di programmi; da notare però che per il programma Orizzonte (ovvero il programma che prevede, di gran lunga, i contributi obbligatori più elevati), se la Svizzera raccoglierà fondi significativamente inferiori a quelli versati, entrerà in vigore un meccanismo di correzione automatico.

Nella gestione amministrativa dei programmi, l'UE può beneficiare di economie di scala e quindi agire in modo più efficiente di quanto non possa fare la Svizzera nell'ambito della partecipazione in modalità «Paese terzo non associato», in cui il finanziamento della partecipazione è gestito tramite la SEFRI oppure vengono offerti bandi di gara sostitutivi dalle organizzazioni nazionali. L'associazione al pacchetto Orizzonte ridurrà significativamente il carico di lavoro amministrativo federale sul lungo periodo.

Nel quadro di Erasmus+, è nell'interesse del sistema ERI svizzero collaborare il più strettamente possibile con il programma di formazione dell'UE. L'associazione della Svizzera a Erasmus+ consente, da parte Svizzera, di prendere parte in modo globale a un numero e a una varietà di attività molto maggiore di quanto non sia attualmente possibile con la «soluzione svizzera». È garantita anche la certezza giuridica dell'accesso, così come l'utilizzo di reti di cooperazione e di processi consolidati.

L'aumento del budget di 187,5 milioni di franchi proposto dal Consiglio federale per la partecipazione a Erasmus+ è necessario per raggiungere il livello di fondi stanziati dall'UE per il programma nel periodo in cui la Svizzera ha partecipato in modo indiretto come Stato terzo. Questa differenza di livello è dovuta a vari fattori. Nel 2014, primo anno della partecipazione indiretta dopo la piena associazione del 2011 – 2013, i fondi per la «soluzione svizzera» erano di molto inferiori al budget che la Svizzera avrebbe dovuto corrispondere in caso di piena associazione. A ciò si aggiunge il fatto che il budget per la «soluzione svizzera» è sì raddoppiato nel periodo dal 2014 al 2027, ma nello stesso periodo il budget europeo è praticamente triplicato. Anche l'aumento della quota del PIL della Svizzera rispetto a quello europeo (di quasi il 3 % nel 2014 e quasi il 5 % nel 2023) ha contribuito all'aumento del contributo obbligatorio. Questo divario sempre maggiore va colmato e, con esso, la capacità della Svizzera di inserirsi nello spazio formativo europeo.

In questo contesto, il Consiglio federale è convinto che l'utilizzo dei fondi federali corrispondenti sia necessario e proporzionato e che rappresenti un valido investimento per la Svizzera in qualità di polo ERI (per l'importanza della partecipazione della Svizzera a Erasmus+, v. n. 2.8.2.4.2). Anche se è difficile quantificare in modo affidabile l'impatto degli investimenti in ambito formativo, il valore della formazione come motore della competitività e come investimento a lungo termine nel futuro socioeconomico di un Paese è indiscutibile.

⁴⁸³ Cfr. «Participation de la Suisse aux programmes et initiatives de recherche et d'innovation de l'Union européenne: faits et chiffres 2023», www.sbfi.admin.ch > Ricerca ed innovazione > Cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Fatti e cifre sulla partecipazione della Svizzera (non disponibile in italiano).

2.8.7.5 Attuazione

2.8.7.5.1 Ordinanza sulla partecipazione della Svizzera ai programmi ERI dell'Unione europea

Per quanto riguarda il pacchetto Orizzonte, l'ordinanza del 20 gennaio 2021 sulle misure per la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione (OMPRI⁴⁸⁴) disciplina tutti gli elementi necessari da parte svizzera per l'attuazione. Questo vale per tutte le possibili modalità di partecipazione (associazione completa, associazione parziale e modalità «Paese terzo»).

Per la partecipazione a Erasmus+, la base giuridica per l'attuazione di tutte le possibili modalità di partecipazione (associazione completa come Paese aderente al programma, «soluzione svizzera» come «Paese terzo») è fornita dalla legge federale⁴⁸⁵ completamente riveduta nel 2022 e dalla relativa ordinanza⁴⁸⁶. La base giuridica esistente è esaustiva anche per quanto riguarda l'attuazione delle misure di accompagnamento nazionali (compreso il funzionamento dell'agenzia nazionale).

2.8.7.5.2 Attuazione dei programmi a livello europeo e nazionale

In caso di associazione, le componenti del pacchetto Orizzonte vengono attuate direttamente dalla Commissione europea o dalle agenzie esecutive da essa incaricate. Ciò include in particolare la valutazione dei progetti presentati, le decisioni di finanziamento e la redazione di contratti, il finanziamento per la durata del progetto nonché la verifica dei rapporti intermedi e finali e di eventuali audit. In questo modo l'attuazione non è di competenza nazionale.

Anche per Erasmus+ alcune attività sono attuate direttamente dalla Commissione europea o dalle agenzie esecutive da essa incaricate ed esulano di conseguenza dalla competenza nazionale.

Tuttavia, la maggior parte del budget per il programma Erasmus+ è implementato dalle agenzie nazionali. Le procedure e le norme sono definiti nel regolamento⁴⁸⁷ e nei decreti di attuazione del programma Erasmus+. Ciò include il sistema di gestione e di verifica, che definisce i principi del sistema di controllo, ma anche i diritti e doveri della Commissione europea, dell'autorità nazionale, dell'agenzia nazionale e dell'organismo di audit indipendente (art. 26-31 del regolamento Erasmus+): Per quanto riguarda la Svizzera, questi compiti saranno in gran parte svolti dall'agenzia nazionale Movetia, che sarà sottoposta alla relativa procedura di accreditamento fino all'associazione, il 1° gennaio 2027. Movetia attuerà inoltre quanto previsto nella guida al programma, nella guida per le agenzie nazionali e nel programma di lavoro annuale per Erasmus+.

⁴⁸⁴ RS **420.126**

⁴⁸⁵ RS **414.51**

⁴⁸⁶ RS **414.513**

⁴⁸⁷ Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021, che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, GU L 189 del 28.5.2021, pag. 1.

2.8.7.5.3 Rappresentanza degli interessi della Svizzera

Secondo l'EUPA, l'associazione consente alla Svizzera di accedere ai comitati di programma, ai comitati di esperti e ad altre reti dei rispettivi programmi. Questo permette al nostro Paese non solo di rappresentare i propri interessi a livello dell'UE, ma anche di co-sviluppare e definire i programmi e i relativi bandi di gara. Il coordinamento e – in gran parte – anche la rappresentanza di questi interessi spettano alla SEFRI.

2.8.8 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione

Il finanziamento della partecipazione svizzera a Erasmus+ nel 2027 è proposto all'articolo 1 dell'atto normativo di attuazione.

Conformemente al capoverso 1, il credito d'impegno ammonta a 187,5 milioni di franchi.

Il capoverso 2 disciplina la ripartizione fra i crediti d'impegno. La maggior parte andrà ai crediti d'impegno per l'associazione a Erasmus+ conformemente all'EUPA (171,7 milioni). Per i costi aggiuntivi, in particolare il funzionamento dell'agenzia nazionale e altre misure di accompagnamento, è previsto un budget di 15,8 milioni di franchi.

2.8.9 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

2.8.9.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'associazione ai programmi dell'UE in materia di educazione, ricerca e innovazione è di grande importanza per la piazza economica svizzera. Come spiegato al numero 2.8.2, ciò rafforzerà la competitività internazionale nella ricerca e nell'innovazione e aumenterà e consoliderà l'attrattiva del polo svizzero per le imprese ad alta intensità di ricerca. Per le scuole universitarie, il fatto di essere inserite in una rete internazionale e di poter accedere alla promozione dell'eccellenza è fondamentale per attirare i migliori talenti (ricercatori e studenti). Allo stesso tempo, la promozione della mobilità internazionale e delle attività di cooperazione è un pilastro importante della politica formativa svizzera. Da un lato, queste attività contribuiscono all'acquisizione e allo sviluppo di competenze rilevanti per il mercato del lavoro, dall'altro consentono alle istituzioni e alle organizzazioni attive nel settore della formazione di creare ed espandere reti, trasferire conoscenze e sviluppare strategie e offerte formative comuni. Nel complesso, la mobilità e la cooperazione nel campo della formazione e della ricerca contribuiscono alla competitività internazionale e alla capacità innovativa della Svizzera.

2.8.9.1.1 Ripercussioni finanziarie

Mentre l'EUPA stabilisce le condizioni quadro per la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE, la partecipazione alle rispettive generazioni di programmi è definita nei protocolli dell'EUPA. L'UE deciderà sul proseguimento dei singoli programmi e dei rispettivi budget nell'ambito dei negoziati sul Quadro finanziario pluriennale (QFP).

Per ogni generazione di programmi, nei casi in cui è prevista la partecipazione di Paesi terzi la Svizzera ha la possibilità di decidere se aderire o meno ai programmi. Le stime a lungo termine sull'impatto finanziario dell'EUPA sono quindi incerte. Di seguito sono elencati solo i programmi per i quali, nell'ambito del pacchetto Svizzera-UE, è prevista l'associazione. Prima di ogni nuova generazione di programmi, per tutte le partecipazioni previste deve essere presentato un decreto di finanziamento delle Camere federali.

Qui di seguito viene trattata la partecipazione ai programmi del pacchetto Orizzonte e di Erasmus+. Per la partecipazione a EU4Health, si rinvia al numero 2.13.9.

Ripercussioni finanziarie di un'associazione al pacchetto Orizzonte

Attuale generazione di programmi 2021–2027: le conseguenze finanziarie del pacchetto Orizzonte si dividono in due categorie principali: a) costi di partecipazione a singoli programmi e iniziative; b) misure di accompagnamento nazionali. Con il decreto federale sul finanziamento della partecipazione della Svizzera alle misure dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione negli anni 2021–2027⁴⁸⁸, il 16 dicembre 2020 il Parlamento ha approvato i fondi necessari mettendo a disposizione un totale di 6,2 miliardi di franchi. I fondi⁴⁸⁹ sono ripartiti conformemente alla seguente tabella 2.8.9.1 (1)

Tabella 2.8.9.1 (1) Crediti d'impegno destinati alla partecipazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027. Tutte le indicazioni sono in milioni di franchi

Partecipazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027	5 422,6
Misure di accompagnamento nazionali	116,8
Reserve	614,0
Totale	6 153,4

A causa della mancata associazione 2021–2024, il Consiglio federale ha stabilito misure transitorie annuali per un ammontare massimo di 2,5 miliardi di franchi; il credito d'impegno approvato dal Parlamento prevedeva già l'utilizzo dei fondi in questa forma in caso di mancata associazione. Ciò significa che, dei 5,4 miliardi inizialmente previsti, sono ancora disponibili 2,9 miliardi di franchi di contributi obbligatori per la partecipazione a Orizzonte Europa, al programma Euratom, al programma Europa digitale e a ITER negli anni 2025–2027.

⁴⁸⁸ FF 2021 73

⁴⁸⁹ Ipotesi formulate al momento dell'elaborazione del messaggio di finanziamento per la partecipazione al pacchetto Orizzonte 2021-2027. Tasso di cambio: 1,10 CHF/Euro, chiave di ripartizione del PIL del 5,1 % per Orizzonte Europa, Euratom e DEP, e del 4,2 % per ITER.

Per quanto riguarda i pagamenti, il piano finanziario 2026–2028 include le misure transitorie che sarebbero necessarie in caso di continuazione annuale, senza associazione, fino al termine dell'attuale generazione di programmi. Con l'associazione al pacchetto Orizzonte viene invece corrisposto un contributo annuale obbligatorio per determinati elementi del pacchetto Orizzonte nell'ambito del processo di preventivazione ordinario. In parallelo continua, fino al loro completamento, il finanziamento dei progetti approvati con le misure transitorie 2021–2024. Si prevede che questi costi seguiranno un andamento decrescente fino al 2035 circa. I fondi rimanenti possono essere utilizzati per i contributi annuali obbligatori. La tabella 2.8.9.1 (2) mostra i fondi previsti per la partecipazione al pacchetto Orizzonte fino alla fine dell'attuale generazione di programmi.

Tabella 2.8.9.1 (2) Fondi necessari per la partecipazione al pacchetto Orizzonte per gli anni di programma rimanenti (2025–2027). Tutte le indicazioni sono in milioni di franchi

	2025	2026	2027
Contributi obbligatori e finanziamento delle misure transitorie			
Misure transitorie in base al Preventivo 2025 e Piano finanziario 2026-2028	481,0	522,1	563,1
Finanziamento delle misure transitorie 2021-2024	481,0	269,2	241,7
-Contributo obbligatorio totale*	642,1	645,3	635,8
- <i>Orizzonte Europa</i>	610,3	576,0	571,3
- <i>Programma Euratom</i>	13,1	13,2	13,8
- <i>Europa digitale</i>	18,7	17,9	20,7
- <i>ITER</i>	-	38,3	30,1
Maggiori spese per il bilancio della Confederazione	642,1	392,4	314,4
Misure di accompagnamento nazionali			
Fondi secondo il Piano finanziario 2016–2028	18,0	18,1	19,0

* Ipotesi: chiave di ripartizione del PIL del 4,81 % (basata sul PIL 2023, secondo i dati Eurostat del 3 dicembre 2024). Tasso di cambio: 1 CHF = 0,97 euro per il 2025 (cfr. Prima aggiunta 2025⁴⁹⁰) e 1 CHF = 0.95 EUR per il 2026 e il 2027.

A causa della mancata associazione della Svizzera negli anni 2021–2024 e del finanziamento per progetti che ne deriva, si è assistito a numerosi slittamenti nei pagamenti annuali: ai contributi obbligatori non versati in questi anni (con i relativi residui di credito annuali) si contrappongono i picchi di finanziamento nei primi anni di associazione derivanti dal cumulo dei finanziamenti dei progetti esistenti e dei nuovi contributi obbligatori all'UE.

Ritorno finanziario alla Confederazione: l'impiego di fondi statali per la partecipazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte consente anche agli uffici federali e agli istituti di promozione sostenuti dalla Confederazione di partecipare ai bandi di gara e ottenere fondi da Bruxelles. Ciò è particolarmente importante per gli uffici federali che si occupano di ricerca (come p. es. l'Ufficio federale dell'energia, l'Ufficio federale dell'ambiente o l'Ufficio federale dell'agricoltura). Nel programma precedente Orizzonte 2020 le unità dell'Amministrazione federale centrale hanno approvato un totale di 83 partecipazioni a progetti con un finanziamento complessivo di circa 32,8 milioni di franchi.

Ulteriori ripercussioni finanziarie: l'elaborazione della partecipazione basata sui progetti delle misure transitorie 2021–2024 non è solo associata a costi aggiuntivi per il personale (v. n. 2.8.9.1.2), ma richiede anche una soluzione informatica adeguata. In relazione all'associazione parziale al programma precedente Orizzonte 2020, la SEFRI ha già sviluppato una banca dati che permette di svolgere queste operazioni in modo efficiente. Il funzionamento e la manutenzione di questa banca dati devono essere garantiti anche in futuro. I fondi necessari sono messi a disposizione dal budget globale della SEFRI e non vengono di conseguenza chiesti nell'ambito del messaggio sul pacchetto Svizzera-UE.

Future generazioni di programmi nel settore della ricerca e dell'innovazione: l'associazione della Svizzera alle prossime generazioni di programmi è in linea di principio possibile e prevista, fatte salve le opzioni di partecipazione definite dall'UE per i Paesi terzi. Tuttavia, le ripercussioni finanziarie di questi investimenti futuri sono ancora molto incerte. Da un lato, l'impostazione della prossima generazione di programmi non è ancora chiara e, dall'altro, l'UE non ha ancora definito il quadro finanziario. Le future partecipazioni saranno, a prescindere, soggette a decreti di finanziamento separati da parte delle Camere federali.

Ripercussioni finanziarie di una partecipazione a Erasmus+

Rispetto all'attuale «soluzione svizzera», l'associazione a Erasmus+ richiede risorse finanziarie aggiuntive, sia per la Confederazione che per l'agenzia nazionale Movetia.

⁴⁹⁰ www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Crediti aggiuntivi.

Attuale generazione di programmi: i fondi del piano finanziario 2026–2028 servono ad attuare la «soluzione svizzera» per Erasmus+ e a finanziare l’agenzia nazionale e le misure di accompagnamento. In caso di associazione ad Erasmus+, il credito per la «soluzione svizzera» verrà utilizzato soltanto per il finanziamento dei progetti di tale soluzione che proseguono anche dopo il 2026. Poiché si prevede che nel 2027 per questo finanziamento saranno necessari solamente 17,1 milioni di franchi e che questo importo continuerà a diminuire fino al suo dimezzamento nel 2029, questo credito si tradurrà in una spesa inferiore, che ridurrà leggermente la spesa maggiore effettiva per un’associazione nel 2027. Per l’attuale generazione di programmi 2021–2027, che prevede costi per il contributo svizzero obbligatorio e costi nazionali supplementari (per le misure di accompagnamento e il funzionamento dell’agenzia nazionale), l’intera spesa aggiuntiva legata all’associazione a Erasmus+ sarà sostenuta nel 2027. Le tabelle seguenti riassumono i fondi attualmente previsti come parte della «soluzione svizzera» (tabella 2.8.9.1 [3]) e i costi aggiuntivi previsti per l’associazione (tabella 2.8.9.1 [4]).

Tabella 2.8.9.1 (3): Fondi previsti per l’attuazione della «soluzione svizzera», in milioni di franchi [secondo il bilancio di politica finanziaria di febbraio 2025]

2026	2027	2028
54,5	57,9	61,5

Tabella 2.8.9.1 (4): Pagamenti previsti nel 2027 in caso di associazione a Erasmus+, in milioni di franchi

Contributo svizzero obbligatorio per l’associazione a Erasmus+ (inclusa la quota di partecipazione)*	171,7
Costi nazionali supplementari (funzionamento dell’agenzia nazionale Movetia e misure di accompagnamento)	15,8
Totale	187,5
Finanziamento della «soluzione svizzera»	17,1
Detrazione: Piano finanziario 2027 (minori spese)	57,9
Maggiori spese per il bilancio della Confederazione	146,7

* Basato sull’ipotesi seguente: quota PIL della Svizzera sul PIL dell’UE-27: 4,81 % (in base al PIL 2023, secondo i dati Eurostat del 3.12.2024), tasso di cambio 1 EUR = 0,95 CHF. Eventuali modifiche a questi parametri e al budget complessivo di Erasmus+ a livello dell’UE potrebbero richiedere un aumento del budget fino a 25,8 milioni di franchi (v. n. 2.8.7.2).

Per l'associazione a Erasmus+ è necessario un credito d'impegno di 187,5 milioni di franchi svizzeri, suddiviso nei seguenti crediti d'impegno: (1) contributo svizzero obbligatorio per la partecipazione a Erasmus+ e (2) costi nazionali supplementari (v. sezione 2.8.7.2).

Future generazioni di programmi: come per il pacchetto Orizzonte, l'attuale generazione di programmi Erasmus+ durerà fino a fine 2027. L'associazione della Svizzera alla prossima generazione è possibile, fatta salva l'impostazione dei programmi e ammesso che l'UE preveda la partecipazione di Paesi terzi. L'impatto finanziario della partecipazione è molto incerto. L'UE non ha ancora definito la struttura e la portata della prossima generazione di programmi, a partire dal 2028. Qualsiasi partecipazione futura è comunque soggetta a decisioni di finanziamento separate da parte delle Camere federali.

2.8.9.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Spese di personale per la partecipazione al pacchetto Orizzonte

L'associazione al pacchetto Orizzonte e il finanziamento delle misure transitorie 2021–2024 comportano una necessità temporanea di posti aggiuntivi.

Il personale permanente dell'unità responsabile rappresenterà gli interessi della Svizzera nei comitati di programma e nelle reti a livello europeo. La maggior parte dei programmi di ricerca lavora con bandi di gara dettagliati, che vengono definiti e pubblicati dai comitati di programma. Questi ultimi sono composti da rappresentanti ministeriali degli Stati membri dell'UE e dei Paesi associati che si riuniscono regolarmente a Bruxelles. I comitati di programma si occupano anche di monitorare la corretta attuazione dei programmi. A questi si aggiungono comitati strategici trasversali per l'orientamento dello Spazio europeo della ricerca. La SEFRI siede in questi comitati per garantire che gli interessi della Svizzera siano rappresentati in modo completo e coerente. Questi compiti sono coperti dal budget del personale permanente di 10,7 equivalenti a tempo pieno (ETP).

Durante il periodo di non associazione (2021–2024) la SEFRI ha attuato misure transitorie nazionali. Da queste ultime sono nate 2500 partecipazioni a progetti, che prevedono la redazione di relazioni scientifiche e finanziarie (per garantire un uso efficiente e corretto dei fondi) e dovranno essere portate avanti fino in fondo. A causa della durata media dei progetti e del loro probabile prolungamento, questo compito si estenderà fino al 2035.

Per l'attuazione delle misure transitorie erano state approvate ulteriori posizioni a tempo determinato: si prevedeva infatti che la non associazione si limitasse agli anni 2021 e 2022 e che, grazie al fatto che non avrebbero più dovuto essere svolti lavori in relazione alla rappresentanza degli interessi, avrebbero potuto essere sfruttate le risorse così liberate. La mancata associazione al pacchetto Orizzonte negli anni 2021–2024 ha però determinato il raddoppiamento dei progetti originariamente previsti nella pianificazione dei posti e anche il finanziamento dei progetti si protrarrà per un periodo più lungo di quanto inizialmente previsto. Con l'applicazione provvisoria

dell'EUPA, dal 2026 gli ETP a tempo indeterminato dovranno di nuovo coprire interamente i lavori per l'associazione e non saranno più disponibili per le misure transitorie.

Per l'attuazione delle misure transitorie nel 2021/2022 era stato inizialmente previsto un extra di cinque ETP a tempo determinato, suddivisi tra supporto scientifico e finanziario ai progetti. Il fatto però che le misure transitorie stiano durando il doppio del previsto e che le risorse a tempo determinato vengano dedicate interamente alla piena associazione rende necessarie ulteriori posizioni temporanee. Il fabbisogno di quattro ETP a tempo determinato è inferiore a quello che si registrava al momento dell'introduzione delle misure transitorie, in parte a causa dell'avvio scaglionato dei progetti e, in parte, grazie all'ulteriore snellimento dei processi presso la SEFRI. Le posizioni a tempo determinato esistenti devono essere mantenute. Fino a fine 2029 sono quindi sempre previsti nove ETP per sostenere le misure transitorie, con un volume finanziario di 2,5 miliardi.

Il fabbisogno di risorse diminuirà non appena verrà conclusa la maggior parte dei progetti con finanziamento diretto, vale a dire in parte già nel 2030 e, per gli ultimi progetti, nel 2035. Dal 2036 non saranno necessari ulteriori posti.

La tabella 2.8.9.1. fornisce una panoramica della situazione attuale e del fabbisogno aggiuntivo di personale (5).

Spese di personale per la partecipazione a Erasmus+

Gli attuali compiti federali per la gestione e l'ulteriore sviluppo della politica di promozione nazionale rimarranno in vigore anche con l'associazione a Erasmus+ e, probabilmente, continueranno ad assorbire le stesse risorse. Ciò include il mandato, il controllo e il monitoraggio dell'agenzia nazionale e degli altri responsabili di progetto per i compiti che prevedono una compensazione a livello nazionale (funzionamento e misure di accompagnamento). Inoltre, deve essere garantito l'ulteriore sviluppo della base giuridica e finanziaria della politica di finanziamento (messaggi di finanziamento, revisioni periodiche della base giuridica). Le analisi, le perizie, gli studi e le valutazioni sulla politica di promozione proseguiranno come in precedenza. In caso di associazione, la SEFRI sarà sgravata solamente dalle spese di gestione individuale a livello operativo (decisioni relative ai progetti).

In riferimento all'associazione, i compiti di vigilanza più complessi a livello nazionale e i compiti di coordinamento politico e strategico a livello europeo richiedono risorse di personale aggiuntive. In primo luogo, tramite un'autorità nazionale (SEFRI) la Confederazione deve supervisionare l'agenzia nazionale e l'organo di revisione indipendente e garantire un rendiconto regolare alla Commissione europea; in secondo luogo, in quanto Paese associato a Erasmus+, la Svizzera deve rappresentare i suoi interessi nei comitati di programma e negli organi specializzati, nonché in varie reti a livello dell'UE. L'associazione è inoltre accompagnata da incontri politici a livello europeo di alto livello nel campo della formazione. Infine, l'associazione offre alla SEFRI, in quanto autorità nazionale, l'opportunità di partecipare alle attività del programma centralizzate e relative al sostegno delle politiche e alla cooperazione politica. La partecipazione di cui sopra sostiene gli obiettivi della strategia ERI internazionale

di posizionare la Svizzera come centro di formazione leader in Europa. Le singole attività possono essere delegate ad attori interni ed esterni (p. es. all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS, ai Cantoni, alle associazioni e alle agenzie); tuttavia, la supervisione generale e la rappresentanza nei comitati specialistici e di programma devono essere svolte dalla SEFRI.

La vigilanza richiede una posizione a tempo pieno. I compiti comprendono la supervisione sulla gestione del programma a livello nazionale da parte dell'agenzia nazionale (attuazione del programma di lavoro in base all'accordo, corretta gestione dei fondi, risorse utilizzate, gestione del rischio, risultati/impatto raggiunti) e la rendicontazione annuale alla Commissione europea. L'autorità nazionale deve altresì vigilare sull'operato dell'organo di controllo indipendente: ciò comporta la stipula di un accordo con il medesimo e la verifica del rispetto dei requisiti durante l'intero processo di verifica annuale (in fase di pianificazione, al termine della revisione dei conti e al termine della verifica della dichiarazione di gestione dell'agenzia nazionale). La SEFRI deve peraltro seguire le raccomandazioni fatte all'agenzia nazionale nell'ambito delle dichiarazioni di gestione annuali e della cosiddetta valutazione di conformità ex-ante da parte della Commissione europea, così come garantire che tali raccomandazioni vengano attuate.

La rappresentanza degli interessi a livello dell'UE comprende la partecipazione alle riunioni politico-strategiche a livello ministeriale e di direzione generale (almeno 6-8 riunioni all'anno, ciascuna nel quadro delle presidenze semestrali dell'UE), alle riunioni del Comitato di programma (ca. 4 all'anno) e alle riunioni degli organi specializzati dell'UE per i rispettivi settori della formazione (ca. 10 nuovi organi, ciascuno con 4 riunioni all'anno). Per la preparazione, la partecipazione e il follow-up di questi incontri, così come per la partecipazione ai progetti dell'azione chiave n. 3, sono necessarie due posizioni a tempo pieno.

Le risorse aggiuntive necessarie per questi compiti (rappresentanza degli interessi a livello UE, vigilanza dell'agenzia, rapporti all'UE) corrispondono a tre ETP. La tabella 2.8.9.1 (5) fornisce una panoramica delle risorse di personale incluse nel piano finanziario 2026–2028 e delle risorse di personale aggiuntive necessarie in caso di associazione a partire dal 2027. Questi posti dovrebbero essere a tempo indeterminato di modo che, anche in caso di ulteriore associazione alla prossima generazione di programmi 2028–2034, la SEFRI possa continuare a svolgere questi compiti. Sono fatti salvi i relativi decreti di finanziamento del Parlamento.

Panoramica del maggiore fabbisogno di personale per la partecipazione ai programmi ERI

La seguente tabella mostra il fabbisogno aggiuntivo di personale per la partecipazione all'attuale generazione di programmi e a quella successiva. Mentre i requisiti per l'attuale generazione di programmi sono stati indicati in dettaglio nelle due sezioni precedenti, il volume e le opportunità di partecipazione ai programmi futuri non sono ancora chiari. Tuttavia, si può ipotizzare che né il budget né la complessità dei programmi diminuiranno in modo significativo. Eventuali divergenze (rilevanti) rispetto

a quanto previsto verranno riportate nei messaggi di finanziamento per la partecipazione ai programmi.

Tabella 2.8.9.1 (5): SEFRI, panoramica dei posti attuali e di quelli previsti (a tempo indeterminato e determinato) nell'ambito dell'associazione al pacchetto Orizzonte e a Erasmus+

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032 - 2035
Pacchetto Orizzonte							
Posti attuali a tempo indet. (in ETP)	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
Posti attuali a tempo det. (in ETP)	9,0	9,0	7,0	7,0	7,0	5,0	0,0
Posti a tempo det. aggiuntivi o prolungamento di quelli attuali (ETP)	4,0	4,0	6,0	6,0	4,0	3,0	5,0
Totale ETP	23,7	23,7	23,7	23,7	21,7	18,7	15,7
Erasmus+							
Posti attuali a tempo indet. (in ETP) esistenti	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Posti a tempo indet. aggiuntivi in caso di associazione dal 2027 (in ETP)	-	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Totale fabbisogno aggiuntivo							
Totale ETP aggiuntivi	4,0	7,0	9,0	9,0	7,0	6,0	8,0

Costi aggiuntivi in CHF	720 000	1 260 000	1 620 000	1 620 000	1 260 000	1 080 000	1 440 000
-------------------------	---------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Il calcolo si basa su 180 000 franchi per posto a tempo pieno, compresi i contributi del datore di lavoro. I costi relativi alla postazione di lavoro (12 000 fr./persona all'anno) non sono stati inclusi nel calcolo.

Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione. Poiché a seguito dell'associazione non verrà meno alcun compito – fatta eccezione per le misure transitorie, il cui accompagnamento si concluderà prevedibilmente nel 2035 – è necessario un piano di rinuncia. A titolo complementare, nella gestione delle risorse occorre verificare in quali settori propri della Confederazione debbano essere assegnati mezzi finanziari supplementari attraverso il quadro di sviluppo.

2.8.9.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Pacchetto Orizzonte

L'associazione ai programmi UE per la ricerca e l'innovazione non ha un impatto diretto sui centri urbani, sugli agglomerati e sulle regioni di montagna; tutte le regioni svizzere ne trarranno vantaggi indirettamente grazie all'opportunità di realizzare progetti o acquisire finanziamenti per la ricerca. Ciò significa che in particolare le regioni con scuole universitarie, istituti di ricerca e aziende innovative beneficeranno della partecipazione al pacchetto Orizzonte. Aderire ai programmi rafforza anche la reputazione dei partecipanti e della loro regione. Cantoni e Comuni possono inoltre prendere parte direttamente a progetti di ricerca e innovazione e ricevere i relativi finanziamenti.

Erasmus+

Alle attività sostenute dal programma Erasmus+ possono accedere sia singoli che istituzioni ed organizzazioni di tutta la Svizzera. Le attività promosse e i finanziamenti disponibili vanno a beneficio soprattutto degli istituti di formazione cantonali nell'ambito della scuola, della formazione professionale e della formazione universitaria.

2.8.9.3 Ripercussioni sull'economia

Pacchetto Orizzonte

La partecipazione al pacchetto Orizzonte offre alla Svizzera e alla sua economia uno stretto legame alla cooperazione internazionale in materia di ricerca. Ciò offre l'opportunità di realizzare progetti transfrontalieri, partenariati e reti che non possono essere coperti nella stessa misura dagli strumenti di finanziamento nazionali. Questo legame rafforza la posizione del nostro Paese nella competizione globale per le risorse, le idee e la cooperazione, e quindi la sua importanza nel campo della ricerca e dell'innovazione.

I programmi UE per la ricerca e l'innovazione interessano tutte le parti della catena del valore, dalla ricerca di base alla commercializzazione. L'associazione ai programmi dell'UE semplifica l'accesso ai loro strumenti di promozione e quindi anche il networking con gli altri Paesi. Tramite l'accesso ai finanziamenti individuali e al capitale di partecipazione, sono in particolare le PMI e le start-up a trarre beneficio dall'associazione ai programmi dell'UE per le loro innovazioni, dallo sviluppo fino alla commercializzazione. Le aziende elvetiche beneficeranno del pieno coinvolgimento della Svizzera nel Consiglio europeo per l'innovazione (EIC) e, al tempo stesso, saranno promossi progetti di collaborazione per portare nuove tecnologie sul mercato.

Secondo un'indagine commissionata dalla SEFRI a fine 2018, le partecipazioni ai progetti portano spesso a un aumento del fatturato e alla creazione di nuove imprese (cfr. il rapporto della SEFRI «Effetti della partecipazione svizzera ai programmi quadro di ricerca europei 2019»⁴⁹¹). Quasi il 50 per cento delle partecipazioni a un progetto da parte di aziende svizzere si traduce in un brevetto e due progetti su tre sviluppano prodotti innovativi prossimi al mercato. Anche la partecipazione a ITER offre opportunità alle aziende svizzere nello sviluppo di tecnologie pionieristiche. Tra il 2014 e il 2020 le aziende elvetiche hanno ricevuto contratti per un totale di 215 milioni di franchi.

La partecipazione ai programmi quadro dell'UE per la ricerca e innovazione ha effetti positivi anche per i lavoratori e i consumatori: in media, in Svizzera viene creato un nuovo posto di lavoro per ogni partecipazione a progetto. Sono in particolare i progetti di ricerca applicata che portano allo sviluppo di nuovi servizi o prodotti, a brevetti e alla fondazione di start-up.

Poiché i progetti vengono assegnati su base competitiva nell'ambito della concorrenza internazionale, la partecipazione ai programmi quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione aumenta la competitività e l'eccellenza della piazza economica svizzera. In particolare, durante il programma precedente Orizzonte 2020 sono state realizzate 1819 partecipazioni aziendali a progetti (260 all'anno), di cui quasi il 70 per cento da parte di start-up e PMI⁴⁹². Questo aumenta anche la concorrenza a livello nazionale e rende la piazza economica più attraente per le aziende innovative. A lungo termine, l'aumento dell'innovazione dovrebbe avere un impatto positivo sulla produttività.

Nel 2025, in uno studio commissionato dalla SECO, Ecoplan ha analizzato l'impatto a lungo termine dell'interruzione degli accordi bilaterali I sul PIL svizzero, confermando i notevoli benefici di questi accordi⁴⁹³. L'assenza di progetti nell'ambito del

⁴⁹¹ www.sbf.admin.ch > Ricerca ed innovazione > Cooperazione internazionale per la ricerca e l'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Fatti e cifre sulla partecipazione della Svizzera.

⁴⁹² Cfr. «Participation de la Suisse aux programmes et initiatives de recherche et d'innovation de l'Union européenne: faits et chiffres 2023», su www.sbf.admin.ch > Ricerca e innovazione > Cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Fatti e cifre sulla partecipazione della Svizzera (non disponibile in italiano).

⁴⁹³ www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Politica economica > Basi per la politica economica.

pacchetto Orizzonte riduce l'efficienza e l'attrattiva della ricerca e innovazione svizzere, con una conseguente perdita di qualità. Utilizzando le stesse risorse finanziarie, si stima che, in caso di non associazione, nel 2045 il PIL sarebbe inferiore dello 0,18 per cento rispetto allo scenario che prevede l'associazione.

In caso di non associazione al pacchetto Orizzonte verrebbe meno, in particolare, la promozione di progetti individuali. Le ripercussioni sono state oggetto di uno studio di *BSS Volkswirtschaftliche Beratung*, su mandato della SEFRI⁴⁹⁴, nel quale si afferma che, in ragione della forte competitività e delle possibilità di cooperazione internazionale, la partecipazione alla promozione di progetti individuali dell'UE è sinonimo di grande prestigio per i ricercatori, gli istituti di ricerca, le PMI e le start-up del nostro Paese. Senza associazione, per il polo svizzero della ricerca diventa più complicato aggiudicarsi e mantenere ricercatori d'eccellenza.

Erasmus+

L'associazione a Erasmus+ rafforza la politica federale e cantonale a promozione della cooperazione internazionale e della mobilità nella formazione. Ciò contribuisce al raggiungimento degli obiettivi comuni di politica formativa di Confederazione e Cantoni del 2023, secondo i quali lo scambio e la mobilità sono ancorati nella formazione e promossi a tutti i livelli⁴⁹⁵.

Le aziende svizzere traggono vantaggio dalla presenza sul mercato di specialisti più preparati, che vantano, fra le altre, competenze linguistiche, tecniche e sociali più ampie. La promozione della mobilità è utile anche al potenziale di forza lavoro: da un lato, i partecipanti alla mobilità (di tutti i settori professionali, studenti, persone in formazione e insegnanti) da parte Svizzera acquisiscono una preziosa esperienza all'estero e, dall'altro, chi arriva dall'estero ha occasione di conoscere il sistema formativo, la società e il mercato del lavoro svizzeri.

Per i lavoratori, l'ampliamento delle competenze si riflette in una migliore occupabilità e retribuzione.

L'attrattiva della piazza elvetica è migliorata dal fatto di essere riconosciuta a livello europeo e nelle reti internazionali come luogo di formazione di alta qualità. Altri effetti positivi di un'associazione a Erasmus+ sono la partecipazione all'ulteriore sviluppo di programmi di formazione innovativi e di qualità e le maggiori interazioni degli attori svizzeri nello spazio formativo europeo (v. n. 2.8.2).

2.8.9.4 Ripercussioni sulla società

Pacchetto Orizzonte

⁴⁹⁴ www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Politica economica > Basi per la politica economica.

⁴⁹⁵ www.sbf.admin.ch > Formazione > Spazio formativo svizzero > Cooperazione tra Confederazione e Cantoni in materia di formazione > Basi comuni > Sfruttamento ottimale delle potenzialità.

La politica di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione mira a promuovere un'economia innovativa ed che salvaguarda le risorse, creando così benefici sociali. L'impatto sulla società, sull'ambiente e sulla scienza è difficile da misurare, ma la promozione della ricerca in modo trasversale porta a nuove scoperte scientifiche nei più svariati settori. I risultati vengono utilizzati anche per sviluppare nuove strategie e misure politiche che, in ultima analisi, vanno a beneficio della società. Orizzonte Europa promuove il trasferimento dei risultati della ricerca al pubblico e lo scambio tra scienza e società. Il programma Europa digitale, ad esempio, mira a dotare le imprese, i cittadini e le amministrazioni pubbliche di tecnologie digitali e delle relative competenze. Così facendo si affrontano le principali sfide nei settori della tecnologia e dell'infrastruttura digitale e si promuovono la competitività digitale e le capacità digitali critiche.

Un altro obiettivo dei programmi dell'UE è rafforzare la parità di genere nella ricerca e promuovere le carriere accademiche. Orizzonte Europa e altre iniziative attribuiscono particolare importanza a questo tema, per esempio chiedendo l'inclusione di questioni di uguaglianza di genere nei contenuti della ricerca e cercando di ottenere un rapporto equilibrato tra i sessi nei progetti e nei comitati di valutazione.

Erasmus+

Le pari opportunità sono una delle colonne portanti del programma Erasmus+. Quest'ultimo fornisce alle persone con minori opportunità e alle organizzazioni che lavorano con questi gruppi target strumenti e risorse per facilitare la partecipazione alle attività del programma. L'associazione della Svizzera apre l'accesso ai finanziamenti europei a un'ampia gamma di organizzazioni e istituzioni; inoltre, le misure consentono di raggiungere un maggior numero di persone che, a causa di una disabilità, di problemi di salute o di fattori socioeconomici hanno minori opportunità di proseguire la propria istruzione. Ciò contribuisce a ridurre gli svantaggi e a rafforzare la coesione sociale.

2.8.9.5 Ripercussioni sull'ambiente

Pacchetto Orizzonte

Con l'obiettivo di promuovere contemporaneamente la digitalizzazione e la sostenibilità (la cosiddetta «Twin Transition»), il Green Deal (il piano dell'UE per diventare neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050) e il legame con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS, 17 obiettivi globali delle Nazioni Unite per promuovere la pace, la prosperità e la protezione dell'ambiente), l'aspetto ambientale svolge un ruolo importante nelle priorità dei programmi dell'UE per la ricerca e l'innovazione. Il 35 per cento del budget di Orizzonte Europa sosterrà il raggiungimento degli obiettivi climatici promuovendo la ricerca sull'energia pulita, l'uso sostenibile delle risorse, la preservazione di acqua, suolo e aria e la tutela dell'ambiente attraverso un approccio orientato ai sistemi in tutti i settori di Orizzonte Europa. Un'attenzione particolare è rivolta agli ambiti tematici del programma «Clima, energia e mobilità» e «Prodotti alimentari e risorse naturali». I programmi Euratom e ITER contribuiscono inoltre agli sforzi per la decarbonizzazione dell'economia a lungo termine promuovendo

vedo lo sviluppo di varie applicazioni delle tecnologie nucleari (generazione di energia, radioprotezione, smaltimento delle scorie o medicina nucleare) e studiando le tecnologie per l'utilizzo della fusione come fonte di energia. Con l'iniziativa *Destination Earth*, il programma Europa Digitale mira a sviluppare un modello digitale ad alta precisione della Terra («gemello digitale») che possa essere utilizzato per modellare, monitorare e simulare i fenomeni naturali, i pericoli e le attività umane associate.

Partecipando al pacchetto Orizzonte la Svizzera contribuirà all'Agenda 2030 globale e a obiettivi nazionali come l'utilizzo sostenibile delle risorse e la protezione del clima.

Erasmus+

Erasmus+ è uno strumento importante a livello europeo per la promozione delle competenze nello sviluppo sostenibile. La priorità è data ai progetti che servono a sviluppare competenze, metodi e innovazioni corrispondenti. Così facendo vengono rafforzati anche i relativi obiettivi della politica svizzera ERI a favore della piazza economica svizzera.

2.8.10 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

2.8.10.1 Costituzionalità dell'Accordo

L'EUPA si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁴⁹⁶, secondo il quale gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale è responsabile dell'approvazione dei trattati internazionali, a meno che il Consiglio federale non sia responsabile della loro conclusione per legge o per trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl⁴⁹⁷ e art. 7a cpv. 1 LOGA⁴⁹⁸). L'EUPA non è un trattato internazionale per il quale il Consiglio federale è autorizzato, in virtù di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale, alla conclusione autonoma.

L'articolo 12 capoverso 13 dell'EUPA prevede l'obbligo per la Svizzera di cooperare con la Procura europea (EPPO). La Svizzera ha già questa possibilità di cooperare in base all'articolo 1 capoverso 3^{ter} della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1); tuttavia, l'obbligo di cooperare in base al diritto internazionale è un nuovo dovere che non rientra nella delega di competenze al Consiglio federale di cui all'articolo 31 LPRI e all'articolo 8 LCMIF. Inoltre, non esiste alcuna base giuridica formale che consenta al Consiglio federale di concludere trattati internazionali in vista della conclusione del Protocollo EU4Health.

Infine, l'EUPA non è un trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA ed è pertanto soggetto all'approvazione dell'Assemblea federale.

⁴⁹⁶ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101.

⁴⁹⁷ RS 171.10

⁴⁹⁸ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010.

2.8.10.2 Costituzione della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento

La competenza della Confederazione nell'ambito della cooperazione internazionale e della mobilità nel settore della formazione si basa sugli articoli 54 e 66 Cost. Conformemente all'articolo 61a Cost., la Confederazione e i Cantoni promuovono la qualità e la permeabilità dello spazio formativo svizzero. La competenza dell'Assemblea federale per il presente decreto di finanziamento deriva dall'articolo 167 Cost. Ai sensi dell'articolo 7 LCMIF, i fondi sono autorizzati come limiti di spesa o crediti d'impegno per un periodo pluriennale. La base giuridica per le spese è costituita dall'articolo 4 capoverso 1 lettere a e c LCMIF.

2.8.10.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

L'EUPA e i protocolli disciplinano la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE.

La Svizzera non ha obblighi internazionali in conflitto con la sua partecipazione alle misure dell'UE nel settore della ricerca e dell'innovazione (Orizzonte Europa, programma Euratom, ITER, programma Europa digitale).

Il nostro Paese non ha obblighi internazionali in conflitto con la sua associazione a Erasmus+.

Non esistono neppure obblighi internazionali della Svizzera in conflitto con EU4Health.

2.8.10.4 Forma dell'atto

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sono soggetti a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002⁴⁹⁹ sul Parlamento (LParl), contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono importanti le disposizioni che dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale sulla base dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

L'EUPA contiene importanti disposizioni di legge. Ciò riguarda in particolare l'articolo 12 capoverso 13 EUPA che obbliga la Svizzera a collaborare con la Procura europea (EPP). Il decreto federale che approva l'accordo è pertanto soggetto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. (a tal proposito, si vedano anche le varianti al n. 4.1).

⁴⁹⁹ RS 171.10

2.8.10.5 Applicazione provvisoria

Il 9 aprile 2025 il Consiglio federale ha deciso l'applicazione provvisoria dell'EUPA. Se la firma avverrà entro il 15 novembre 2025, l'EUPA verrà applicato con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2025. Se dovesse avvenire più tardi, l'EUPA verrebbe applicato in modo provvisorio dal 1° gennaio 2026.

Ai sensi dell'articolo 7b capoverso 1 LOGA⁵⁰⁰, il Consiglio federale può decidere o convenire l'applicazione provvisoria di trattati internazionali per la cui approvazione è competente l'Assemblea federale se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono. L'articolo 152 capoverso 3^{bis} lettera a LParl⁵⁰¹ prevede che il Consiglio federale consulti le commissioni competenti prima di applicare provvisoriamente un trattato internazionale la cui conclusione necessita dell'approvazione dell'Assemblea federale. Ai sensi dell'articolo 7b capoverso 1^{bis} LOGA e dell'articolo 152 capoverso 3^{ter} LParl, il Consiglio federale rinuncia all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale se le commissioni competenti di ambo le Camere vi si oppongono.

I requisiti relativi alla salvaguardia degli interessi rilevanti della Svizzera e alla particolare urgenza sono illustrati in dettaglio nella sezione 2.8.2 e, secondo il Consiglio federale, sono soddisfatti per i motivi di seguito elencati.

L'applicazione provvisoria retroattiva è nell'interesse della Svizzera. L'UE può quindi concludere accordi di finanziamento con i ricercatori svizzeri che, nei bandi di gara 2025, nell'ambito delle attuali disposizioni transitorie per la partecipazione ai programmi hanno richiesto – con esito positivo – i finanziamenti UE di Orizzonte Europa, del programma Euratom e del programma Europa digitale. In seguito all'applicazione provvisoria, la Svizzera è considerata associata a questi programmi; se possibile, l'applicazione provvisoria dovrebbe iniziare ancora nel 2025, in modo che i ricercatori svizzeri che hanno partecipato ai bandi di gara UE di quest'anno e ottenuto i finanziamenti possano effettivamente beneficiarne.

Per ITER l'applicazione provvisoria partirà dal 1° gennaio 2026, consentendo agli attori svizzeri di partecipare nuovamente alla costruzione e all'ulteriore sviluppo di questa infrastruttura di ricerca. La partecipazione della Svizzera a ITER intende consentire lo sviluppo di una catena industriale all'avanguardia nel campo della fusione nucleare in Svizzera. La partecipazione alla fase di costruzione è di importanza cruciale, e dunque lo è anche riprendere a partecipare rapidamente, dopo un'interruzione di cinque anni, grazie all'applicazione provvisoria. Inoltre, gli attori svizzeri potranno partecipare allo sviluppo del calendario per l'utilizzo scientifico dell'infrastruttura.

L'EUPA prevede la partecipazione della Svizzera a Erasmus+ dal 1° gennaio 2027. Occorre agire con un certo anticipo per garantire la partecipazione delle organizzazioni e degli istituti svizzeri ai progetti dei bandi di gara 2027 e consentire l'accREDITAMENTO del sistema di implementazione sei mesi prima dell'adesione al programma.

⁵⁰⁰ RS 172.010

⁵⁰¹ RS 172.010

Nell'EUPA è stato stabilito che l'applicazione provvisoria durerà al massimo fino a fine 2028. Se, nel quadro del pacchetto Svizzera-UE, l'EUPA non dovesse essere accolto dal Parlamento o dal popolo, il Consiglio federale dovrà comunicare all'UE il termine dell'applicazione provvisoria. Il Consiglio federale deciderà la data di fine dell'applicazione provvisoria non appena sarà stato emesso l'eventuale decreto negativo del Parlamento oppure quando sarà nota la data della votazione popolare dalla quale potrebbe emergere un risultato negativo. Nel prendere la decisione, l'Esecutivo terrà conto della situazione di chi ha fatto domanda per i contributi UE. Allo scopo di poter concludere i contratti con i ricercatori svizzeri per l'anno in questione, l'UE dovrebbe poter usare, con le giuste tempistiche, i contributi obbligatori già versati dalla Svizzera al momento della mancata approvazione. A tal fine è necessario che l'EUPA possa ancora essere applicato per un certo periodo dopo la data di un eventuale non approvazione del medesimo. In seguito, per la Svizzera non vi saranno ulteriori obblighi finanziari.

Non è prevista la partecipazione al protocollo EU4Health durante l'applicazione provvisoria dell'EUPA.

Prima dell'applicazione provvisoria il Consiglio federale consulta le commissioni competenti per la politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (art. 152 cpv. 3^{bis} LParl).

2.8.10.6 Aspetti giuridici particolari dei testodi attuazione

2.8.10.6.1 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., i contributi obbligatori a Orizzonte Europa sottostanno al freno alle spese, come stabilito nel decreto federale del 16 dicembre 2020. Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., i fondi chiesti per l'associazione a Erasmus+ richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, dato che la disposizione implica nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi.

2.8.10.6.2 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Secondo l'articolo 64 capoverso 1 Cost., alla luce della sua responsabilità politica, la Confederazione promuove la ricerca scientifica e l'innovazione⁵⁰². Conformemente all'articolo 61a Cost. la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme nell'ambito delle rispettive competenze a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero. La partecipazione della Svizzera al pacchetto Orizzonte e al programma Erasmus+ non cambierà la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

2.8.10.6.3 Conformità alla legge sui sussidi

L'articolo 5 della legge del 5 ottobre 1990 (SuG)⁵⁰³ sui sussidi obbliga il Consiglio federale a riesaminare tutti i sussidi almeno ogni sei anni e a riferire al Parlamento sui

⁵⁰² Diritto amministrativo federale svizzero, Diritto dell'istruzione, della cultura e delle lingue, volume XI, Markus Metz, n. marg.13.

⁵⁰³ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità, RS 616.1.

risultati di tale revisione. L'obbligo di rendiconto avviene in parte nel quadro dei messaggi con i quali il Consiglio federale propone al Parlamento decreti di finanziamento pluriennali oppure modifiche alle disposizioni vigenti sui sussidi, in parte nel quadro del consuntivo. La verifica della conformità ai principi della legge sui sussidi in caso di partecipazione al programma quadro di ricerca Orizzonte Europa, al nuovo programma Europa digitale, al programma Euratom e a ITER è soggetta al ciclo di riesame di sei anni. L'ultima volta il Consiglio federale ha riferito nel quadro del Consuntivo 2018 (Volume 1, n. A55)⁵⁰⁴ e del Consuntivo 2024⁵⁰⁵. Il Consiglio federale dovrebbe riferire sulla partecipazione a Erasmus+ per la prima volta nel 2030, a condizione che la Svizzera sia associata anche alla prossima generazione di programmi 2028–2034.

⁵⁰⁴ Disponibile all'indirizzo: www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Conti pubblici.

⁵⁰⁵ Disponibile all'indirizzo: www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Conti pubblici.

2.9 Spazio

2.9.1 Sintesi

L'accordo EUSPA è inteso a garantire la partecipazione a lungo termine della Svizzera all'Agenzia dell'UE per il programma spaziale (*European Union Agency for the Space Programme*, EUSPA). Esso integra l'accordo di cooperazione, di durata illimitata, del 18 dicembre 2013⁵⁰⁶ sui programmi europei di navigazione satellitare (accordo di cooperazione GNSS), applicato provvisoriamente dal 1° gennaio 2014.

L'EUSPA è l'agenzia operativa per il programma spaziale dell'UE e le sue componenti, tra cui il programma di navigazione satellitare Galileo, il «sistema geostazionario europeo di navigazione di sovrapposizione» (*European Geostationary Navigation Overlay Service*, EGNOS) e il programma di osservazione della Terra Copernicus. L'Agenzia ha il compito di contribuire all'attuazione del programma spaziale dell'UE, garantire la sicurezza delle sue componenti e sviluppare applicazioni commerciabili per fornire servizi spaziali affidabili, sicuri e protetti. Anche l'Agenzia spaziale europea (*European Space Agency*, ESA), di cui la Svizzera è membro, si occupa di una parte importante del programma spaziale dell'UE⁵⁰⁷. Le varie componenti del programma garantiscono l'autonomia europea dai sistemi di Stati Uniti, Russia e Cina, cosa che, in particolare in un mondo caratterizzato da instabilità geopolitica e crisi globali, rappresenta un presupposto fondamentale di cui beneficia anche la Svizzera.

La Svizzera partecipa già a molti dei compiti delegati all'EUSPA nel quadro dell'accordo di cooperazione GNSS, tuttavia senza avere accesso a informazioni rilevanti relative alla fase operativa e all'ulteriore sviluppo delle componenti del programma spaziale dell'UE. L'accordo EUSPA è inteso a colmare questa lacuna. Nello sviluppo delle componenti si prospettano dei passi importanti, quali l'introduzione di servizi di autenticazione e l'attivazione del servizio pubblico regolamentato (*Public Regulated Service*, PRS) ad alta sicurezza di Galileo, accessibile solo a utenti autorizzati dallo Stato e pertanto essenziale in particolare per autorità o organizzazioni con elevati requisiti di sicurezza (ad es. servizi di soccorso e di intelligence, esercito e guardie di confine). Molte di queste decisioni strategiche dipendono in massima parte dall'EUSPA. La partecipazione all'EUSPA è una condizione dell'UE per l'accesso al PRS.

L'accordo EUSPA disciplina gli aspetti tecnici essenziali nonché i diritti e gli obblighi delle Parti contraenti. Esso consente alla Svizzera di partecipare alle attività dell'Agenzia relative alle componenti del programma per le quali esiste un accordo di cooperazione specifico. Prevede l'accesso al consiglio di amministrazione e al comitato di accreditamento di sicurezza, tuttavia senza diritto di voto, essendo questo riservato agli Stati membri dell'UE. In cambio dei diritti concessi, la Svizzera contribuisce in modo proporzionale al finanziamento dell'EUSPA con un importo determinato sulla base del prodotto interno lordo (PIL).

Come l'accordo di cooperazione GNSS, l'accordo EUSPA è concluso per un periodo di tempo illimitato, ma può essere risolto da ciascuna delle Parti con preavviso di sei

⁵⁰⁶ RS 0.741.826.8

⁵⁰⁷ RS 0.425.09

mesi. Se firmato prima del 1° luglio 2026, potrà essere applicato in via provvisoria a partire dal 1° gennaio 2026; in caso di firma successiva al 30 giugno 2026, l'eventuale applicazione provvisoria potrà avvenire dal 1° gennaio dell'anno successivo.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione dell'accordo EUSPA nell'ambito della parte stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

2.9.2 Situazione iniziale

2.9.2.1 I programmi europei di navigazione satellitare

A metà degli anni Novanta, l'ESA e i suoi Stati membri, tra cui la Svizzera, hanno lanciato in coordinamento e cooperazione con l'UE due programmi per lo sviluppo e la gestione di un sistema di navigazione satellitare autonomo europeo, Galileo, e del sistema geostazionario europeo di navigazione di sovrapposizione EGNOS. La Svizzera ha contribuito e partecipato a questi programmi fin dall'inizio nell'ambito della sua appartenenza all'ESA. Dal 2008 l'intera responsabilità dei programmi è passata all'UE, mentre l'ESA partecipa all'ulteriore sviluppo.

Galileo è un sistema globale di navigazione satellitare (*Global Navigation Satellite System*, GNSS) concepito come alternativa civile e indipendente ai GNSS militari di Stati Uniti (*Global Positioning System*, GPS), Russia (GLONASS) e Cina (Beidou) e costituito da una costellazione di satelliti e una rete mondiale di stazioni terrestri. Galileo fornisce servizi di geolocalizzazione dal 2016.

EGNOS è un sistema di navigazione satellitare civile regionale, formato da diversi satelliti in orbita geostazionaria e una rete di stazioni terrestri dislocate in Europa e Nordafrica. Da quando è diventato operativo nel 2011, il sistema ha migliorato la precisione e l'affidabilità dei segnali satellitari del GPS americano e, in una fase successiva, del Galileo europeo.

I programmi GNSS europei hanno già un ruolo precursore a livello internazionale in diversi settori della tecnologia di navigazione satellitare (ad es. per quanto riguarda la precisione e l'affidabilità dei segnali) e si prevede che siano in grado di rafforzarlo con la fornitura di ulteriori servizi.

2.9.2.2 Partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare

La Svizzera ha concluso con l'UE l'accordo di cooperazione GNSS che ne disciplina la partecipazione ai programmi Galileo ed EGNOS.

L'accordo, di durata illimitata, è applicato provvisoriamente dal 1° gennaio 2014. La data di entrata in vigore dipende dalla conclusione delle procedure interne di autorizzazione di ciascuna Parte contraente e relativa notifica. Essendo le Parti non solo l'UE, ma anche i singoli Stati membri, l'entrata in vigore è stata ritardata: le ultime procedure di ratifica individuali si sono concluse nel 2024, ora spetta all'UE avviare le proprie. Per quanto riguarda la Svizzera, tutte le procedure necessarie sono state completate.

L'accordo di cooperazione GNSS prevede la partecipazione della Svizzera ai comitati GNSS senza diritto di voto. Sin dall'inizio dell'applicazione provvisoria dell'accordo,

la Svizzera partecipa attivamente alle riunioni del comitato dei programmi GNSS, nell'ambito del quale è informata sullo sviluppo dei programmi e può esprimere il proprio parere. Si riunisce inoltre almeno una volta all'anno con la Commissione europea in un comitato congiunto per chiarire questioni relative allo stesso accordo.

Attraverso la partecipazione ai programmi GNSS europei, la Svizzera contribuisce attivamente a sviluppo e funzionamento di Galileo ed EGNOS, assicurandosi l'accesso ai segnali e ai servizi dei sistemi europei. L'accordo di cooperazione GNSS garantisce inoltre all'industria elvetica l'accesso alle gare per appalti connessi ai due sistemi. In contropartita, la Svizzera adempie agli impegni finanziari assunti in relazione ai programmi GNSS con un contributo calcolato in base al PIL.

L'accordo di cooperazione GNSS prevede anche il diritto della Svizzera a partecipare all'EUSPA (fino a maggio 2021 *European GNSS Agency*, GSA) e l'accesso al servizio pubblico regolamentato di alta sicurezza PRS di Galileo. Le modalità di questa partecipazione e dell'accesso dovranno essere disciplinate in due accordi supplementari separati.

Con l'accordo EUSPA e il successivo accordo sull'accesso al PRS, la partecipazione della Svizzera sarà completa, come previsto dall'accordo di cooperazione GNSS.

2.9.2.3 L'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale

L'EUSPA svolge un ruolo fondamentale nell'ambito del programma spaziale dell'UE.

L'Agenzia, la cui sede è a Praga, è stata istituita nel 2021 dal regolamento (UE) 2021/696⁵⁰⁸ in sostituzione della GSA. Quest'ultima era responsabile della sicurezza dei programmi, dell'accreditamento della sicurezza e della fornitura dei servizi dei due programmi GNSS, Galileo ed EGNOS. Con la creazione dell'EUSPA, gli ambiti di attività e di competenza si sono estesi ad altre componenti del programma spaziale dell'UE, tra cui il programma di osservazione della Terra Copernicus, l'infrastruttura di comunicazione satellitare governativa (*European Union Governmental Satellite Communications*, GOVSATCOM), che funge da base per la costellazione *Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite* (IRIS²), e il programma di rilevamento dell'ambiente spaziale *Space Situational Awareness* (SSA). L'EUSPA è quindi l'Agenzia operativa di tutte le componenti del programma spaziale dell'UE e competente per il funzionamento, la manutenzione e la protezione dell'infrastruttura. Partecipa inoltre al perfezionamento delle componenti dei programmi nonché dei servizi e delle applicazioni a valle da esse forniti.

A livello operativo, l'EUSPA è guidata da un direttore esecutivo, mentre la direzione strategica compete al consiglio di amministrazione. La sicurezza di tutte le componenti del programma spaziale dell'UE è garantita dal comitato di accreditamento di

⁵⁰⁸ Regolamento (UE) 2021/696 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma spaziale dell'Unione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale e che abroga i regolamenti (UE) n. 912/2010, (UE) n. 1285/2013 e (UE) n. 377/2014 e la decisione n. 541/2014/UE, GU L 170 del 12.5.2021, pag. 69.

sicurezza interno all'Agenzia. Il consiglio di amministrazione e il comitato di accreditamento di sicurezza sono composti da rappresentanti degli Stati membri, di varie commissioni dell'UE e di Paesi terzi (senza diritto di voto).

Le principali uscite dell'EUSPA, finanziate attraverso un contributo annuale proveniente dal bilancio dell'UE e contributi fissati per gli Stati terzi partecipanti, sono costituite da costi di personale, amministrativi, operativi e infrastrutturali.

Anche le mansioni aggiuntive affidate all'EUSPA dalla Commissione europea (cosiddetti compiti delegati, tra cui la gestione operativa di Galileo ed EGNOS) sono finanziate mediante fondi a destinazione vincolata dal bilancio dell'UE. La Svizzera collabora già a questi compiti nell'ambito dell'accordo di cooperazione GNSS.

2.9.2.4 Negoziati 2018/2019

Il Consiglio federale intendeva avviare i negoziati per la partecipazione della Svizzera all'EUSPA, ovvero alla precedente Agenzia GSA, subito dopo la firma dell'accordo di cooperazione GNSS. I primi colloqui sulle modalità di partecipazione alla GSA si sono svolti nel 2018, poco dopo l'emanazione del relativo mandato negoziale dell'UE. Per la Svizzera faceva fede il mandato del 9 marzo 2009 (v. punto 2.9.3.2).

In Svizzera i preparativi per i negoziati si sono svolti all'interno di un gruppo di lavoro e di un apposito organo decisionale sotto la guida dell'Ufficio federale delle strade (USTRA). In conformità al mandato svizzero, hanno partecipato ai lavori la Divisione Europa (allora Direzione degli affari europei, DAE) della Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri (Segreteria di Stato DFAE) in veste di «negoziatore corresponsabile» nonché la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) e l'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse).

Dopo diversi colloqui tecnici informali, l'8 novembre 2018 è stato condotto a Bruxelles un primo ciclo di negoziati, finché nel marzo 2019 le due Parti hanno raggiunto l'intesa su una bozza di accordo.

La parafatura del documento è stata tuttavia bloccata dall'UE con riferimento alle questioni istituzionali in sospeso. Per lo stesso motivo non è stato ancora possibile avviare i negoziati per l'accesso della Svizzera al PRS.

2.9.2.5 *Common Understanding*

Il *Common Understanding* stabiliva la possibilità di riprendere i negoziati sull'attuazione e quindi l'ulteriore sviluppo dell'accordo di cooperazione GNSS.

2.9.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

2.9.3.1 Obiettivi

L'accordo EUSPA è inteso a garantire la partecipazione della Svizzera all'EUSPA disciplinando gli aspetti tecnici essenziali nonché i diritti e gli obblighi di entrambe le Parti contraenti.

L'adesione all'EUSPA deve essere vista nel contesto della partecipazione alle componenti Galileo ed EGNOS del programma spaziale dell'UE. L'accordo EUSPA rappresenta il completamento dell'accordo di cooperazione GNSS di durata illimitata e

mira a garantire nel lungo periodo gli investimenti della Svizzera nei progetti infrastrutturali dell'UE Galileo ed EGNOS.

La mancata partecipazione all'EUSPA avrebbe importanti conseguenze per la Svizzera. L'accesso incondizionato al PRS è riservato agli Stati membri dell'UE; i Paesi terzi possono ottenerlo solo tramite un accordo i cui negoziati presuppongono l'adesione all'EUSPA. Il PRS è per la Svizzera un servizio di rilevante interesse dal punto di vista della politica di sicurezza, in grado di proteggere gli utenti da minacce quali manipolazioni (*spoofing*) e disturbi di segnale (*jamming*). Essendo accessibile solo agli utenti autorizzati dallo Stato, è cruciale per le autorità o le organizzazioni con requisiti di sicurezza più elevati (ad es. servizi di soccorso e di intelligence, esercito e guardie di confine). La robustezza e i segnali completamente criptati garantiscono la continuità del servizio in situazioni di emergenza nazionale o di crisi. Il PRS permette di migliorare la resilienza e le capacità di difesa nazionali, garantire il funzionamento dei settori infrastrutturali critici in caso di interferenze e aumentare la resistenza della società alle minacce.

2.9.3.2 Mandato negoziale

I negoziati per la partecipazione della Svizzera all'EUSPA si basano sul mandato negoziale del 9 marzo 2009, che da parte della Svizzera ha aperto la strada ai negoziati per l'accordo di cooperazione GNSS e la partecipazione alla GSA.

Il 27 febbraio 2008 il Consiglio federale aveva inserito i programmi UE Galileo ed EGNOS tra i dossier prioritari per approfondire le relazioni con l'UE. L'inclusione della Svizzera mediante accordi avrebbe dovuto avvenire gradualmente, non essendo ancora stati varati alcuni testi giuridici pertinenti dell'UE. Il mandato conteneva quindi le direttive negoziali per la conclusione di un primo accordo ampliabile, l'accordo di cooperazione GNSS, che sarà ora integrato dall'accordo EUSPA.

2.9.3.3 Andamento dei negoziati

Alla conclusione dei colloqui esplorativi di fine ottobre 2023, i negoziati per l'ammissione all'EUSPA sono stati riavviati nel quadro del pacchetto Svizzera-UE.

Si è potuto riprendere gran parte della bozza di accordo seguita ai negoziati del 2018/2019, assicurandosi in particolare la partecipazione permanente all'EUSPA, come per l'accordo di cooperazione GNSS, e l'applicazione provvisoria.

Il mandato negoziale del 9 marzo 2009 faceva riferimento alle predette attività della GSA (v. punto 2.9.2.3). Con l'evoluzione nell'EUSPA e la conseguente estensione delle sue attività ad altre componenti del programma spaziale dell'UE, non è stato possibile attuare tutti gli obiettivi allora fissati: per assicurarsi la partecipazione alle attività EUSPA in relazione a Galileo ed EGNOS, la Svizzera ha dovuto estendere il proprio contributo finanziario alle componenti del programma non previste dal mandato (Copernicus, GOVSATCOM e SSA).

Per i Paesi terzi l'UE prevede infatti solo la piena contribuzione finanziaria all'EUSPA, indipendentemente dalle componenti del programma cui si partecipa. Nei negoziati non è stato possibile concordare una quota commisurata alle componenti effettivamente fruite, in quanto questa possibilità non è stata concessa a nessun altro Paese terzo. Nel peggiore dei casi, a partire da un certo momento la Svizzera potrebbe

dover versare un maggiore contributo alle attività dell'EUSPA relative alle parti del programma spaziale dell'UE da cui è esclusa, ossia il bilancio dell'EUSPA potrebbe spostarsi verso le altre componenti del programma, a svantaggio della Svizzera. Attualmente il 95 per cento delle risorse è investito in Galileo ed EGNOS⁵⁰⁹ e non si prevede un cambiamento significativo a medio termine. Se lo squilibrio tra le attività dell'EUSPA connesse a Galileo ed EGNOS e quelle relative alle altre componenti diventasse troppo grande, ci sarebbe, come *ultima ratio*, la possibilità di recedere dall'accordo in qualsiasi momento, perdendo tuttavia i contributi versati fino a quel punto.

Il mandato negoziale stabilisce che la delegazione svizzera è incaricata di negoziare una deduzione per l'iniziale partecipazione parziale e che successivi aumenti di bilancio da parte dell'UE non comportano automaticamente un aumento del contributo svizzero. In considerazione del fatto che il mandato risale al 2009 e si riferisce all'agenzia che ha preceduto l'EUSPA, non è possibile ricorrere all'argomento della partecipazione solo parziale per ottenere il diritto a un contributo finanziario proporzionale all'EUSPA in base alle componenti del programma. Ciononostante, entrambe le affermazioni evidenziano l'intenzione iniziale di tutelare la Svizzera da contributi sproporzionati. In sede negoziale è stato quindi necessario prevedere misure precauzionali nel caso di una futura espansione delle attività dell'EUSPA che non riguardano la Svizzera. Una modifica del regolamento (UE) 2021/696 potrebbe consentire a Paesi terzi come la Svizzera di corrispondere, per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) a partire dal 2028, un contributo limitato alle attività a cui partecipano. L'accordo EUSPA tiene pertanto conto della possibilità di un futuro contributo finanziario proporzionale all'EUSPA in base alle componenti del programma.

Rispetto alla bozza di accordo del 2019, è prevista una quota di partecipazione pari al 4 per cento del contributo annuale, riscossa per la partecipazione di Paesi terzi alle agenzie dell'UE solo dal 2021 nell'ambito del QFP vigente. Per i primi due anni è stato negoziato un pagamento scaglionato. Il Comitato misto dell'accordo EUSPA sarà inoltre autorizzato a modificare la tassa nel nuovo QFP a partire dal 2028.

L'accordo è scaturito da sette cicli di negoziati, l'ultimo dei quali si è svolto il 27 novembre 2024. I negoziati si sono conclusi materialmente il 20 dicembre 2024. La delegazione svizzera era composta da USTRA, Divisione Europa della Segreteria di Stato DFAE (corresponsabile), SEFRI e Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

2.9.4 Procedura preliminare

Essendo già stati condotti negoziati nel 2018/2019, è stato possibile basarsi sulla bozza di accordo allora convenuta (v. punto 2.9.2.4), senza la necessità di ulteriori attività preliminari. I colloqui esplorativi con l'UE per la ripresa dei negoziati si sono svolti nel febbraio 2024.

Poiché non sono previste ripercussioni economiche di vasta portata, non è stata effettuata una valutazione dell'impatto della regolamentazione, né sono stati necessari studi o pareri di esperti.

⁵⁰⁹ www.euspa.europa.eu > About us > Corporate documents > Single Programming Document (SPD) > EUSPA Single Programming Document 2025-2027.

2.9.5 Puntii essenziali dell'accordo

L'accordo EUSPA permette alla Svizzera, in cambio di un contributo finanziario, di partecipare alle attività dell'Agenzia relative alle componenti del programma per le quali è stato concluso un apposito accordo di cooperazione. Esso prevede l'accesso al consiglio di amministrazione e al comitato di accreditamento di sicurezza, tuttavia senza diritto di voto, essendo questo riservato agli Stati membri dell'UE. Inoltre, consente l'impiego di cittadini svizzeri come dipendenti temporanei e come esperti nazionali distaccati.

Come l'accordo di cooperazione GNSS, l'accordo EUSPA è concluso per una durata illimitata. L'applicazione provvisoria è possibile a partire dal 1° gennaio 2026 se viene firmato prima del 1° luglio 2026. In caso di firma successiva al 30 giugno 2026, sarà applicato in via provvisoria dal 1° gennaio dell'anno successivo. L'accordo può essere risolto da ciascuna delle Parti in qualsiasi momento con preavviso di sei mesi.

L'accordo EUSPA estende la cooperazione strategica della Svizzera alle componenti Galileo ed EGNOS del programma spaziale dell'UE e dandole la possibilità di contribuire alla relativa definizione e ulteriore sviluppo. Una partecipazione a lungo termine all'EUSPA offre anche la massima sicurezza per un prossimo accesso al PRS, elemento essenziale per la partecipazione svizzera al GNSS europeo nel suo complesso, che aumenterà considerevolmente i benefici degli investimenti pluriennali in Galileo ed EGNOS.

L'accordo comprende 17 articoli e tre allegati, che ne costituiscono parte integrante.

2.9.6 Commento ai singoli articoli dell'accordo

Art. 1–3 Portata della partecipazione svizzera

Gli articoli 1–3 disciplinano la portata della partecipazione della Svizzera all'Agenzia nonché al consiglio di amministrazione (*Administrative Board*) e al comitato di accreditamento di sicurezza (*Security Accreditation Board*). Secondo l'articolo 1, paragrafo 1, la Svizzera partecipa alle attività dell'EUSPA connesse alle componenti Galileo ed EGNOS del programma spaziale dell'UE. L'articolo 1, paragrafo 2, prevede la possibilità di una futura partecipazione alle attività in relazione ad altre componenti, come ad esempio Copernicus, a condizione che ciò sia previsto nell'accordo relativo ai programmi dell'UE.

La Svizzera può partecipare al consiglio di amministrazione in qualità di osservatore senza diritto di voto, come previsto da altri accordi dell'Agenzia tra la Svizzera e l'UE. L'accesso al comitato di accreditamento di sicurezza è limitato e prevede unicamente la partecipazione in qualità di osservatore per le questioni che riguardano direttamente la Svizzera. Queste ultime sono specificate nell'ordine del giorno redatto dal presidente del comitato prima di ogni riunione e comunicate alla Svizzera prima dell'incontro.

Art. 4 Partecipazione finanziaria della Svizzera

L'articolo 4 rimanda all'allegato I e contiene disposizioni relative alla partecipazione finanziaria della Svizzera. La chiave di finanziamento per il calcolo del contributo svizzero all'EUSPA corrisponde a quella adottata in riferimento ai programmi GNSS europei: risorse effettive utilizzate \times $(\text{PIL}_{\text{CH}} / \text{PIL}_{\text{Stati membri UE}}) = \text{contributo svizzero}$. Si prevede che questa chiave sia applicata alle parti del bilancio determinanti per la partecipazione della Svizzera all'EUSPA. Per il momento si applica all'intero bilancio, essendo questo attualmente indivisibile. Una modifica del regolamento (UE) 2021/696 potrebbe consentire a Paesi terzi come la Svizzera di versare, per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) a partire dal 2028, un contributo commisurato al volume delle attività a cui partecipano.

Verrà inoltre riscossa una quota di partecipazione, pari nel 2026 al 2 per cento del contributo svizzero all'EUSPA, nel 2027 al 3 per cento e dal 2028 al 4 per cento. Il Comitato misto dell'accordo EUSPA potrà tuttavia adeguare questa percentuale a partire dal 2028.

La Svizzera dovrà versare il proprio contributo finanziario entro 45 giorni dalla richiesta di pagamento. In caso di ritardi di pagamento le saranno conteggiati interessi di mora sull'importo dovuto dalla scadenza del termine di pagamento. Il tasso di interesse è pari a quello applicato dalla Banca centrale europea alle sue principali operazioni di rifinanziamento maggiorato di 3,5 punti percentuali.

Art. 5 Protezione dei dati

La Svizzera applica le proprie norme nazionali in materia di tutela delle persone fisiche per quanto riguarda il trattamento dei dati personali. Inoltre, devono essere rispettate le norme sulla riservatezza dei documenti in possesso dell'Agenzia stabilite nei regolamenti interni del consiglio di amministrazione e del comitato di accreditamento di sicurezza.

Art. 6–8 Aspetti legali e giurisdizione

Secondo l'articolo 6, dedicato allo status giuridico, l'EUSPA gode in Svizzera della più ampia capacità giuridica concessa per legge alle persone giuridiche. In particolare, può acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio. Gli articoli 7 e 8 disciplinano regolamentazione della responsabilità dell'Agenzia e portata della giurisdizione esclusiva della Corte di giustizia europea in relazione all'EUSPA. Quest'ultima riguarda un ambito molto limitato e si applica solo nel caso di procedimenti contro l'EUSPA nel contesto di una richiesta di risarcimento danni.

Art. 9–10 Privilegi e immunità dell'Agenzia e del suo personale

L'articolo 9 disciplina, insieme all'allegato II, i privilegi e le immunità dell'Agenzia e del suo personale. La regolamentazione è identica a quella di altri accordi del pacchetto Svizzera–UE (v. punto 2.1.5.7).

L'articolo 10 disciplina le condizioni di impiego del personale dell'Agenzia e stabilisce la possibilità per i cittadini svizzeri di lavorare presso l'Agenzia come personale assunto a tempo determinato o come esperti nazionali distaccati.

Art. 11 Prevenzione delle frodi

L'articolo 11 stabilisce la possibilità di un controllo finanziario esercitato dall'UE in Svizzera nei confronti di partecipanti svizzeri alle attività dell'Agenzia sulla base dell'articolo 95 del regolamento (UE) 2021/696 ed è integrato dall'allegato III. La Commissione europea e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode sono autorizzati a effettuare controlli e verifiche sul territorio svizzero. L'autorità svizzera competente, il Controllo federale delle finanze, è previamente informata dei controlli eseguiti sul territorio svizzero.

Art. 12–13 Comitato misto dell'accordo EUSPA e risoluzione delle controversie

In analogia ad altri accordi con l'UE, l'articolo 12 prevede l'istituzione di un comitato misto (*Committee*) composto da rappresentanti della Svizzera e dell'UE, volto a gestire e, qualora necessario, perfezionare l'accordo e a garantire lo scambio di informazioni. Si riunisce su richiesta della Svizzera o della Commissione europea e può decretare modifiche degli allegati dell'accordo.

Eventuali dubbi inerenti all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo EUSPA dovranno essere chiariti, secondo l'articolo 13, consultando tale organo.

Art. 14 Allegati

Secondo l'articolo 14 gli allegati sono parte dell'accordo.

Art. 15–17 Entrata in vigore, durata di validità e applicazione provvisoria

L'articolo 15 disciplina procedura di ratifica, entrata in vigore nel contesto del pacchetto Svizzera–UE (v. punto 2.1.5.6) e applicazione provvisoria. Gli articoli 16 e 17 disciplinano modalità di eventuali adeguamenti, durata di validità ed estinzione dell'accordo. L'accordo è concluso, come quello di cooperazione GNSS, per una durata illimitata.

È possibile un'applicazione provvisoria dell'accordo a partire dal 1° gennaio 2026 se viene firmato prima del 1° luglio 2026. In caso di firma successiva al 30 giugno 2026, sarà applicato in via provvisoria dal 1° gennaio dell'anno successivo.

L'accordo può essere risolto da entrambe le Parti in qualsiasi momento con preavviso di sei mesi. Se l'accordo di cooperazione GNSS dovesse essere risolto in assenza di un accordo che preveda la partecipazione della Svizzera all'EUSPA, anche l'accordo EUSPA cesserebbe di essere in vigore.

2.9.7 Punti essenziali del testo di attuazione

L'accordo EUSPA non richiede alcun atto legislativo di attuazione.

2.9.7.1 Compatibilità tra compiti e finanze

La partecipazione all'EUSPA, con la firma del relativo accordo, completa l'accordo di cooperazione GNSS consentendo di negoziare l'accesso al PRS, ovvero un servizio di alta sicurezza che aumenterà significativamente l'utilità di Galileo ed EGNOS per la Svizzera. I costi aggiuntivi sono minimi rispetto ai costi totali di partecipazione ai

programmi GNSS. Includono inoltre l'accesso a informazioni rilevanti relative alla fase operativa e all'ulteriore sviluppo dei programmi spaziali dell'UE.

La Svizzera partecipa già oggi a molti dei compiti delegati all'Agenzia nel quadro dell'accordo di cooperazione GNSS, tuttavia senza disporre delle relative informazioni dettagliate del consiglio di amministrazione e del comitato di accreditamento di sicurezza.

2.9.8 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

2.9.8.1 Ripercussioni per la Confederazione

2.9.8.1.1 Ripercussioni finanziarie

Con la conclusione dell'accordo, la Svizzera si impegna a contribuire ai costi operativi dell'EUSPA. In ragione della chiave di finanziamento (v. punto 2.9.6), il contributo elvetico dipende da vari parametri sui quali la Svizzera non può influire, quali in particolare l'evoluzione del PIL nazionale e degli Stati membri dell'UE e il bilancio dell'EUSPA.

Nel 2024 il bilancio era di circa 80 milioni di euro⁵¹⁰. Applicando un fattore proporzionale del 4,86 per cento (corrispondente a quello previsto nel 2024 per l'accordo di cooperazione GNSS) sarebbe risultato un importo pari a circa 3,8 milioni di franchi.

Questo contributo è minimo rispetto ai costi totali di partecipazione alle componenti del programma GNSS, che nel 2024 ammontavano all'incirca a 61,7 milioni di euro.

La questione del finanziamento di un eventuale maggiore fabbisogno tornerà a porsi in vista del nuovo QFP dal 2028, sia in relazione all'EUSPA sia per la partecipazione all'accordo di cooperazione GNSS. Al momento non è ancora chiaro quale sarà l'importo del budget stanziato dall'UE per i programmi spaziali e l'EUSPA nel nuovo QFP. È possibile che venga aumentato; la Svizzera non ha tuttavia alcuna possibilità di intervenire in merito.

In base alle conoscenze attuali, una futura partecipazione al PRS non comporterà contributi aggiuntivi, essendo questo servizio coperto dal contributo generale a Galileo ed EGNOS. L'utilizzo del PRS richiede tuttavia l'acquisto di appositi ricevitori, oltre ai costi per la gestione dell'infrastruttura necessaria, in particolare un'autorità nazionale competente in materia.

2.9.8.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Gli obblighi della Svizzera derivanti dalla partecipazione all'EUSPA possono essere adempiuti con l'attuale organico dell'USTRA. L'accordo non ha pertanto ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

⁵¹⁰ www.euspa.europa.eu > About us > Corporate documents > Multiannual Work Programme > Multiannual Work Programme 2021-2027.

2.9.8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'accordo EUSPA non ha ripercussioni immediate per Cantoni, centri urbani, agglomerati e regioni di montagna, né si prevedono oneri finanziari per i Cantoni derivanti dalla partecipazione all'EUSPA.

Una volta firmato l'accordo, si potrà negoziare la partecipazione al PRS. Il servizio potrà avere un'utilità diretta anche per i Cantoni nell'adempimento dei loro compiti in materia di protezione della popolazione (polizia e servizi di soccorso).

2.9.8.3 Ripercussioni sull'economia

Le ripercussioni per le imprese dovrebbero essere minime a causa del numero limitato di operatori nel settore spaziale: in Svizzera si tratta di circa 120 aziende e 1000 posti di lavoro direttamente legati alle attività spaziali. Queste aziende hanno già la possibilità di partecipare alle gare d'appalto relative alle componenti Galileo ed EGNOS del programma spaziale dell'UE attraverso l'accordo di cooperazione GNSS.

La partecipazione all'EUSPA migliora le condizioni quadro e apre ulteriori opportunità per le imprese svizzere che offrono prodotti e servizi nell'ambito di tecnologia, segnali e dati satellitari. Negli ultimi anni, le aziende e le scuole universitarie hanno talvolta dovuto lottare per essere prese in considerazione, anche quando soddisfacevano i requisiti per partecipare alle gare d'appalto relative a Galileo ed EGNOS. L'adesione all'EUSPA ne faciliterà la partecipazione a bandi e consorzi e invierà un segnale positivo per l'integrazione degli operatori svizzeri. Il futuro accesso al PRS potrebbe inoltre aprire nuove opportunità commerciali.

Per la ricerca e in particolare le scuole universitarie si prevedono ripercussioni minime, dato il numero limitato di istituti in Svizzera attivi in questo campo (2–3). È tuttavia difficile valutare l'impatto dell'adesione all'EUSPA sulle loro pubblicazioni.

2.9.9 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

2.9.9.1 Costituzionalità dell'accordo

L'accordo EUSPA si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale⁵¹¹ (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri e la conclusione di trattati internazionali. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. L'articolo 166 capoverso 2 Cost., invece, prevede che l'Assemblea federale approvi i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Governo in virtù di una legge o di un trattato internazionale approvato dal Parlamento (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002⁵¹² sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997⁵¹³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]).

⁵¹¹ RS 101

⁵¹² RS 171.10

⁵¹³ RS 172.010

L'accordo EUSPA non rientra fra i trattati internazionali che il Collegio è autorizzato a concludere autonomamente sulla base di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale, né fra quelli di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. L'accordo deve pertanto essere sottoposto al Parlamento per approvazione.

2.9.9.2 Costituzione della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento

L'accordo EUSPA non richiede un atto di attuazione né misure di accompagnamento.

2.9.9.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

La conclusione dell'accordo è prevista dall'articolo 16 dell'accordo di cooperazione GNSS.

La partecipazione della Svizzera all'EUSPA è in linea con la Convenzione del 30 maggio 1975 istitutiva dell'ESA.

L'accordo EUSPA è compatibile con i trattati spaziali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ratificati dalla Svizzera e con gli altri suoi impegni internazionali nel campo della ricerca e della navigazione spaziali.

2.9.9.4 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o stabiliscono competenze. Sono considerate importanti le disposizioni da emanare sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

L'accordo EUSPA contiene disposizioni importanti che contengono norme di diritto, in particolare quelle riportate nell'allegato III che disciplinano il controllo finanziario nell'ambito della partecipazione svizzera ad attività dell'EUSPA.

Il decreto federale sull'approvazione dell'accordo sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost (v. varianti al punto 4.1).

2.9.9.5 Applicazione provvisoria

L'articolo 15, paragrafo 3, dell'accordo EUSPA prevede la possibilità di applicare provvisoriamente l'accordo a partire dal 1° gennaio 2026 se viene firmato prima del 1° luglio 2026. In caso di firma successiva al 30 giugno 2026, l'applicazione provvisoria avviene dal 1° gennaio dell'anno successivo.

Secondo l'articolo 7b capoverso 1 LOGA, nel caso in cui l'Assemblea federale sia competente per l'approvazione di un trattato internazionale, il Consiglio federale può deciderne o convenirne l'applicazione provvisoria se lo richiedono la salvaguardia di

importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza. L'articolo 152 capoverso 3^{bis} lettera a LParl prevede che il Consiglio federale consulti le commissioni competenti prima di applicare provvisoriamente un trattato internazionale la cui conclusione deve essere approvata dal Parlamento. Secondo l'articolo 7b capoverso 1^{bis} LOGA e l'articolo 152 capoverso 3^{ter} LParl, il Consiglio federale rinuncia all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale se vi si oppongono le commissioni competenti di entrambe le Camere.

Il Collegio ritiene soddisfatte le condizioni della salvaguardia di importanti interessi nazionali e della particolare urgenza per i motivi di seguito esposti.

La firma e l'applicazione provvisoria dell'accordo consentono alla Svizzera di partecipare alle attività dell'EUSPA e quindi di promuovere, agevolare e approfondire la collaborazione a lungo termine nel campo della navigazione satellitare tra la Svizzera, l'UE e i suoi Stati membri. In particolare, la Svizzera sarà autorizzata a partecipare al consiglio di amministrazione dell'Agenzia senza diritto di voto e a ricevere quindi informazioni pertinenti sulle attività dell'EUSPA. I due programmi GNSS Galileo ed EGNOS stanno per compiere importanti passi avanti nello sviluppo (ad es. introduzione di servizi di autenticazione e attivazione del PRS). Poiché molte di queste decisioni strategiche dipendono in massima parte dall'EUSPA, prima la Svizzera vi aderisce, maggiori saranno i benefici per il nostro Paese nel settore GNSS.

La Svizzera è inoltre interessata a un prossimo accesso al PRS e ai relativi segnali rilevanti per la sicurezza, considerati dal Consiglio federale un elemento essenziale della partecipazione ai programmi GNSS europei. Il servizio PRS è completamente criptato, caratteristica questa che ne garantisce continuità, resistenza e robustezza anche quando l'accesso satellitare è limitato, ad esempio per via di interferenze intenzionali. Questo sistema permetterà alla Svizzera di reagire rapidamente e in modo affidabile a eventuali emergenze. Il servizio sarà attivato nei prossimi mesi e progressivamente ampliato fino ad offrire prestazioni complete. Dalla sua attivazione, il PRS assumerà in Europa un ruolo fondamentale nel campo della sicurezza e della difesa, rafforzando ulteriormente l'indipendenza del Continente dai sistemi di navigazione satellitare statunitensi, russi e cinesi. In un mondo caratterizzato da instabilità geopolitica e crisi globali, un accesso quanto più rapido al PRS è per la Svizzera una necessità strategica.

La partecipazione all'EUSPA è una condizione posta dall'UE per l'avvio dei negoziati sull'accesso al PRS, a completamento dell'accordo di cooperazione GNSS. Durante i negoziati dell'accordo EUSPA la Commissione UE ha confermato che la firma e l'applicazione provvisoria di quest'ultimo sono sufficienti per poter avviare i colloqui sul PRS.

Il Consiglio federale può decidere di notificare all'UE, mediante la firma dell'accordo EUSPA, il proprio consenso alla sua applicazione provvisoria dal 1° gennaio 2026 in conformità all'articolo 15, paragrafo 3, dello stesso accordo, prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale. Le competenti commissioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati saranno consultate in merito, conformemente all'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl.

Secondo l'articolo 7b capoverso 2 LOGA, l'applicazione provvisoria cessa dopo sei mesi se nel frattempo il Consiglio federale non ha sottoposto all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione dell'accordo.

2.9.9.6 Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione

Non è previsto alcun atto di attuazione.

2.9.9.7 Protezione dei dati

L'accordo EUSPA non richiede interventi legislativi relativamente alla protezione dei dati. Riguardo alla tutela dei dati personali, l'articolo 5, paragrafo 1, dell'accordo EUSPA rimanda alla legislazione svizzera in materia.

2.10 Contributo svizzero

2.10.1 Sintesi

Dal 2007 con il contributo svizzero il nostro Paese investe nella stabilità e nella coesione in Europa, due presupposti fondamentali per il buon funzionamento del mercato interno dell'UE, a cui partecipa a livello settoriale. La regolarizzazione del contributo svizzero è un elemento importante del pacchetto volto a stabilizzare e portare avanti la via bilaterale. L'UE chiede un simile contributo a ogni Stato che partecipa al mercato interno. Per questo anche Paesi come l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia, che fanno parte del SEE, versano dal 1994 un contributo regolare che attualmente è pari a circa 440 milioni di franchi complessivi all'anno, per la maggior parte (fr. 430 mio.) a carico della Norvegia⁵¹⁴.

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sul contributo finanziario regolare della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea (di seguito Accordo sul contributo) è compreso nella parte relative alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE. Questo Accordo crea un quadro chiaro e prevedibile per il contributo della Svizzera alla coesione e per la gestione di importanti sfide comuni, come la migrazione. Ciò aumenta anche la certezza del diritto e la possibilità di pianificazione a livello finanziario. Fa parte del progetto anche l'avamprogetto della legge di attuazione dell'Accordo sul contributo, la legge federale sui contributi della Svizzera per rafforzare la coesione in Europa (legge sui contributi per la coesione, LCCo), quale necessaria, nuova base legale nazionale in questo ambito. La legge federale del 30 settembre 2016⁵¹⁵ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, ossia la base legale per i precedenti contributi svizzeri, era valida solo fino al 31 dicembre 2024. Poiché con l'Accordo sul contributo viene istituito un meccanismo giuridicamente vincolante per un contributo regolare della Svizzera, anche la LCCo deve avere una durata indeterminata.

I singoli contributi svizzeri continueranno invece a essere limitati nel tempo. I fondi non confluiranno nel bilancio dell'UE, bensì saranno stanziati direttamente a favore dei Paesi partner, come accadeva finora. L'ammontare dei contributi e gli altri elementi necessari per l'attuazione saranno definiti all'inizio di ogni periodo di contribuzione conformemente alle disposizioni dell'Accordo sul contributo, in un memorandum d'intesa giuridicamente non vincolante. Solo per il primo contributo, relativo agli anni 2030–2036, l'Accordo fissa già alcuni di questi elementi, tra cui l'importo, pari a 350 milioni di franchi all'anno (fr. 308 mio. per il settore della coesione e fr. 42 mio. per quello della migrazione). Il primo contributo sarà attuato e versato nel periodo 2030–2039. Parte integrante di questo progetto sono perciò i due crediti d'impegno «Coesione» e «Migrazione», che costituiscono il primo contributo della Svizzera secondo il nuovo meccanismo. La somma complessiva comprende anche l'importo, pari al 5 per cento al massimo del contributo, utilizzabile per coprire i costi di gestione. Un ulteriore 2 per cento al massimo potrà essere destinato allo «Swiss Expertise and Partnership Fund» (SEPF), il fondo svizzero per la condivisione delle competenze e il partenariato.

⁵¹⁴ Meccanismo finanziario del SEE e meccanismo finanziario norvegese 2021–2028: www.ecagrants.org.

⁵¹⁵ RS 974.1

Nel quadro dell'approccio «a pacchetto» la Svizzera ha inoltre deciso di assumersi un impegno finanziario supplementare una tantum che rispecchi il livello di partenariato e di cooperazione con l'UE nel periodo tra la conclusione materiale dei negoziati alla fine del 2024 e l'entrata in vigore del nuovo meccanismo giuridicamente vincolante. Questo periodo è suddiviso in due fasi, una precedente e una successiva all'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE. L'ammontare del contributo finanziario supplementare previsto è di 130 milioni di franchi all'anno dalla fine del 2024 all'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE, e di 350 milioni di franchi all'anno dal momento dell'entrata in vigore della parte del pacchetto relativa alla stabilizzazione all'avvio del primo contributo svizzero nel 2030. L'impegno finanziario supplementare una tantum è destinato esclusivamente alla cooperazione nel settore della coesione e dovrà essere attuato per un periodo di dieci anni dall'inizio del primo periodo di contribuzione nel 2030. Il progetto include pertanto anche il relativo credito d'impegno. La parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE entrerà in vigore al più presto il 1° gennaio 2028. Se questa data sarà posticipata, il credito d'impegno per l'importo supplementare non potrà probabilmente essere sfruttato del tutto.

L'ammontare del contributo svizzero nei periodi di contribuzione successivi al 2036 sarà definito, d'intesa tra la Svizzera e l'UE, sulla base del meccanismo previsto dall'Accordo sul contributo; ciò garantisce a entrambe le Parti la necessaria certezza di pianificazione. Il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento al momento opportuno, per approvazione, le relative richieste di crediti d'impegno per i periodi di contribuzione successivi al 2036.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione dell'Accordo sul contributo e della relativa legislazione di attuazione nell'ambito della parte stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

2.10.2 Situazione iniziale

Da molti anni il contributo svizzero è parte integrante della via bilaterale. Con il primo contributo all'allargamento (primo contributo per la coesione, dal 2007) e con il secondo contributo (dal 2019), la Svizzera concorre a ridurre le disparità economiche e sociali all'interno dell'UE. Gli Stati partner del contributo all'allargamento (fr. 1 mia.) erano, originariamente, i dieci Stati membri entrati a far parte dell'UE nel 2004: Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria e Cipro (UE-10). Il contributo è stato aumentato dopo l'ingresso nell'Unione, nel 2009, di Bulgaria e Romania (fr. 257 mio.), e nel 2014 della Croazia (fr. 45 mio). Dal 2019 è stato stanziato il secondo contributo svizzero, che con un importo totale di 1,302 miliardi di franchi è pari al contributo all'allargamento. Gli Stati partner nel settore della coesione sono gli stessi 13 Paesi del contributo precedente, a cui si aggiungono alcuni Stati messi particolarmente sotto pressione da grandi flussi migratori, come l'Italia e la Grecia.

La politica di coesione è un ambito fondamentale per l'UE: comprende vari strumenti, tra cui il Fondo di coesione, e rappresenta, nel bilancio a lungo termine dell'Unione (il quadro finanziario pluriennale, QFP), quasi un terzo del totale, con 392 miliardi di

euro stanziati per gli anni 2021–2027⁵¹⁶. Dal punto di vista dell'UE gli sforzi per promuovere la coesione tra gli Stati membri e le varie regioni dell'Europa sono centrali per la costruzione di un mercato interno e costituiscono la contropartita per la partecipazione a quest'ultimo. Di conseguenza l'UE chiede una partecipazione alla riduzione delle disparità sociali ed economiche anche a quei Paesi che hanno accesso al mercato interno sulla base di accordi. La Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein versano dunque contributi (attualmente pari a circa fr. 440 mio. all'anno) nel quadro della loro associazione al SEE, mentre Stati che non partecipano al mercato interno, come il Regno Unito, e le cui relazioni con l'UE si basano per esempio su un accordo di libero scambio, non vi sono tenuti.

Finora la Svizzera ha versato i suoi contributi autonomamente, rafforzando così le proprie relazioni bilaterali con gli Stati partner e promuovendo la coesione, che è un elemento essenziale per la stabilità e la sicurezza dell'Europa. I contributi vengono attuati direttamente con gli Stati partner. La Svizzera può definire le proprie priorità tematiche e coinvolgere partner di progetto svizzeri per garantire la qualità dei programmi supportati e rafforzare le relazioni bilaterali. In questo modo favorisce le relazioni economiche con questi Stati.

Al momento di avviare i colloqui esplorativi con l'UE, il 23 febbraio 2022 il Consiglio federale ha manifestato la propria disponibilità a verificare una possibile regolizzazione del contributo svizzero nell'ambito dell'approccio «a pacchetto». Sulla base dei risultati di questi colloqui, la Commissione europea e la Svizzera hanno espresso, nell'*Common Understanding* del 27 ottobre 2023, l'intenzione di creare le basi per un contributo finanziario regolare svizzero, concordato ed equo, per la riduzione delle disparità economiche e sociali. L'obiettivo era anche quello di rispondere a importanti sfide comuni. Il nuovo meccanismo, giuridicamente vincolante, da predisporre entro l'inizio del prossimo QFP dell'UE, avrebbe dovuto inoltre comprendere un impegno finanziario supplementare una tantum per il periodo tra la fine del 2024 e l'entrata in vigore di tale meccanismo che rispecchiasse il livello di partenariato e di cooperazione tra Svizzera e UE in quel periodo⁵¹⁷.

2.10.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

Il mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024 prevedeva la messa a punto di un meccanismo giuridicamente vincolante per un contributo regolare ad alcuni Stati membri dell'UE nel settore della coesione, con la possibilità di tenere conto anche di altre importanti sfide comuni, tra cui la migrazione. Nel quadro di questo meccanismo dovevano inoltre essere concordate le modalità di definizione del primo contributo e dell'impegno finanziario supplementare una tantum corrispondente al livello di partenariato e di cooperazione nel periodo tra la fine del 2024 e l'entrata in vigore del meccanismo stesso. Il meccanismo infine doveva essere attuato (incluso l'impegno finanziario supplementare) come parte del pacchetto Svizzera-UE. I negoziati del gruppo negoziale «contributo svizzero» sono stati avviati il 21 marzo 2024. Le delegazioni si sono riunite in 19 tornate negoziali ufficiali e in occasione di numerose

⁵¹⁶ Cfr. www.ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy.

⁵¹⁷ Cfr. *Common Understanding*, n. 18.

riunioni a livello tecnico. Le questioni aperte, soprattutto nella fase finale, sono state chiarite a livello dei capi negoziatori.

Poiché la validità della base legale del contributo svizzero – la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell’Europa dell’Est – era limitata al 31 dicembre 2024, il 21 giugno 2023 il Consiglio federale ha deciso, in occasione dell’approvazione dei parametri per il mandato negoziale con l’UE, di conferire l’incarico di elaborare gli elementi chiave di una nuova base legale per un contributo svizzero regolare. Il 15 dicembre 2023, contestualmente all’approvazione del progetto di mandato negoziale, l’Esecutivo ha specificato inoltre che la nuova base legale per l’attuazione dell’Accordo sul contributo doveva essere elaborata parallelamente ai negoziati con l’UE.

2.10.4 Procedura preliminare

Il 26 maggio 2021 il Consiglio federale ha deciso di non firmare il progetto di accordo istituzionale con l’UE e contestualmente di impegnarsi affinché i fondi per il secondo contributo svizzero ad alcuni Paesi membri dell’UE fossero sbloccati velocemente. I fondi erano stati approvati nel 2019 dal Parlamento, a condizione però che non venisse assunto alcun impegno finché fossero restite in vigore misure discriminatorie dell’UE nei confronti della Svizzera. Questa condizione aveva bloccato l’attuazione del contributo.

Una rapida messa a disposizione delle somme previste faceva parte dell’agenda di politica europea del Consiglio federale, nell’ottica di un proseguimento della via bilaterale. L’obiettivo era rimettere in moto e dare nuovi impulsi alle relazioni con l’UE. Sulla base del messaggio trasmesso l’11 agosto 2021⁵¹⁸, il Parlamento ha approvato lo sblocco dei crediti d’impegno il 30 settembre 2021⁵¹⁹.

Già prima della decisione del Consiglio federale del 26 maggio 2021 un parere consultivo della cattedra di conduzione dei negoziati e gestione dei conflitti del Politecnico federale di Zurigo aveva stabilito che, nella prospettiva di una normalizzazione della cooperazione con l’UE, era necessario prendere in considerazione un aumento del contributo finanziario svizzero. Nel caso di una interruzione dei negoziati per un accordo istituzionale, il parere proponeva di considerare un contributo annuale come parte di una sorta di «accordo ad interim». Per quanto riguarda l’ammontare del contributo, si sarebbe dovuto fare riferimento a versamenti analoghi di Paesi UE/SEE e la cifra avrebbe dovuto attestarsi sui 300-350 milioni di franchi all’anno⁵²⁰.

Il Parlamento ha preso inoltre in esame, soprattutto nell’ambito delle discussioni sulla mozione 22.3012 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) «Misure urgenti a favore della piazza svizzera di ricerca, formazione e innovazione» del 1° febbraio 2022, la questione di un possibile aumento unico e immediato del secondo contributo svizzero nel caso di un’associazione a Orizzonte

⁵¹⁸ FF 2021 1921

⁵¹⁹ FF 2021 2517

⁵²⁰ Alternative nel processo negoziale: pareri di Michael Ambühl e Daniela Scherer (Politecnico federale di Zurigo), disponibile in tedesco. Cfr. www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Visione d’insieme > Accordo istituzionale (fino al 2021) > Informazioni e documenti sull’accordo istituzionale.

Europa ed Erasmus+ e ad altri programmi dell'UE per il periodo di programmazione 2021–2027. La mozione citata è stata approvata dal Consiglio nazionale nel giugno del 2022, ma respinta in seguito dal Consiglio degli Stati (marzo 2023) conformemente alla richiesta del Consiglio federale perché quanto proposto nel testo non è stato considerato opportuno, soprattutto alla luce dei colloqui esplorativi con l'UE, nel frattempo intensificatisi (v. n. 1.3.1).

2.10.5 Punti essenziali dell'Accordo

2.10.5.1 Quadro per il contributo regolare della Svizzera

In quanto parte del pacchetto Svizzera-UE, l'Accordo sul contributo crea un meccanismo giuridicamente vincolante per il versamento di un contributo regolare ad alcuni Stati membri dell'UE. In questo contesto il contributo svizzero resta principalmente destinato al rafforzamento della coesione all'interno dell'UE. In futuro almeno il 90 per cento dei mezzi finanziari dovranno essere impiegati in questo settore. Come richiesto dalla Svizzera, tuttavia, sarà possibile continuare a utilizzare una parte di questi fondi per reagire a importanti sfide comuni, per esempio nel settore della migrazione, come avviene attualmente. A tale scopo è previsto l'impiego di un importo massimo pari al 10 per cento del contributo totale, previa decisione comune della Svizzera e dell'UE. Ciò permetterà di rispondere in modo flessibile a sviluppi futuri non previsti.

L'Accordo sul contributo definisce la successione dei contributi svizzeri attraverso i cosiddetti periodi di contribuzione. I periodi di contribuzione cominciano due anni dopo l'inizio del QFP dell'UE e hanno la stessa durata, ossia, attualmente, sette anni. Grazie a questo avvio sfasato la Svizzera può definire in maniera mirata con gli Stati partner gli ambiti di collaborazione tra quelli per i quali l'UE non mette a disposizione mezzi finanziari, o solo in maniera insufficiente. In tal modo la Svizzera può offrire, con la sua esperienza e competenza, un autentico valore aggiunto per gli Stati partner e per la loro popolazione. Il periodo di attuazione è il lasso di tempo durante il quale le misure di sostegno devono essere attuate e i fondi relativi devono essere versati. È più lungo del periodo di contribuzione e ha una durata minima di dieci anni.

Con i contributi versati finora la Svizzera ha sostenuto nel settore della coesione gli Stati membri entrati a far parte dell'UE dopo il 1° maggio 2004. In futuro la scelta degli Stati partner avverrà in base al loro sviluppo economico: Stati partner per la cooperazione nel settore della coesione saranno quei Paesi membri dell'UE il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite risulterà inferiore al 90 per cento del RNL medio dell'Unione. Questo significa che il contributo della Svizzera nel settore della coesione sarà impiegato per rispondere alle esigenze dei Paesi membri economicamente più deboli. Gli Stati partner saranno individuati all'inizio di ogni periodo di contribuzione.

I vari elementi per l'attuazione vengono fissati prima di ogni periodo di contribuzione conformemente alle disposizioni dell'Accordo sul contributo e, al pari di quanto è avvenuto finora, a due livelli: in un memorandum d'intesa giuridicamente non vincolante con l'UE e in un accordo specifico di attuazione, giuridicamente vincolante, stipulato con ogni singolo Stato partner. Il memorandum d'intesa definisce in particolare l'ammontare del contributo, la ripartizione dei fondi tra i Paesi partner, le aree tematiche nel settore della coesione e le modalità di impiego di un eventuale

contributo destinato ad affrontare altre importanti sfide comuni. Negli accordi di attuazione specifici per Paese vengono definite principalmente: la ripartizione dei fondi in base ai campi tematici, le misure di sostegno previste e le direttive volte a garantire il rispetto dei principi di attuazione e dei valori comuni. La Svizzera e l'UE avviano tre anni prima della fine del periodo di contribuzione i colloqui per il memorandum d'intesa relativo al periodo successivo e li concludono al più tardi entro due anni. Gli accordi di attuazione con gli Stati partner nel settore della coesione devono essere conclusi al più tardi due anni dopo l'inizio del periodo di contribuzione, mentre quando si tratta delle altre importanti sfide comuni tali accordi devono essere conclusi al più tardi cinque anni dopo l'inizio del periodo di contribuzione. Ciò assicura una maggiore flessibilità e permette di reagire in maniera ottimale a tali sfide. In questo modo resta possibile, per esempio, prevedere un'attuazione in due fasi, come è il caso del secondo contributo nel settore della migrazione.

Per quanto riguarda il primo contributo svizzero 2030–2036, l'allegato II dell'Accordo fissa, come previsto nel mandato negoziale svizzero, le principali modalità di attuazione (v. n. 2.10.5.5). La procedura in questo caso è quindi leggermente diversa da quella del meccanismo a lungo termine summenzionato.

2.10.5.2 Disposizioni di attuazione

L'Accordo sul contributo definisce i principi di base per l'attuazione e la gestione dei fondi. Poiché la gestione generale è di responsabilità della Svizzera, l'Accordo prevede che nell'importo totale siano inclusi i relativi costi (spese proprie), che dunque non costituiscono un onere supplementare.

Nell'attuazione del proprio contributo la Svizzera segue un approccio collaborativo: in linea di massima, lo Stato partner partecipa al finanziamento delle misure di sostegno. L'esecuzione di queste misure è, con poche eccezioni, responsabilità di quest'ultimo, che è tenuto a garantire un'attuazione attenta e deve pertanto adottare adeguati sistemi di gestione e di controllo. La Svizzera segue da vicino l'attuazione e può effettuare controlli conformemente ai propri requisiti interni. Se realizza direttamente alcune misure di sostegno, adotta a sua volta sistemi di controllo e gestione adeguati.

L'Accordo stabilisce che il contributo finanziario svizzero si basa su valori comuni di rispetto dei diritti umani, democrazia, Stato di diritto, dignità umana e uguaglianza. Oltre a questi valori nell'Accordo è sancito il rispetto di altri principi fondamentali come il buongoverno, la trasparenza, la non discriminazione, l'efficienza e l'obbligo di rendiconto. La Svizzera e i suoi Stati partner si impegnano infine a contrastare efficacemente ogni forma di corruzione. Se vi sono indizi di una possibile violazione dei valori e dei principi comuni, la Svizzera può avviare un'indagine nel corso della quale lo Stato partner deve avere la possibilità di esprimersi sulla questione. Una volta conclusa questa procedura la Svizzera può prendere provvedimenti appropriati, proporzionati ed effettivi. Ciò significa che in casi gravi si può arrivare a una sospensione delle misure di sostegno interessate o a una loro cancellazione.

2.10.5.3 Ammontare del contributo svizzero per i futuri periodi di contribuzione

Con l'Accordo il contributo svizzero diventa permanente. La Svizzera si impegna dunque a versare regolarmente, in futuro, un contributo finanziario ad alcuni Stati membri dell'UE. L'Allegato I dell'Accordo sul contributo stabilisce come dovrà essere determinato l'importo del contributo svizzero per i futuri periodi di contribuzione. Ciò garantisce la sicurezza della pianificazione ed è anche nell'interesse della Svizzera. Il punto di partenza del calcolo è l'ammontare del contributo del precedente periodo di contribuzione. Per mantenere il potere d'acquisto, il contributo svizzero viene poi adeguato all'inflazione. Infine, in base a considerazioni politiche – per esempio per tenere conto degli sviluppi avvenuti nel frattempo nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE – l'importo può subire un aumento o una diminuzione del 10 per cento al massimo.

Nel caso di un allargamento dell'UE il contributo svizzero viene adeguato in maniera proporzionale, purché il nuovo Stato membro risponda ai criteri fissati per rientrare tra gli Stati partner nel settore della coesione. Anche nel caso dell'uscita di uno Stato partner dall'UE il contributo viene adeguato in maniera proporzionale. L'ammontare dell'adeguamento viene concordato dalle Parti contraenti, ossia è oggetto di negoziati tra la Svizzera e l'UE e viene determinato in modo appropriato. Questo permette, tra le altre cose, di prendere in considerazione le ripercussioni di un allargamento dell'Unione sulle relazioni tra Svizzera e UE nel loro complesso.

2.10.5.4 Composizione delle controversie

L'Accordo sul contributo prevede una procedura di composizione delle controversie nel caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione dell'Accordo. La composizione delle controversie si basa sul modello del tribunale arbitrale e non prevede alcun ruolo per la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). In un primo momento le Parti devono cercare una soluzione concordata in seno al Comitato misto. Se il Comitato misto non riesce a trovare una soluzione entro tre mesi, una o l'altra Parte può chiedere l'apertura di un procedimento arbitrale. Il tribunale arbitrale decide se una Parte ha effettivamente violato l'Accordo. Le divergenze in merito all'attuazione degli accordi specifici per Paese sono escluse dal procedimento arbitrale e devono essere risolte secondo la procedura prevista dai singoli accordi di attuazione.

La decisione del tribunale arbitrale è vincolante per le Parti contraenti. Se una delle due Parti non rispetta la decisione, l'altra può prendere misure di compensazione proporzionate nel campo di applicazione degli accordi che fanno parte del pacchetto Svizzera-UE, ossia, oltre all'Accordo sul contributo, gli accordi relativi al mercato interno, l'EUPA, l'Accordo EUSPA e l'Accordo sulla sanità. La questione della proporzionalità delle misure di compensazione può essere a sua volta sottoposta al tribunale arbitrale. A determinate condizioni, quest'ultimo può concedere una sospensione delle misure di compensazione in modo che non entrino in vigore prima che sia stata emessa la decisione sulla loro proporzionalità, come nel caso degli accordi relativi al mercato interno.

2.10.5.5 Primo contributo svizzero ai sensi dell'Accordo sul contributo

Conformemente a quanto stabilito nel mandato negoziale, le modalità di attuazione del primo contributo svizzero sono definite nell'allegato II dell'Accordo sul contributo. Il primo contributo svizzero ammonta a 350 milioni di franchi all'anno per sette anni, dal 2030 al 2036 (fr. 308 mio. per il settore della coesione e fr. 42 mio. per quello della migrazione). In fase di negoziazione l'UE aveva chiesto inizialmente un contributo pari a 520 milioni all'anno calcolato facendo riferimento ai fondi europei di coesione, che nell'attuale QFP ammontano a 56 miliardi di euro all'anno, e alle dimensioni dell'economia svizzera. Per la Svizzera era tuttavia di fondamentale importanza che tale importo mantenesse un'adeguata relazione con i contributi versati dagli Stati SEE/AELS, come la Norvegia, e con il contributo attuale.

Con 350 milioni di franchi all'anno, il contributo svizzero resta nettamente inferiore a quello messo a disposizione dalla Norvegia nel quadro del meccanismo finanziario del SEE e del meccanismo finanziario norvegese⁵²¹ (l'equivalente di circa fr. 430 mio. all'anno per il periodo 2021–2028). Solo a causa dell'inflazione, dal 2029 questa cifra potrebbe aumentare a oltre 490 milioni. Con 5,5 milioni di abitanti, la Norvegia dal punto di vista della popolazione è nettamente più piccola della Svizzera. Di conseguenza la quota pro capite del contributo svizzero è nettamente inferiore a quella norvegese. I motivi vanno ricercati nel fatto che la Svizzera, tramite la via bilaterale settoriale, ha un accesso minore al mercato interno di quello di cui gode la Norvegia nel quadro del SEE. La Svizzera, infine, a causa della sua posizione geografica, fornisce prestazioni fondamentali per l'infrastruttura europea.

Il primo periodo di contribuzione previsto inizia nel 2030, per rispettare i due anni di differenza rispetto all'inizio del QFP dell'UE 2028–2034 (v. n. 2.10.5.1). Se la parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE entrasse in vigore prima del 2030 ci sarebbe dunque tempo sufficiente per preparare l'attuazione. Il periodo di contribuzione dura dieci anni, dal 2030 al 2039. Le modalità di attuazione più precise, come la ripartizione dei fondi tra gli Stati partner nel settore della coesione, saranno definite dalla Svizzera e dall'UE entro un anno dall'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto in un memorandum d'intesa. A quel punto gli Stati partner potranno essere identificati sulla base criteri fissati nell'Accordo sul contributo (RNL inferiore al 90 % dell'RNL medio dell'UE).

Poiché i movimenti migratori continuano a rappresentare una grande sfida per il continente europeo, una parte del primo contributo svizzero potrà essere destinato alla collaborazione nel settore della migrazione (fr. 42 mio. all'anno). Come avviene ora, Stati partner nel campo della migrazione saranno Stati membri dell'UE in cui la pressione migratoria è particolarmente forte e/o Stati che hanno, come la Svizzera, un interesse a rafforzare la governance della migrazione.

2.10.5.6 Impegno finanziario supplementare una tantum

Nel corso dei colloqui esplorativi l'UE aveva inizialmente chiesto che il contributo svizzero venisse versato dalla fine del 2024. La Svizzera però non poteva impegnarsi in questo senso perché essendo arrivata a scadenza, alla fine del 2024, la legge federale

⁵²¹ Cfr. www.eegrants.org.

sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est non esiste più una base legale che permetta di versare contributi nel settore della coesione. Nell'*Common Understanding* la Svizzera e l'UE hanno infine deciso che nel quadro dei negoziati venisse concordato un impegno finanziario supplementare per il periodo di transizione, dalla fine del 2024 all'avvio del nuovo meccanismo. Questo impegno finanziario una tantum avrebbe dovuto rispecchiare il livello di partenariato e cooperazione tra Svizzera e UE in questo periodo. La Svizzera ha confermato la propria disponibilità in merito nel mandato negoziale. Anche questi fondi potranno essere impegnati solo dopo l'entrata in vigore dell'Accordo sul contributo e della legge sui contributi per la coesione.

Il livello di partenariato e di cooperazione dopo la fine dei negoziati è stato definito in una dichiarazione comune della Svizzera e dell'UE. Secondo questa dichiarazione, la cooperazione, dopo la fine dei negoziati, si estenderà (v. n. 1.3.4) grazie alla soluzione transitoria riguardante i programmi UE, in particolare con l'apertura ai ricercatori svizzeri del programma di ricerca Orizzonte Europa dal 1° gennaio 2025, e perché verranno portate avanti le soluzioni individuate nell'*Common Understanding* («modus vivendi»), in particolare per i settori dell'energia, della sanità e dei trasporti terrestri oltre al dialogo sulla regolamentazione dei mercati finanziari previste per il periodo dei negoziati⁵²². Per quanto riguarda gli accordi relativi al mercato interno esistenti, le Parti intendono inoltre cooperare strettamente e in buona fede per assicurare il loro corretto funzionamento. La dichiarazione prevede infine che, considerato il delicato processo di ratifica sia in Svizzera che nell'UE, le Parti si adopereranno per sostenerne l'efficace conclusione astenendosi dal prendere qualsiasi misura che potrebbe comprometterlo.

Le modalità di attuazione dell'impegno finanziario supplementare una tantum sono definite nell'allegato III dell'Accordo sul contributo. L'impegno finanziario supplementare una tantum si articola in due fasi, una antecedente e una successiva all'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE. Fino all'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione ammonterà a 130 milioni di franchi all'anno. Questo importo tiene conto del previsto approfondimento della cooperazione con l'UE dalla fine del 2024, come stabilito nella dichiarazione comune. L'UE aveva chiesto un importo doppio, ma dal punto di vista della Svizzera era importante che questa somma, relativa al periodo precedente l'entrata in vigore, non fosse più elevata di quella del secondo contributo, pari in media a circa 130 milioni di franchi. Per il periodo dall'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione fino alla fine del 2029 l'impegno finanziario una tantum ammonterà invece a 350 milioni di franchi all'anno. L'aumento tiene conto del fatto che a quel punto la cooperazione tra la Svizzera e l'UE la cooperazione verrà ulteriormente approfondita. Dal 2030 inizierà il periodo di contribuzione del primo contributo della Svizzera nel quadro del nuovo meccanismo.

Come per il contributo svizzero, anche per l'impegno finanziario una tantum deve essere innanzitutto creata la base legale, costituita dall'Accordo sul contributo e dalla legge sui contributi per la coesione. Non è quindi possibile attuare tale impegno già dal 2025. I fondi dell'impegno finanziario supplementare una tantum saranno di

⁵²² Cfr. *Common Understanding*, n. 20.

conseguenza utilizzati solo dal momento dell'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE e per un periodo di dieci anni (2030–2039). Questi mezzi sono destinati unicamente al settore della coesione. Le concrete modalità di attuazione, per esempio la ripartizione tra gli Stati partner, saranno definite entro l'anno successivo all'entrata in vigore dell'Accordo sul contributo in un memorandum d'intesa con l'UE. Nel memorandum d'intesa sarà anche fissato in modo più preciso, a seconda del momento dell'entrata in vigore, l'ammontare complessivo dell'impegno finanziario supplementare. Poiché l'attuazione di questo impegno finanziario una tantum avverrà parallelamente all'attuazione del primo contributo, sarà sufficiente stipulare con gli Stati partner nel settore della coesione un unico accordo che li comprenda entrambi.

2.10.6 Commento ai singoli articoli dell'Accordo

Parte I – Disposizioni generali

Art. 1 Obiettivi

Nell'articolo 1 vengono definiti gli obiettivi dell'Accordo sul contributo. Nel quadro del pacchetto Svizzera-UE, la Svizzera fornisce un contributo volto a ridurre le disparità economiche e sociali all'interno dell'Unione. In questo modo punta a rafforzare le relazioni con l'UE e con i suoi Stati membri e a rispondere a importanti sfide comuni.

Art. 2 Oggetto

L'Accordo sul contributo getta le basi per il versamento di un contributo finanziario regolare della Svizzera. Questo contributo integra le misure adottate dall'Unione e dai suoi Stati membri nel settore della coesione e le loro risposte a importanti sfide comuni.

Art. 3 Definizioni

Let. a Elenco di accordi

L'elenco di accordi comprende gli accordi relativi al mercato interno, l'EUPA, l'Accordo EUSPA e l'Accordo sulla sanità. Si tratta degli accordi del pacchetto svizzera-UE a cui, in aggiunta all'Accordo sul contributo, si fa riferimento in particolare all'art. 17 (Misure di compensazione).

Let. b Periodo di contribuzione

L'Accordo sul contributo prevede che ogni contributo svizzero sia versato per un periodo di tempo determinato. Questo periodo di tempo è denominato periodo di contribuzione.

Let. c Periodo di attuazione

Il periodo di contribuzione va distinto dal periodo di attuazione. In questo periodo di tempo il singolo contributo svizzero viene attuato e i fondi vengono versati. Ogni periodo di attuazione dura almeno dieci anni, ed è quindi più lungo del relativo periodo di contribuzione. Ciò corrisponde alla durata del periodo di attuazione dei contributi svizzeri finora versati e permette una corretta realizzazione dei programmi e dei progetti sostenuti.

Let. d Stato partner

Con «Stato partner» si intende uno Stato membro dell'UE che beneficia di un contributo svizzero in un determinato periodo di contribuzione.

Let. e Stati partner nel settore della coesione

Stati partner nel settore della coesione sono Stati membri dell'UE il cui RNL pro capite misurato in standard di potere d'acquisto è inferiore al 90 per cento del RNL medio pro capite dell'UE. Questo criterio, come il periodo di riferimento da utilizzare, corrisponde a quello applicato dall'UE per identificare gli Stati membri che hanno diritto ai mezzi del Fondo di coesione. Ciò permette di garantire che la Svizzera sostenga, nel settore della coesione, solo Paesi membri dell'UE economicamente deboli.

Let. f Misura di sostegno

Nell'Accordo sul contributo il concetto di «misura di sostegno» è un concetto generale utilizzato per indicare programmi e progetti realizzati con il sostegno del contributo svizzero.

Art. 4 Condizioni quadro per il contributo finanziario regolare della Svizzera

Art. 4 par. 1

L'articolo 4 paragrafo 1 definisce il quadro temporale per il contributo regolare della Svizzera, strutturato in base a periodi di contribuzione successivi. Ogni periodo di contribuzione inizia due anni dopo l'inizio del QFP e copre lo stesso numero di anni. Con questo avvio sfasato rispetto al QFP, per ogni periodo di contribuzione possono essere identificati settori specifici per i quali non sono stanziati mezzi finanziari dell'UE, o solo in maniera insufficiente, e rispetto ai quali la Svizzera dispone di competenze specifiche. Inoltre, a quel punto gli Stati partner non saranno più impegnati nella pianificazione di progetti e programmi legati alla politica di coesione dell'UE.

Art. 4 par. 2

L'articolo 4 paragrafo 2 disciplina la prima delle due tappe previste dal meccanismo giuridicamente vincolante per il contributo regolare svizzero, ovvero la conclusione del memorandum d'intesa tra la Svizzera e l'UE relativo a ogni singolo periodo di contribuzione.

La lettera a stabilisce che la Svizzera si impegna a fornire, per ogni periodo di contribuzione, un contributo determinato sulla base dell'allegato I. Quest'ultimo elenca gli elementi in base ai quali viene fissato l'ammontare del contributo e stabilita la ripartizione tra gli Stati partner e quella tra fondi destinati al settore della coesione e fondi destinati alle altre importanti sfide comuni (v. commento all'all. I).

La lettera b stabilisce che le Parti contraenti stipulano, per ogni periodo di contribuzione, un memorandum d'intesa giuridicamente non vincolante. Affinché si possano rispettare le scadenze previste e la Svizzera disponga del tempo sufficiente per concludere con gli Stati partner gli accordi di attuazione del contributo svizzero specifici per Paese (accordi di attuazione; v. commento all'art. 5), le Parti avviano i colloqui sul memorandum d'intesa per il periodo di contribuzione successivo 36 mesi prima della fine di quello in corso. Il memorandum d'intesa deve essere stipulato al più tardi 12 mesi prima dell'inizio del nuovo periodo di contribuzione.

L'obiettivo del memorandum è consentire alle Parti di accordarsi sugli elementi elencati alla lettera b numeri i–vi. Ossia:

Numero i: l'ammontare del contributo svizzero determinato secondo gli elementi fissati nell'allegato I.

Numero ii: la ripartizione dei fondi tra i Paesi partner nel settore della coesione, determinata in base alla chiave di ripartizione definita nell'appendice 2 dell'allegato I.

Numero iii: le aree tematiche per la cooperazione nel settore della coesione sulla cui base la Svizzera e gli Stati partner selezionano le misure di sostegno durante i negoziati per gli accordi di attuazione specifici per Paese (v. commento all'art. 5).

Numero iv: se una parte di un determinato contributo finanziario della Svizzera è intesa a rispondere ad altre importanti sfide comuni, vengono definite le importanti sfide comuni che sono state individuate. In questo caso il memorandum d'intesa deve definire anche i criteri per la scelta degli Stati partner e per la ripartizione dei fondi tra il settore della coesione e quello delle altre sfide comuni.

Numero v: una descrizione generale del contenuto previsto degli accordi di attuazione specifici per Paese.

Numero vi: la durata del periodo di attuazione del singolo contributo, che non può essere inferiore alla durata minima di dieci anni stabilita nell'Accordo sul contributo.

Lettera c: se il memorandum d'intesa non viene concluso 12 mesi prima dell'inizio del periodo di contribuzione interessato, ogni Parte ha la possibilità di avviare una procedura di composizione delle controversie (v. commento all'art. 16). Se una Parte chiede la costituzione di un tribunale arbitrale, spetta a quest'ultimo decidere se le Parti hanno agito in buona fede durante i colloqui per la conclusione del memorandum. Con questa norma si precisa chiaramente che il mancato rispetto dei termini per la conclusione del memorandum d'intesa non va considerato necessariamente una violazione dell'Accordo sul contributo. Le Parti sono tuttavia tenute a fare tutto il possibile per rispettare questa scadenza. Un comportamento contrario alla buona fede costituirebbe infatti una violazione dell'Accordo sul contributo. Si possono considerare esempi di un simile comportamento: la richiesta di inserire nel memorandum elementi non previsti dalle disposizioni dell'Accordo sul contributo o i tentativi di una Parte di ostacolare in generale la conclusione del memorandum d'intesa.

Art. 5 Accordi specifici per Paese e altre misure di sostegno

L'articolo 5 disciplina la seconda tappa prevista dal meccanismo giuridicamente vincolante per i contributi regolari svizzeri, ossia la conclusione con gli Stati partner degli accordi di attuazione specifici per Paese ed eventualmente la predisposizione di altre misure di sostegno gestite direttamente dalla Svizzera.

Art. 5 par. 1

Il paragrafo 1 prevede tre forme di attuazione del contributo svizzero. In primo luogo, dopo la conclusione del memorandum d'intesa con l'UE, la Svizzera conclude accordi di attuazione con gli Stati partner interessati. Ciò riguarda la parte più consistente del contributo (min. il 90 % dei fondi nel settore della coesione, v. commento all'all. I). In secondo luogo, la Svizzera può predisporre, anche se in misura limitata, ulteriori

misure di sostegno, che attua direttamente per esempio creando un fondo svizzero. In terzo luogo, infine, può decidere di versare contributi a strumenti di finanziamento di terzi. Tutte e tre le forme di attuazione del contributo svizzero sono conformi alle disposizioni pertinenti dell'Accordo sul contributo (v. commento Parte II) e a quanto stabilito nel memorandum d'intesa.

Art. 5 par. 2

Secondo l'articolo 2 dell'Accordo, il contributo della Svizzera integra le misure dell'UE e dei suoi Stati membri nel settore della coesione e quelle prese per affrontare altre importanti sfide comuni. Questo principio trova nell'articolo 5 paragrafo 2 una concretizzazione, perché negli accordi di attuazione specifici per Paese devono essere presi in considerazione, oltre alle politiche dell'UE, i quadri strategici nazionali degli Stati partner approvati dalla Commissione europea.

Art. 5 par. 3

L'articolo 5 paragrafo 3 prescrive il contenuto minimo degli accordi specifici per Paese, in particolare: la distribuzione dei fondi tra le aree tematiche, le misure di sostegno, le strutture di gestione e di controllo e le autorità competenti dello Stato partner. Questi elementi erano già compresi negli accordi di attuazione dei contributi svizzeri precedenti.

Art. 5 par. 4 e 5

Come per i precedenti contributi svizzeri, i mezzi finanziari risulteranno impegnati al momento della conclusione degli accordi di attuazione. I paragrafi 4 e 5 fissano una scadenza entro la quale la Svizzera e lo Stato partner devono concludere questo accordo e fanno una differenza tra gli accordi di attuazione nel settore della coesione e quelli nel settore delle altre sfide comuni individuate. Nel campo della coesione gli accordi di attuazione devono essere conclusi entro due anni dall'inizio del periodo di contribuzione mentre in quello delle altre sfide comuni individuate entro cinque anni. Il motivo di queste diverse scadenze è che nel settore delle altre importanti sfide comuni spesso è necessario garantire una maggiore flessibilità, per esempio nel caso in cui si debba rispondere a rapidi cambiamenti delle rotte migratorie verso l'Europa.

Art. 5 par. 6

Se gli accordi di attuazione non vengono conclusi entro i termini previsti, la Svizzera e l'UE hanno la possibilità di avviare una procedura di composizione delle controversie conformemente all'articolo 16 dell'Accordo sul contributo (v. commento all'art. 16). Le azioni dello Stato parte vengono attribuite all'UE in quanto Parte contraente dell'Accordo sul contributo. Se la controversia è sottoposta al tribunale arbitrale, quest'ultimo verifica se la Svizzera e il rispettivo Stato partner hanno agito in buona fede durante i negoziati per la conclusione dell'accordo di attuazione interessato. A questo proposito si può fare riferimento alle spiegazioni sulla regolamentazione analoga applicata nel caso del memorandum d'intesa (v. commento all'art. 4 par. 2 lett. c).

Art. 5 par. 7

L'articolo 5 paragrafo 7 conferma la prassi preesistente secondo la quale i fondi relativi a un determinato contributo svizzero sono disponibili solo fino alla fine del

rispettivo periodo di attuazione. Se uno Stato partner non riesce a utilizzarli entro questo termine, decadono. I fondi inutilizzati non vengono dunque trasferiti al successivo contributo svizzero.

Art. 6 Comunicazione tra la Svizzera e la Commissione

In base a quanto stabilito nel paragrafo 1, la Svizzera informa la Commissione europea degli accordi di attuazione con gli Stati partner entro un mese dalla loro pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali. Il paragrafo 2 prevede inoltre che la Svizzera e la Commissione europea comunichino regolarmente in merito all'attuazione dei contributi svizzeri.

Art. 7 Tassi di cofinanziamento

Le misure di sostegno attuate dagli Stati partner sono generalmente cofinanziate da questi ultimi. L'articolo 7 prevede che i tassi di cofinanziamento per gli Stati partner corrispondano ai tassi applicati dall'UE nell'ambito della sua politica di coesione (attualmente pari al 15 %). La Svizzera e lo Stato partner possono tuttavia decidere di comune accordo di discostarsi da questi tassi.

Art. 8 Aiuti di Stato e appalti pubblici

L'articolo 8 stabilisce che nell'attuazione delle misure di sostegno devono essere rispettate le regole vigenti nel campo degli appalti pubblici. Ciò significa che in Svizzera si applica il diritto svizzero e negli Stati partner il diritto dell'UE o il relativo diritto nazionale.

Art. 9 Responsabilità

Secondo l'articolo 9 la responsabilità della Svizzera è limitata alla messa a disposizione dei fondi nel quadro dell'accordo di attuazione e delle altre misure di sostegno e non ha alcuna responsabilità nei confronti di terzi.

Art. 10 Cambiamenti nella composizione dell'Unione

L'articolo 10 determina le modalità dell'adeguamento del contributo svizzero nel caso di un allargamento dell'Unione o dell'uscita dall'UE di uno Stato membro. Se si tratta di Stati che rispondono ai criteri per rientrare tra gli Stati partner del contributo svizzero nel settore della coesione ai sensi dell'articolo 3, il contributo viene adeguato in maniera proporzionale, conformemente al paragrafo 1. L'adeguamento si applica dalla data in cui il cambiamento diventa effettivo. In base a quanto stabilito al paragrafo 2 l'adeguamento viene determinato dalle Parti contraenti, ossia è oggetto di specifici negoziati tra la Svizzera e l'UE: in questo modo è possibile tenere conto delle ripercussioni dei cambiamenti di composizione dell'Unione sulle relazioni generali tra la Svizzera e l'UE.

Parte II – Attuazione e gestione dei fondi

Art. 11 Valori comuni

Secondo l'articolo 11, l'attuazione del contributo si basa su valori comuni di rispetto dei diritti umani, democrazia, Stato di diritto, dignità umana e uguaglianza.

Art. 12 Gestione del contributo finanziario regolare della Svizzera

Conformemente al paragrafo 1, responsabile della gestione generale del contributo è la Svizzera. I costi di gestione sono inclusi, ai sensi del paragrafo 2, nell'importo totale fissato nel memorandum d'intesa.

Art. 13 Principi di attuazione

L'articolo 13 disciplina i principi di attuazione del contributo. I negoziati e l'attuazione, d'intesa con i Paesi partner, avvengono, secondo il paragrafo 1, in uno spirito di partenariato paritario. L'attuazione delle misure di sostegno concordate è di competenza degli Stati partner (par. 2), che mettono a disposizione adeguati sistemi di controllo e di gestione per assicurare un'attuazione corretta. Il paragrafo 3 stabilisce che per le misure direttamente realizzate dalla Svizzera è responsabile quest'ultima, che assicura inoltre una corretta attuazione mettendo a sua volta a disposizione adeguati sistemi di gestione e controllo.

Secondo il paragrafo 4, l'attuazione delle misure deve rispettare i valori comuni di cui all'articolo 11. Devono inoltre essere rispettati i principi di buon governo e di una rigorosa gestione dei conti e devono essere garantiti trasparenza, non discriminazione, efficienza e obbligo di rendiconto. L'attuazione si fonda sul comune impegno della Svizzera e degli Stati partner a contrastare qualsiasi forma di corruzione. A tale scopo devono essere predisposte misure e procedure efficaci per prevenire, individuare e gestire qualsiasi azione che possa mettere a repentaglio l'uso appropriato dei fondi. Le misure e le procedure introdotte devono tenere conto dei rischi concreti di corruzione individuati.

Nel caso di una violazione degli obblighi di cui al paragrafo 4 che metta a rischio o possa mettere a rischio un'attuazione solida, la Svizzera, sulla base del paragrafo 5, può prendere provvedimenti appropriati, proporzionati ed effettivi relativamente alle misure di sostegno interessate. In casi gravi, una sospensione, o a una cancellazione, di queste misure può essere considerato un provvedimento appropriato, proporzionato ed effettivo. Prima di prendere tali provvedimenti la Svizzera effettua una valutazione della situazione nel cui quadro lo Stato partner può prendere posizione.

Secondo i paragrafi 6 e 7 la Svizzera può anche effettuare controlli conformemente ai propri requisiti interni e gli Stati partner sono tenuti a sostenerla fornendo tutte le informazioni e i documenti necessari. La Svizzera effettua i suoi controlli basandosi sul livello di rischio e tenendo conto dei principi di audit unico e della proporzionalità rispetto al rischio con lo scopo di ridurre al minimo i costi dei controlli e gli oneri amministrativi per i beneficiari.

Come previsto nell'articolo 5 paragrafo 3, la Svizzera e gli Stati partner concretizzano le disposizioni dell'articolo 13 nell'accordo di attuazione e in quel contesto possono decidere di applicare standard superiori agli standard minimi fissati nell'Accordo sul contributo.

Parte III – Disposizioni istituzionali

Art. 14 Comitato misto

Tramite l'Accordo sul contributo viene istituito un Comitato misto (par. 1) copresieduto da un rappresentante della Svizzera e da un rappresentante dell'UE (par. 2). Le sue competenze sono elencate in maniera esaustiva al paragrafo 3; il Comitato misto: assicura il corretto funzionamento nonché la gestione e

l'applicazione effettivi dell'Accordo, formula raccomandazioni alle Parti contraenti, adotta decisioni dove previsto dall'Accordo ed esercita qualsiasi altra competenza a esso attribuita dall'Accordo. Costituisce inoltre un forum per consultazioni reciproche e per uno scambio continuo di informazioni, in particolare nell'ottica di trovare una soluzione in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione dell'Accordo. Le decisioni del Comitato misto devono essere prese per consenso e sono vincolanti per le Parti, che prendono tutte le misure necessarie per attuarle (par. 4). Il Comitato misto si riunisce almeno una volta all'anno (par. 5), si dota di un proprio regolamento interno (par. 6) e può istituire gruppi di lavoro o di esperti che lo coadiuvino nell'adempimento dei suoi compiti (par. 7).

Art. 15 Principio dell'esclusività

L'Accordo sul contributo include una procedura di composizione delle controversie. Secondo l'articolo 15, le Parti si impegnano a risolvere eventuali controversie relative all'interpretazione o all'applicazione dell'Accordo esclusivamente attraverso questa procedura. Si tratta di un obbligo usuale nel contesto dei trattati internazionali per evitare il cosiddetto «forum shopping». Gli accordi relativi al mercato interno e l'Accordo sulla sanità contengono disposizioni identiche dal punto di vista materiale per le procedure di composizione delle controversie previste al loro interno (v. n. 2.1.5.4.1).

Art. 16 Procedura in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione

La procedura di composizione delle controversie presenta due livelli e si basa su un classico modello applicato nel campo dei trattati internazionali, che prevede la costituzione di un tribunale arbitrale.

In un primo momento le Parti devono cercare una soluzione concordata in seno al Comitato misto. L'obiettivo è esaminare tutte le possibilità che permettono di mantenere il buon funzionamento dell'Accordo (par. 1). Se il Comitato misto non riesce a trovare una soluzione entro tre mesi da quando è stato interpellato in merito, ogni Parte contraente può chiedere la costituzione di un tribunale arbitrale paritetico (par. 2). Nel Protocollo sul tribunale arbitrale vengono disciplinati i dettagli relativi alla costituzione del tribunale e al procedimento arbitrale. Le regole corrispondono in linea di massima a quelle previste negli accordi relativi al mercato interno (v. n. 2.1.5.4.2). Le poche disposizioni del Protocollo sul tribunale arbitrale che non hanno un equivalente negli accordi relativi al mercato interno sono descritte più dettagliatamente nel commento agli articoli del Protocollo.

Il tribunale arbitrale, unica entità competente per l'interpretazione dell'Accordo sul contributo, deve basarsi sulle norme e sui principi applicabili tra le Parti in materia di interpretazione dei trattati internazionali (art. IV.3 par. 1 Protocollo sul tribunale arbitrale). A differenza di quanto accade negli accordi relativi al mercato interno, l'articolo 16 non prevede alcun coinvolgimento della CGUE nel procedimento arbitrale. Il motivo è da ricercarsi nella natura dell'Accordo sul contributo: tramite tale Accordo la Svizzera non partecipa al mercato interno dell'UE, non è dunque previsto alcun recepimento del diritto dell'UE e di conseguenza la sovranità della CGUE per quanto riguarda l'interpretazione di questo diritto non è chiamata in causa. Gli elementi istituzionali, elaborati specificamente per la partecipazione al mercato interno dell'UE, come il coinvolgimento della CGUE – strettamente limitato – da

parte dei tribunali arbitrali nel caso degli accordi relativi al mercato interno (v. n. 2.1.5.4.2), non sono quindi previsti nell'Accordo sul contributo.

Nella sua valutazione della compatibilità tra l'Accordo sul contributo e le misure prese da una delle due Parti contraenti, il tribunale arbitrale può doversi occupare in via preliminare di questioni concernenti l'interpretazione del diritto di una delle due Parti. Questa situazione è riconducibile al fatto che determinate disposizioni dell'Accordo rinviano alla legislazione dell'una o dell'altra Parte. Per esempio, l'articolo 13 paragrafo 6 rimanda ai requisiti interni in base ai quali la Svizzera può effettuare controlli negli Stati partner. In un caso simile il tribunale arbitrale può considerare il diritto interno di ciascuna delle Parti come una questione di fatto (*matter of fact*) conformemente alla prassi prevalente (par. 3). A tal fine è vincolato alla prassi delle autorità o degli organismi responsabili dell'interpretazione della norma in discussione e pertanto, se la questione preliminare riguarda il diritto interno svizzero, il tribunale arbitrale è vincolato alla prassi prevalente delle autorità e degli organi giurisdizionali svizzeri. Il modello illustrato è presente anche in altri accordi (di recente è stato inserito nell'Accordo concernente misure di solidarietà volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas tra la Svizzera, la Germania e l'Italia⁵²³).

Non sono di competenza del tribunale arbitrale le controversie che riguardano l'attuazione degli accordi specifici tra la Svizzera e gli Stati partner (par. 4). La procedura per la composizione di tali controversie, tra cui, in particolare, quelle relative alle misure prese dalla Svizzera a causa del mancato rispetto dei valori comuni e dei principi di attuazione (v. commento all'art. 13), è disciplinata in questi accordi. Questa norma tiene conto del fatto che l'attuazione del contributo svizzero concerne in primo luogo la cooperazione bilaterale tra la Svizzera e il singolo Stato partner e non la cooperazione tra la Svizzera e l'UE.

Le decisioni del tribunale arbitrale sono vincolanti per la Svizzera e per l'UE. La Parte soccombente comunica all'altra Parte e al Comitato misto le misure prese per dare seguito alla decisione del tribunale arbitrale (par. 5).

Art. 17 Misure di compensazione

Se la Parte che, secondo il tribunale arbitrale, non ha rispettato l'Accordo non comunica all'altra Parte contraente, entro un termine ragionevole fissato dal tribunale arbitrale (v. art. IV.2 par. 6 Protocollo sul tribunale arbitrale), le misure prese per attuare la decisione di quest'ultimo, o se l'altra Parte ritiene che le misure comunicate non siano conformi alla decisione del tribunale arbitrale, quest'ultima Parte può prendere misure di compensazione proporzionate conformemente all'articolo 17 paragrafo 1.

Il presupposto per l'adozione di misure di compensazione è dunque sempre la presenza di una decisione arbitrale, in base alla quale la Parte interessata ha omesso di comunicare, entro un termine ragionevole, le misure di attuazione o ha preso misure che l'altra Parte giudica non conformi alla decisione del tribunale arbitrale.

Nel contesto dell'Accordo sul contributo è praticamente impossibile prendere misure di compensazione proporzionate – in particolare da parte dell'UE. Eventuali misure

⁵²³ FF 2024 2318

di questo tipo potranno dunque essere prese nel campo di applicazione di altri accordi che fanno parte del pacchetto Svizzera-UE, riportati nell'elenco di accordi di cui all'articolo. 3 lettera. a. Questi includono, oltre all'Accordo sul contributo, gli accordi relativi al mercato interno, l'EUPA, l'Accordo EUSPA e l'Accordo sulla sanità. Alla base di questa regola vi è il fatto che il contributo svizzero è parte integrante di un complesso di accordi equilibrato tra la Svizzera e l'UE che prevedono reciproci diritti e doveri. Le misure di compensazione devono essere proporzionate. La proporzionalità va esaminata caso per caso, tenendo conto della gravità della violazione concreta. La Parte che vuole prendere misure di compensazione deve notificare queste ultime all'altra Parte. In generale le misure entrano in vigore tre mesi più tardi. Non possono avere carattere retroattivo e non possono pregiudicare i diritti e gli obblighi già acquisiti dai singoli e dagli operatori economici (par. 4). In caso di opinioni divergenti relative alla proporzionalità delle misure di compensazione notificate, è possibile sottoporre la questione al Comitato misto. Qualora il Comitato misto non riuscisse a prendere una decisione in merito alla loro sospensione, modifica o annullamento entro un mese dalla data della notifica, le Parti hanno diritto di chiedere che a esaminarne la proporzionalità sia il tribunale arbitrale (art. 17 par. 2). Come negli accordi relativi al mercato interno, il tribunale arbitrale può, su richiesta di una Parte e a determinate condizioni, rinviare l'entrata in vigore delle misure di compensazione per tutta la durata del procedimento (v. n. 2.1.5.4.3).

Parte IV – Disposizioni finali

Art. 18 Primo contributo finanziario della Svizzera ai sensi del presente Accordo e impegno finanziario supplementare una tantum

L'articolo 18 paragrafo 1 prevede che la Svizzera si impegni a fornire un primo contributo per il periodo di contribuzione che va dal 1° gennaio 2030 al 31 dicembre 2036, come stabilito nell'allegato II dell'Accordo. A tale contributo si aggiunge un impegno finanziario supplementare una tantum per il periodo tra la fine del 2024 e la fine del 2029, disciplinato in dettaglio nell'allegato III. Quest'ultimo contiene disposizioni specifiche riguardanti il primo periodo di contribuzione che in parte si discostano dalle disposizioni generali del meccanismo esposte negli articoli 4 e 5.

Sia per il primo contributo (par. 2) che per l'impegno finanziario supplementare una tantum (par. 3) le modalità di attuazione non definite nell'allegato II o nell'allegato III vengono concordate entro 12 mesi dall'entrata in vigore dell'Accordo sul contributo in un memorandum d'intesa. Al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo sul contributo devono essere conclusi gli accordi di attuazione con gli Stati partner nel settore della coesione, che concernono sia il contributo svizzero sia l'impegno finanziario supplementare (par. 4). Per il settore della migrazione la conclusione dell'accordo di attuazione specifico per Paese deve avvenire entro cinque anni dall'inizio del periodo di contribuzione (par. 5). Il motivo per cui è stata fatta questa differenza è legato ai diversi approcci sul piano dell'attuazione nei settori della coesione e della migrazione e alla maggiore flessibilità temporale richiesta in questo secondo caso (v. commento all'art. 5 par. 4 e 5).

Nel caso in cui non fosse possibile concludere i memorandum d'intesa (par. 6) o gli accordi di attuazione (par. 7), come previsto all'articolo 4 paragrafo 2 lettera c o

all'articolo 5 paragrafo 6, una Parte potrebbe avviare una procedura di composizione delle controversie. A questo punto sarebbe il tribunale arbitrale a decidere se le Parti hanno portato avanti i negoziati in buona fede (v. commento all'art. 4 e 5).

Art. 19 Protocollo, allegati e appendici

L'articolo 19 chiarisce che il protocollo arbitrale, gli allegati e le appendici di questi ultimi sono parte integrante dell'Accordo sul contributo.

Art. 20 Entrata in vigore

L'Accordo sul contributo è compreso nella parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 2.1.5.6) ed entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla notifica relativa alla conclusione delle procedure interne per l'approvazione di tutti gli strumenti di diritto internazionale che costituiscono la parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

Art. 21 Denuncia

L'Accordo sul contributo può essere denunciato da ciascuna Parte contraente. La denuncia deve essere notificata all'altra Parte. Sei mesi più tardi l'Accordo cessa di essere in vigore. Non è previsto alcun nesso giuridicamente vincolante tra la denuncia di questo Accordo e altri accordi stipulati tra la Svizzera e l'UE («clausola ghigliottina»). Tuttavia è probabile che anche in futuro l'UE connetta la prosecuzione della via bilaterale alla regolarizzazione del contributo svizzero.

Allegato I – Elementi per il calcolo del contributo finanziario regolare della Svizzera di cui all'articolo 4 paragrafo 2 lettera (a) per periodi di contribuzione successivi

L'allegato I definisce gli elementi per il calcolo dell'ammontare del contributo svizzero per ogni successivo periodo di contribuzione. Il nuovo importo si basa sull'ammontare del contributo versato nel periodo precedente (n. 1 lett. a). Se in quel periodo viene effettuato, conformemente all'articolo 10, un adeguamento proporzionale perché un nuovo Stato è entrato a far parte dell'UE o uno Stato membro ne è uscito, tale adeguamento viene preso in considerazione per il contributo successivo. Per mantenere il potere d'acquisto del contributo, l'importo del periodo precedente viene poi adeguato all'inflazione (n. 1 lett. b). La procedura precisa è disciplinata nell'appendice 1. Poiché il contributo è espresso in franchi, la compensazione viene calcolata inizialmente sulla base dell'inflazione svizzera. Un fattore di adeguamento permette poi di tenere conto delle divergenze tra l'inflazione in Svizzera e l'inflazione negli Stati partner, nella misura in cui quest'ultima non sia compensata dall'andamento dei tassi di cambio. Infine, l'importo risultante può ancora essere aumentato o ridotto di un massimo del 10 per cento in base a considerazioni politiche (n. 1 lett. c).

L'allegato I stabilisce inoltre che la quota del contributo svizzero destinata al settore della coesione deve essere almeno pari al 90 per cento dell'importo totale (n. 2). In questo modo solo il 10 per cento (al massimo) del contributo può essere utilizzato per affrontare le altre importanti sfide comuni.

Nel settore della coesione, il 90 per cento dei fondi stanziati è assegnato agli accordi di attuazione specifici per Paese (n. 3) mentre il restante 10 per cento (al massimo) è

destinato a coprire le spese proprie (attualmente per un massimo del 5 %) e a finanziare l'attuazione di altre misure di sostegno gestite direttamente dalla Svizzera o la partecipazione a strumenti finanziari pertinenti.

In conclusione, l'allegato I stabilisce che nel settore della coesione l'importo assegnato agli accordi di attuazione va ripartito tra gli Stati partner utilizzando la chiave di ripartizione dell'appendice 2 (n. 4).

L'inserimento di disposizioni vincolanti sull'ammontare e sulla ripartizione dei fondi del contributo regolare svizzero è dovuto alla volontà di garantire un bilanciamento degli interessi. Esse assicurano all'UE che la Svizzera in futuro sostenga gli Stati partner con contributi di un determinato importo, mentre alla Svizzera, tramite l'applicazione di questi elementi, è garantita sicurezza e prevedibilità a livello di pianificazione, e ciò soprattutto perché all'andamento del contributo sono posti chiari limiti. In questo modo l'UE non potrà chiedere in futuro che si applichino altri metodi di calcolo (p. es. una quota di partecipazione ai suoi fondi di coesione). L'importanza di questa certezza del diritto per la Svizzera non deve essere sottovalutata.

Appendice 1 – Metodo per la determinazione dell'adeguamento di cui al paragrafo 1 lettera (b) dell'allegato I

L'appendice 1 stabilisce con quale metodo va determinato l'adeguamento all'inflazione. La base di calcolo è costituita dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA). Per ottenerlo è necessario calcolare la differenza tra la media aritmetica dell'inflazione svizzera dei 12 mesi precedenti e la media aritmetica dell'inflazione dei 12 mesi del primo anno del periodo di contribuzione in scadenza. In questo modo si punta a mantenere a lungo termine il potere d'acquisto del contributo della Svizzera.

Per bilanciare eventuali oscillazioni a breve termine, come una forte rivalutazione del franco, viene introdotto un altro fattore volto a correggere le differenze tra l'inflazione registrata in Svizzera e quella registrata negli Stati partner, nella misura in cui quest'ultima non sia già compensata dall'andamento dei tassi di cambio. Il fattore di adeguamento misura l'andamento reale del tasso di cambio negli Stati partner rispetto alla Svizzera e riflette il reale apprezzamento o deprezzamento che si è registrato nel gruppo di Stati partner nel periodo di contribuzione precedente. Se il franco ha subito un apprezzamento più forte di quanto si poteva supporre in base alla differenza di inflazione, il fattore di adeguamento viene corretto al ribasso. Per il calcolo del fattore di adeguamento la Commissione europea si basa sui dati forniti dall'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat), dalla Banca centrale europea, dalle banche centrali degli Stati partner e/o dalla Banca nazionale svizzera. Comunica il calcolo alla Svizzera tramite il Comitato misto.

Appendice 2 – Chiave di ripartizione del contributo finanziario regolare della Svizzera nel settore della coesione

Nell'appendice 2 si trovano le indicazioni per calcolare la chiave di ripartizione dei fondi del contributo nel settore della coesione tra gli Stati partner. Come per i precedenti contributi svizzeri, il calcolo si basa ampiamente sul metodo utilizzato per definire le quote destinate ai Paesi membri dei mezzi del fondo di coesione dell'UE. In primo luogo sono determinanti le quote di popolazione e di superficie dello Stato partner rispetto alla media di tutti gli Stati partner; nel caso di una densità di

popolazione estremamente elevata si tiene conto solo della quota della popolazione. Tramite un coefficiente specifico i valori percentuali così ottenuti vengono poi ridotti o aumentati con l'obiettivo di prendere maggiormente in considerazione gli Stati economicamente più deboli rispetto a quelli più forti. Infine, le quote vengono ricalcolate affinché la loro somma sia pari al 100 per cento.

Allegato II – Primo contributo finanziario della Svizzera ai sensi del presente Accordo per il periodo 2030–2036

Nell'allegato II sono definiti i dettagli relativi al primo contributo svizzero ai sensi dell'Accordo sul contributo. Per il periodo di contribuzione 2030–2036 la Svizzera verserà annualmente 350 milioni di franchi. Il periodo di attuazione previsto inizia contemporaneamente al periodo di contribuzione (2030) e dura fino al 2039. La Svizzera potrà utilizzare il 5 per cento dell'importo complessivo per la copertura dei costi di gestione (spese proprie) e il 2 per cento al massimo per il SEPF. I mezzi del SEPF sono destinati alla condivisione delle competenze svizzere e al partenariato oltre che al sostegno alla «Swissness» e alla qualità dei programmi e dei progetti.

Per il settore della coesione sono in media previsti 308 milioni di franchi all'anno. Almeno il 90 per cento di questi fondi sono assegnati agli accordi di attuazione con gli Stati partner. Oltre al 5 per cento utilizzato per i costi di gestione e al 2 per cento per il SEPF, un ulteriore importo corrispondente al massimo al 3 per cento potrà essere destinato alla creazione di un altro fondo nel settore della coesione. Nel caso, le priorità tematiche di un simile fondo (p. es. il sostegno a organizzazioni della società civile o l'istituzione di un fondo di ricerca gestito centralmente) e gli stanziamenti specifici dovranno essere indicati nel memorandum d'intesa per il periodo di contribuzione 2030–2036.

Stati partner nel settore della coesione sono Stati che alla data prevista rispondono ai criteri fissati nell'Accordo sul contributo (RNL inferiore al 90 % del RNL dell'UE). L'elenco è incluso nel memorandum d'intesa per il periodo di contribuzione 2030–2036, che stabilisce inoltre la ripartizione dei mezzi tra gli Stati partner conformemente alla chiave di ripartizione definita nell'appendice 2. L'allegato II fissa anche le priorità tematiche generali per il contributo nel settore della coesione: (i) sviluppo umano e sociale inclusivo, (ii) sviluppo economico sostenibile e inclusivo, (iii) transizione verde, (iv) democrazia e partecipazione. Gli orientamenti tematici dettagliati saranno definiti nel memorandum d'intesa.

Il 12 per cento dell'importo complessivo, ossia in media 42 milioni di franchi all'anno, può essere destinato alla cooperazione nel settore della migrazione, una percentuale leggermente più alta dunque, nel periodo di contribuzione 2030–2036, rispetto a quella prevista per i periodi successivi (v. commento all'all. I n. 2). Ciò permette di tenere conto del fatto che l'impegno finanziario una tantum che si aggiunge ai fondi previsti per questo primo periodo dovrà essere impiegato interamente per il settore della coesione. Stati partner nel campo della migrazione saranno Stati membri dell'UE in cui la pressione migratoria è particolarmente forte e/o Stati membri dell'UE che hanno, come la Svizzera, un interesse a rafforzare la governance della migrazione. Come avviene già nel contesto del secondo contributo svizzero, la Svizzera potrà utilizzare una parte dei mezzi finanziari destinati al settore della migrazione per la creazione di un «Rapid Response Fund». Questo fondo

permetterà di fornire un rapido sostegno in caso di sviluppi inattesi nel settore della migrazione negli Stati membri dell'UE. Il suo ammontare preciso per il periodo di contribuzione 2030–2036 dovrà essere definito nel relativo memorandum d'intesa.

Allegato III– Impegno finanziario supplementare una tantum della Svizzera per il periodo tra la fine del 2024 e la fine del 2029

Le disposizioni relative all'impegno finanziario supplementare una tantum si trovano nell'allegato III. L'impegno finanziario supplementare una tantum si articola in due fasi, una antecedente e una successiva all'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE. La Svizzera si assume un impegno finanziario supplementare una tantum di 130 milioni di franchi all'anno dalla fine del 2024 fino all'entrata in vigore di questa parte del pacchetto. L'importo rispecchia il livello di partenariato e cooperazione tra le due Parti in tale periodo, come stabilito nella dichiarazione comune tra la Svizzera e l'UE (v. n. 1.3.4). Tra l'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto e l'inizio del periodo di contribuzione del primo contributo svizzero ai sensi dell'Accordo, il 1° gennaio 2030, l'ammontare di questo impegno una tantum sale a 350 milioni di franchi all'anno. Se questo lasso di tempo è inferiore a un anno, l'ammontare dell'impegno finanziario una tantum è calcolato in percentuale. L'ammontare complessivo sarà indicato nel memorandum d'intesa.

L'impegno finanziario supplementare una tantum è destinato esclusivamente alla cooperazione nel settore della coesione e dovrà essere attuato per un periodo di dieci anni dall'inizio del primo periodo di contribuzione nel 2030. Le ulteriori disposizioni relative alla scelta degli Stati partner e alla ripartizione dei mezzi finanziari tra le diverse priorità tematiche corrispondono a quelle relative ai mezzi per la cooperazione nel settore della coesione fissate nell'allegato II. Le modalità specifiche saranno definite in un memorandum d'intesa un anno dopo l'entrata in vigore dell'Accordo sul contributo.

Protocollo sul tribunale arbitrale

Il Protocollo sul tribunale arbitrale dell'Accordo sul contributo si basa sul modello di tribunale arbitrale previsto per gli accordi relativi al mercato interno, si può pertanto rinviare ai commenti ai numeri 2.1.5.4.2 e 2.1.5.4.3. Data la natura dell'Accordo sul contributo, che, al contrario degli accordi relativi al mercato interno, non mira a garantire la partecipazione della Svizzera a quest'ultimo (v. commento all'art. 16), il Protocollo sul tribunale arbitrale dell'Accordo in questione differisce dagli altri protocolli per tre aspetti.

In primo luogo, la procedura di composizione delle controversie dell'Accordo sul contributo, come illustrato nel commento all'articolo 16, non prevede alcun coinvolgimento della CGUE da parte del tribunale arbitrale. Di conseguenza, il Protocollo non contiene alcuna disposizione che regoli tale coinvolgimento (per gli elementi istituzionali, v. in particolare l'art. III.9 dell'appendice sul tribunale arbitrale del Protocollo istituzionale dell'Accordo sul trasporto aereo [ApTA-PI-ATA]).

In secondo luogo, l'Accordo sul contributo non recepisce atti normativi dell'UE, né contiene il principio dell'interpretazione e dell'applicazione uniforme previsto dalle nuove disposizioni istituzionali per gli accordi relativi al mercato interno. Pertanto, la disposizione sul diritto applicabile contenuta nel Protocollo arbitrale di questo

Accordo non è identica a quella contenuta nei protocolli sul tribunale arbitrale degli accordi relativi al mercato interno. Ai sensi dell'articolo IV.3 paragrafo 1 del Protocollo sul tribunale arbitrale, il diritto applicabile è costituito dall'Accordo e da ogni altra norma e principio di diritto internazionale applicabile tra le Parti in materia di interpretazione di trattati (per la regolamentazione negli accordi relativi al mercato interno, cfr. v. IV.3 ApTA-PI-ATA).

Infine, il Protocollo sul tribunale arbitrale dell'Accordo sul contributo prevede, rispetto alla regolamentazione contenuta negli accordi relativi al mercato interno, due casi supplementari in cui i termini del procedimento sono dimezzati: da una parte quando non vengono rispettati i termini per la conclusione del memorandum d'intesa fissati all'articolo 4 paragrafo 2 lettera c o all'articolo 18 paragrafo 6 (art. III.8 par. 3 lett. b), e dall'altra nei casi in cui nessun accordo di attuazione è stato concluso entro i termini fissati all'articolo 5 paragrafi 4 e 5 o all'articolo 18 paragrafo 7 (art. III.8 par. 3 lett. c). In questi casi la stessa attuazione del contributo sarebbe messa in questione, il che giustifica il dimezzamento dei termini. Gli altri due casi in cui i termini del procedimento vengono dimezzati – cause urgenti (art. III.8 par. 3 lett. a) e consenso tra le Parti (art. III.8 par. 3 lett. d) – sono previsti anche dalla regolamentazione del tribunale arbitrale degli accordi relativi al mercato interno.

2.10.7 Punti essenziali del testo di attuazione

Affinché sia possibile attuare l'Accordo sul contributo è necessario emanare una nuova legge, la citata legge sui contributi per la coesione. La legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che ha rappresentato la base per il contributo all'allargamento e per la parte relativa alla coesione del secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE, aveva una durata limitata ed è scaduta il 31 dicembre 2024. Il nuovo contributo svizzero si baserà in futuro sull'Accordo stipulato con l'UE. La LCCo specifica pertanto solo alcuni aspetti necessari per l'attuazione, sul piano interno, dei contributi destinati a rafforzare la coesione in Europa basati sull'Accordo sul contributo. Un'ordinanza basata sulla legge regolerà gli elementi organizzativi e di coordinamento in seno all'Amministrazione federale.

Conformemente all'Accordo sul contributo, nel quadro del contributo svizzero, oltre a partecipare al rafforzamento della coesione, la Svizzera può reagire anche ad altre importanti sfide comuni. Per il primo contributo ai sensi dell'Accordo (2030–2036) il tema della migrazione è stato nuovamente considerato un'importante sfida comune (v. all. II dell'Accordo sul contributo). I contributi per le misure di sostegno nel settore della migrazione si fondano, come è avvenuto finora, sulla legge del 26 giugno 1998⁵²⁴ sull'asilo (LAsi). Anche in futuro i contributi destinati ad altre importanti sfide comuni (p. es. la migrazione) si fonderanno su una base legale separata.

2.10.7.1 Legislazione di attuazione

La nuova legge disciplina l'attuazione dell'Accordo sul contributo nel settore della coesione sul piano interno e si concentra sullo scopo dell'Accordo: la riduzione delle disparità economiche e sociali negli Stati membri dell'UE economicamente più deboli (coesione). Le disposizioni di diritto interno connesse alle altre sfide comuni sono

⁵²⁴ RS 142.31

sancite da altre leggi federali. Come l'Accordo, anche la LCCo ha una durata indeterminata. Sono i singoli contributi e i relativi crediti d'impegno a essere limitati a un periodo determinato.

La LCCo stabilisce in che modo la Svizzera sostiene i programmi e i progetti previsti all'articolo 3 lettera f dell'Accordo. Regola la collaborazione con terzi, il finanziamento dei contributi e le competenze, per esempio quelle necessarie per concludere trattati. Contiene inoltre le disposizioni relative alla fase di valutazione e di rendiconto. Il fatto che la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est sia scaduta e l'emanazione della nuova legge rendono infine necessari piccoli adeguamenti in altre leggi e, in seguito, nelle relative ordinanze.

2.10.7.2 Compatibilità tra compiti e finanze

L'attuazione del contributo svizzero verrà seguita da vicino dalla Svizzera per tutto il periodo relativo, che include la fase di progettazione, l'esecuzione vera e propria, la corretta conclusione dei progetti e la valutazione. I mezzi necessari a questo scopo (spese proprie) sono parte del contributo svizzero e non rappresentano quindi un onere supplementare. A suo tempo, nel rapporto di verifica relativo al contributo svizzero all'allargamento, pubblicato nel 2015⁵²⁵, il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva affermato che il tetto del 5 per cento avrebbe potuto essere rispettato (n. 7.1 Gestione dei costi) solo con un controllo molto rigoroso dell'andamento dei costi. Per confronto, nell'ambito dei meccanismi finanziari del SEE e della Norvegia è prevista una quota del 7 per cento⁵²⁶, questo significa che a livello percentuale i mezzi a disposizione per la gestione sono maggiori, benché i volumi finanziari di questi meccanismi siano più grandi.

2.10.7.3 Attuazione

Secondo la LCCo, responsabili dell'attuazione sono il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). Il Consiglio federale emanerà le disposizioni di esecuzione in un'ordinanza sui contributi della Svizzera per rafforzare la coesione in Europa (ordinanza sui contributi per la coesione). La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) assicureranno il coordinamento sia nella fase di pianificazione che in quella di esecuzione, insieme agli uffici federali competenti nel caso dei contributi destinati ad affrontare altre importanti sfide comuni. Altri uffici federali e istituzioni pubbliche che dispongono di determinate competenze specialistiche potranno essere coinvolti nell'esecuzione delle misure di sostegno. Le modalità concrete e le condizioni quadro (p. es. accordi tra uffici federali per l'esecuzione di tali misure) saranno concordate tra i servizi interessati.

Il comitato di pilotaggio per il settore della coesione coordinerà l'attuazione dei contributi. Sarà guidato in alternanza dalla DSC e dalla SECO e ne faranno parte

⁵²⁵ Cfr. www.efk.admin.ch/it > Pubblicazioni > Rapporti > Il contributo svizzero all'allargamento – La ripartizione dei compiti con i Paesi partner dell'UE consente un'attuazione efficiente? (CDF-14447).

⁵²⁶ Cfr. art. 1.9 par. 2 «Regulations on the implementation of the EEA grants 2021-2028», consultabile su www.eaagrants.org > Menu > Resources > Regulations.

anche rappresentanti della Divisione Europa della Segreteria di Stato del DFAE e degli uffici federali responsabili dell'attuazione dei contributi nel settore delle altre importanti sfide comuni. Nel caso del primo contributo (2030–2036) sarà pertanto rappresentata nel comitato la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), competente per questo tema. Nell'ordinanza sarà inoltre disciplinato il coordinamento con altri uffici federali coinvolti nell'attuazione di una misura di sostegno specifica o di un intero campo tematico (p. es. quello della ricerca). Il comitato di pilotaggio potrà infine consultare gli uffici specificamente interessati.

Le misure di sostegno concordate saranno attuate in linea di massima dagli Stati partner, che a tale scopo sono tenuti ad adottare un adeguato sistema di gestione e di controllo. Per le misure di sostegno gestite direttamente dalla Svizzera, quest'ultima è soggetta allo stesso obbligo. Spetterà agli uffici federali competenti, ossia la DSC e la SECO, fissare le modalità di esecuzione per definire in dettaglio i requisiti di questo sistema di vigilanza. I processi di rimborso e di pagamento saranno concordati con ogni Paese partner nell'accordo di attuazione e saranno preventivamente verificati dalle autorità competenti. Saranno inoltre richieste verifiche delle misure di sostegno e gli uffici federali competenti potranno in ogni momento, conformemente all'articolo 13 dell'Accordo sul contributo, effettuare direttamente controlli.

2.10.8 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione

Art. 1 Oggetto

La legge sui contributi per la coesione disciplina l'attuazione dei contributi della Svizzera volti a ridurre le disparità economiche e sociali nell'UE, previsti dall'Accordo sul contributo sottoscritto dalla Svizzera e dall'UE. I contributi intesi a rispondere ad altre importanti sfide comuni non sono disciplinati dalla LCCO.

Art. 2 Programmi e progetti sostenuti

L'articolo 3 lettera f dell'Accordo sul contributo (nella legge «Accordo») definisce «misura di sostegno» un programma o un progetto realizzato con il sostegno della Svizzera. Per chiarezza, nella legge si parla sempre e solo di «programmi e progetti».

Tre forme dei contributi sono disciplinate dall'articolo 5 paragrafo 1 dell'Accordo sul contributo.

- 1) Sulla base degli accordi di attuazione, i programmi e i progetti vengono pianificati ed eseguiti direttamente dagli Stati partner, previa approvazione del Paese partner in questione e della Svizzera (DSC o SECO). Tali approvazioni si fondano sulla preselezione comune di programmi/progetti negli accordi di attuazione.
- 2) La Svizzera ha inoltre la possibilità di realizzare, in misura limitata, misure di sostegno che gestisce autonomamente. Può per esempio amministrare in maniera autonoma un fondo per la cooperazione nel settore della ricerca o per la società civile.
- 3) Eventualmente, la Svizzera ha anche la possibilità di devolvere contributi a strumenti di finanziamento di terzi (v. commento all'art. 3).

Art. 3 Forme di sostegno

Conformemente all'articolo 3 LCCo, le misure di sostegno possono assumere diverse forme. Queste includono in particolare prestazioni pecuniarie non rimborsabili, prestiti, partecipazioni o garanzie, sebbene nella prassi prevalgano attualmente le prestazioni pecuniarie non rimborsabili. Possono però trovare applicazione anche altre modalità, come le perizie tecniche o l'erogazione di contributi a strumenti di finanziamento sostenuti da altri finanziatori (p. es. i meccanismi finanziari norvegese e del SEE od organizzazioni multilaterali), a condizione che siano conformi agli obiettivi e i principi dell'Accordo sul contributo. I requisiti esatti concernenti le misure di sostegno e ai processi per la relativa pianificazione, realizzazione e verifica sono descritti nelle modalità di esecuzione degli accordi di attuazione.

Art. 4 Cooperazione con terzi

La Confederazione può delegare a terzi la pianificazione e la realizzazione dei programmi e dei progetti. Con «terzi» si intendono persone fisiche o giuridiche di diritto privato o pubblico esterne all'Amministrazione federale. La delega a terzi è fondamentale per una realizzazione efficiente delle misure di sostegno. Nel quadro del secondo contributo svizzero, per esempio, determinati programmi di ricerca sono attuati dal Fondo nazionale svizzero, un approccio rivelatosi efficace già nel contesto del contributo all'allargamento. La maggior parte dei programmi beneficia anche delle competenze di esperti svizzeri provenienti dal settore privato, di associazioni mantello o di organizzazioni non governative, che consentono così di migliorare la qualità dei programmi in questione e di metterne in evidenza la «Swissness». La selezione dei terzi a cui delegare tali mandati si orienta alle disposizioni della legge federale del 21 giugno 2019⁵²⁷ sugli appalti pubblici (LAPub) nonché della relativa ordinanza del 12 febbraio 2020⁵²⁸ sugli appalti pubblici (OAPub).

La Confederazione sosterrà solo le iniziative di terzi che adempiono gli obiettivi e i principi dell'Accordo. A tale scopo occorre sfruttare le esperienze, capacità e iniziative dei terzi al fine di impiegare in modo razionale il potenziale a disposizione in Svizzera e a livello internazionale. Qualora tali contributi a terzi rientrino nell'ambito di applicazione della legge del 5 ottobre 1990⁵²⁹ sui sussidi (LSu), un simile sostegno può essere concesso solo su richiesta. In questo caso, la presentazione di una proposta di programma o di progetto in risposta a un appello corrispondente è considerata una domanda

La Confederazione può anche cooperare con i Cantoni, i Comuni e gli enti pubblici e fornire loro il proprio sostegno. Tale cooperazione è particolarmente preziosa in quanto consente di ottimizzare la realizzazione delle misure grazie alle competenze, alle conoscenze e alle esperienze di questi attori. Con «enti pubblici» si intendono per esempio scuole universitarie e scuole specializzate superiori cantonali e federali che, nel proprio ambito, dispongono di conoscenze specialistiche che le rendono idonee a eseguire progetti per conto della Confederazione, ad assumere compiti di consulenza o a svolgere studi di progetto. Una simile cooperazione può avvenire con l'impiego e la remunerazione delle competenze tecniche di Cantoni, Comuni o istituzioni pubbliche. La collaborazione con i Cantoni, i Comuni e le istituzioni pubbliche può

⁵²⁷ RS 172.056.1

⁵²⁸ RS 172.056.11

⁵²⁹ RS 616.1

assumere la forma di sovvenzioni (p. es. quando i Cantoni lavorano con gli Stati partner) oppure essere finanziata mediante fondi propri se la prestazione è erogata a favore degli uffici federali.

Per attuare i contributi in modo efficiente, può essere utile che la Confederazione costituisca o entri a far parte di persone giuridiche. L'articolo in questione non prevede tuttavia una disposizione specifica in merito poiché, ai sensi dell'articolo 52 della legge federale del 7 ottobre 2005⁵³⁰ sulle finanze della Confederazione (LFC), a tale scopo sarebbe in ogni caso necessaria una nuova base legale.

Art. 5 Finanziamento

Il finanziamento dei contributi viene richiesto di volta in volta per un periodo di diversi anni tramite crediti d'impegno, che il Parlamento autorizza mediante decreto federale semplice.

Art. 6 Trattati

Per realizzare le misure di sostegno saranno stipulati con gli Stati partner, come in precedenza, trattati internazionali che definiscano i principi generali della cooperazione. Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.⁵³¹, l'articolo 6 LCCo conferisce al Consiglio federale la competenza per stipulare accordi di attuazione specifici per Paese con gli Stati partner nel quadro dei contributi per il rafforzamento della coesione in Europa. Questa disposizione mira anche a sgravare il Parlamento da affari di routine di importanza minore.

I programmi e i progetti negli Stati partner possono essere svolti con successo solo se si fondano su una base contrattuale. Questi accordi di progetto e di programma sono trattati internazionali, ma di natura puramente tecnica, limitati finanziariamente e nel tempo nonché circoscritti alla rispettiva misura di sostegno. La legge autorizza pertanto gli uffici federali competenti a stipulare simili trattati internazionali in merito a singoli progetti e programmi. Conformemente all'articolo 48a capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997⁵³² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il Consiglio federale riferisce ogni anno al Parlamento sui trattati che ha concluso e su quelli conclusi dai dipartimenti o dagli uffici federali. Gli uffici federali competenti possono inoltre concludere, nella propria competenza, contratti di diritto privato (p. es. per mandati di valutazione) o contratti di diritto pubblico in relazione alle misure di sostegno.

Art. 7 Competenze

L'articolo 7 sancisce la responsabilità congiunta del DFAE (DSC) e del DEFR (SECO) per l'attuazione dei contributi destinati a rafforzare la coesione in Europa. La responsabilità per l'attuazione dei contributi intesi a rispondere ad altre sfide comuni spetta ai servizi federali competenti, in seno all'Amministrazione federale, per i temi fissati nel rispettivo periodo di contribuzione. Questi ultimi non detengono tuttavia alcuna responsabilità formale ai sensi della LCCo e necessitano di una base legale

⁵³⁰ RS 611.0

⁵³¹ RS 101

⁵³² RS 172.010

diversa. Per il tema della migrazione del quadro del primo contributo 2030–2036, tale base legale è costituita dalla legge sull’asilo.

Art. 8 Monitoraggio, valutazione e rapporto

Il Consiglio federale sorveglia l’esecuzione della LCCo e dell’Accordo sul contributo, in particolare l’impiego efficace dei mezzi finanziari. Gli uffici federali competenti sono responsabili del monitoraggio e predispongono valutazioni periodiche dell’adeguatezza, dell’efficacia e dell’economicità delle misure di sostegno interessate. I rapporti di valutazione vengono pubblicati. Il Consiglio federale sottopone al Parlamento un rapporto di rendicontazione in merito al raggiungimento degli obiettivi, all’attuazione, all’impiego e all’efficacia di ogni contributo. Tale rapporto include anche i risultati delle valutazioni. Le esperienze raccolte saranno prese in considerazione nella preparazione dei contributi futuri. Le prescrizioni nazionali sui controlli unilaterali delle misure di sostegno della Svizzera sono disciplinate dall’ordinanza sui contributi per la coesione e non sono pertanto menzionate nella legge.

Art. 9 Esecuzione – nessun commento

Art. 10 Modifica di altri atti normativi

Poiché la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell’Europa dell’Est è giunta a scadenza alla fine del 2024, occorre adeguare il riferimento alla «cooperazione con i Paesi dell’Est» nella LAPub. Nell’allegato 5 capoverso 1 lettera d LAPub, la formulazione «cooperazione con i Paesi dell’Est» sarà sostituita con un rimando alla LCCo. Le ordinanze che contengono un riferimento alla «cooperazione con i Paesi dell’Est» o formulazioni simili saranno modificate con l’adozione dell’ordinanza sulla nuova legge sui contributi per la coesione.

Nell’articolo 1 capoverso 2 lettera b della legge federale del 19 dicembre 2003⁵³³ su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell’uomo sarà inserito un riferimento alla LCCo. La lettera b dell’articolo menzionato conteneva un rimando alla legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell’Europa dell’Est, in vigore fino al 31 dicembre 2024. Poiché i programmi e i progetti nella parte relativa alla coesione del contributo svizzero possono perseguire anche obiettivi della promozione civile della pace e del rafforzamento dei diritti umani, tramite questo riferimento si garantisce che, per tali programmi e progetti, sia applicabile esclusivamente la LCCo.

Art. 11 Referendum ed entrata in vigore – nessun commento

2.10.9 Tenore dei tre decreti finanziari

L’Accordo sul contributo stabilisce gli elementi cardine del primo periodo di contribuzione, relativo agli anni 2030–2036 (v. n. 2.10.5.5), inclusa la ripartizione tra i settori chiave della coesione e delle sfide comuni. Per quest’ultimo ambito, il tema definito per il primo contributo è quello della migrazione. Nell’allegato III (v. n. 2.10.5.6) vengono inoltre fissati i parametri dell’impegno finanziario supplementare una tantum (fine 2024–fine 2029). Il presente progetto contiene

⁵³³ RS 193.9

pertanto i rispettivi crediti d'impegno: nello specifico, una domanda di credito nel quadro del primo contributo svizzero per ciascuno dei settori coesione (attuazione da parte della DSC e della SECO) e migrazione (attuazione da parte della SEM), e una domanda di credito per l'impegno finanziario supplementare una tantum (riguardante solo il settore della coesione) da attuare unitamente al credito d'impegno «Coesione». I relativi fondi non confluiranno nel bilancio dell'UE, bensì saranno stanziati direttamente a favore dei Paesi partner.

Nell'Accordo sul contributo sono intenzionalmente state escluse descrizioni dettagliate delle specificità organizzative e tematiche dei programmi da realizzare a partire dal 2030 che esulano dai parametri fissati. Tali specificità saranno definite di concerto con l'UE in un memorandum d'intesa poco prima dell'inizio dell'attuazione. Di conseguenza, il numero 2.10.9 si focalizza sugli aspetti fondamentali del prossimo contributo.

2.10.9.1 Credito d'impegno «Coesione»

2.10.9.1.1 Orientamento tematico

Con il contributo al rafforzamento della coesione, la Svizzera vuole favorire anche in futuro la riduzione delle disparità economiche e sociali tra alcuni Paesi partner economicamente svantaggiati e i restanti Stati membri dell'Unione, nonché promuovere il superamento delle disparità anche all'interno dei singoli Paesi partner. Al tempo stesso, per la Svizzera è fondamentale rafforzare in modo duraturo le relazioni bilaterali con questi Stati e consolidare la sua reputazione di partner europeo affidabile e forte. Così facendo porta avanti un approccio dimostratosi efficace e collaudato con il contributo all'allargamento e il secondo contributo svizzero, attualmente in corso. Conformemente all'allegato II dell'Accordo sul contributo, per il settore della coesione sono previsti in media 308 milioni di franchi all'anno per il periodo di contribuzione 2030–2036. Per il credito d'impegno, da tale importo si detrae il 5 per cento destinato alla copertura delle spese proprie e il 2 per cento destinato al SEPF. I Paesi partner nel settore della coesione vengono selezionati secondo il criterio fissato nell'Accordo sul contributo (meno del 90 % del RNL medio dell'UE). Rispetto al secondo contributo svizzero, potrebbero essere necessarie leggere correzioni qualora singoli Paesi superino o scendano al di sotto di tale soglia.

La valutazione esterna del contributo all'allargamento ai Paesi dell'UE-10 (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria)⁵³⁴ ha dimostrato che il contributo svizzero, significativamente più piccolo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione dell'UE, ha permesso di conseguire risultati notevoli. Tali risultati sono stati ottenuti in modo efficiente, anche per quanto riguarda i costi di accompagnamento e di gestione. La valutazione esterna ha esaminato nel dettaglio 29 programmi, confermando un valore aggiunto per lo sviluppo socioeconomico nelle regioni beneficiarie. Ha inoltre attestato gli effetti positivi sulle relazioni bilaterali della Svizzera con gli Stati partner, così come il rafforzamento dei partenariati tra organizzazioni dei Paesi interessati e della

⁵³⁴ Cfr. www.dfae.admin.ch/schweizerbeitrag/it/home.html > Novità > Pubblicazioni > Rapporto di valutazione sul contributo all'allargamento 2015: l'essenziale in breve.

Confederazione e la creazione di nuove opportunità economiche per le imprese svizzere.

Sulla base delle esperienze raccolte finora, nell'allegato II dell'Accordo sul contributo vengono identificate, in riferimento al primo contributo per la coesione, quattro aree tematiche sovraordinate per l'attuazione:

- sviluppo umano e sociale inclusivo;
- sviluppo economico sostenibile e inclusivo;
- transizione verde;
- democrazia e partecipazione.

Le specificità dettagliate dei contenuti saranno precisate poco prima dell'attuazione e la Svizzera presenterà le sue priorità in tale occasione. I temi concreti saranno pertanto stabiliti in un memorandum d'intesa con l'UE una volta che l'Accordo sul contributo sarà entrato in vigore e, successivamente, saranno integrati negli accordi bilaterali di attuazione con i Paesi partner. I diversi obiettivi e attività concordati con i singoli Stati partner dovranno essere in linea con le priorità strategiche dei Paesi in questione e dell'UE. Al contempo, si mira ad avviare uno scambio in relazione alle rispettive politiche estere settoriali o alle esperienze raccolte dalla Svizzera sul piano nazionale. Inoltre, anche nel prossimo contributo l'obiettivo sarà includere e sostenere in modo mirato partenariati con attori svizzeri competenti in tutte e quattro le aree tematiche.

Sviluppo umano e sociale inclusivo

La situazione sanitaria della popolazione nei Paesi economicamente più deboli dell'UE è nettamente peggiore, e l'aspettativa di vita inferiore, rispetto a quella degli altri Stati membri dell'UE. L'evoluzione demografica della popolazione, l'elevata incidenza di malattie non trasmissibili e l'emigrazione di manodopera qualificata (in particolare nel settore sanitario) pongono da anni questi Paesi di fronte a sfide considerevoli. Sono dunque prioritarie le iniziative per il rafforzamento della sanità pubblica, come il miglioramento dell'assistenza sanitaria di base, la formazione e il perfezionamento del personale sanitario, il potenziamento della promozione della salute e della prevenzione, e altre questioni analoghe a carattere sistemico. Un ulteriore obiettivo è favorire in modo mirato l'inclusione delle persone appartenenti a fasce sociali deboli e svantaggiate così come dei migranti, per esempio mediante servizi sanitari e sociali per gli anziani, i bambini e le minoranze. Occorre portare avanti i programmi di sostegno alla comunità Rom, i cui membri vivono spesso in condizioni precarie. La loro partecipazione al processo di sviluppo sociale va promossa a vari livelli. Anche il potenziamento delle strutture statali e non statali impegnate nella lotta contro la tratta di esseri umani deve proseguire.

Sviluppo economico sostenibile e inclusivo

Sulla base dei programmi del contributo all'allargamento e del secondo contributo svizzero, anche nel quadro del prossimo contributo saranno messi in atto programmi tesi a favorire lo sviluppo economico. Il consolidamento di mercati aperti e la creazione di impieghi sono le fondamenta di uno sviluppo sostenibile. In tale ambito, l'attenzione sarà rivolta soprattutto a questioni strutturali e istituzionali. Le

infrastrutture e i servizi a livello nazionale dovranno poter essere finanziati a lungo termine al fine di instaurare anche un clima più favorevole agli investimenti. Tra le priorità continuerà a rientrare la formazione professionale, in particolare la creazione di prospettive per le giovani generazioni e la formazione di manodopera qualificata. Oltre a ciò, questioni centrali saranno anche la ricerca e l'accesso a finanziamenti esterni per le microimprese e le PMI, e infine, a seconda dei casi, l'eventuale rafforzamento dei partenariati sociali negli Stati partner.

Gli attori svizzeri – come gli istituti di formazione, le associazioni professionali e le organizzazioni mantello dell'economia – andranno coinvolti nelle attività per garantire la trasmissione delle competenze necessarie e lo scambio diretto di esperienze. A tale scopo è essenziale un approccio orientato alla prassi in relazione al mercato del lavoro.

Per potenziare il settore della ricerca e dell'innovazione, da una parte andranno promosse la ricerca applicata e la performance (eccellenza) dei centri di ricerca, allo scopo di favorire lo sviluppo economico e sociale, in particolar modo tramite l'applicazione concreta dei risultati della ricerca da parte delle imprese. Dall'altra, bisognerà rafforzare il mondo della ricerca e le sue istituzioni nei Paesi dell'UE. In tale ottica potranno fungere da base i validi partenariati di ricerca e i programmi accademici di scambio con scuole universitarie svizzere realizzati nel quadro del contributo all'allargamento e del secondo contributo svizzero.

Transizione verde

Già nell'ambito del contributo all'allargamento e del secondo contributo svizzero, la Svizzera si è impegnata con determinazione a favore dell'ambiente e intende continuare a farlo anche nel periodo di contribuzione 2030–2036, in considerazione dell'elevata domanda negli Stati partner nonché delle profonde competenze e dell'esperienza di cui la Svizzera dispone in materia e che può mettere a frutto nella cooperazione. I programmi per la protezione dell'ambiente e l'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici costituiranno una parte sostanziale delle iniziative in tale area tematica. Ad essi si aggiungeranno progetti per lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e la riduzione delle emissioni di sostanze nocive. Queste misure sono volte in particolare a migliorare la qualità di vita della popolazione, a limitare le ripercussioni negative sulla salute e a promuovere lo sviluppo economico.

Nella prospettiva odierna, in primo piano si collocano i seguenti settori: protezione del clima e riduzione delle emissioni di gas serra grazie all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili; riduzione di altri inquinanti atmosferici; promozione del trasporto pubblico dal punto di vista tecnico e della pianificazione; ottimizzazione delle infrastrutture e innovazione nel campo dell'acqua potabile e delle acque reflue, dei rifiuti e dello smaltimento, nonché della protezione delle acque, dei paesaggi e della biodiversità. A tale scopo andranno sostenute, ove opportuno, soluzioni innovative in cui possa confluire l'esperienza svizzera maturata nella ricerca e negli ambiti di applicazione rilevanti. Sarà inoltre fondamentale il coinvolgimento a tutto tondo dei vari gruppi d'interesse locali e istituzionali. L'obiettivo è sperimentare varie soluzioni moderne e innovative e realizzare progetti in regioni svantaggiate e strutturalmente deboli.

Democrazia e partecipazione

Promuovere l'impegno civico significa sostenere la partecipazione dei cittadini allo sviluppo del loro Paese rafforzando così le strutture e i processi democratici. Le varie forme dell'impegno civico (associazioni, iniziative civiche, gruppi d'interesse, ONG) e i media svolgono un ruolo cruciale nel promuovere strutture pluralistiche e nel far confluire le richieste dei cittadini nei processi decisionali politici. Grazie alla loro familiarità con le esigenze della popolazione, le ONG, per esempio, possono integrare l'operato degli enti statali nell'erogazione di servizi in vari campi, come quello ambientale o sociale. In tutte le aree tematiche, e in particolare nel consolidamento dei processi democratici, occorre potenziare le capacità nelle strutture decentralizzate (regioni, comuni), contrastare la corruzione e promuovere la responsabilizzazione e la trasparenza.

2.10.9.1.2 Strategia e principi di attuazione

I principi e i piani di attuazione dei due contributi precedenti si sono rivelati complessivamente efficaci. Poiché a partire dal 2030 saranno impiegate risorse finanziarie notevolmente superiori, saranno tuttavia necessarie anche nuove forme di cooperazione che includono nello specifico, oltre a misure pilota innovative, programmi di portata maggiore con partner affermati e, nei Paesi con elevate capacità, il ricorso generalizzato a gare d'appalto per un'implementazione decentralizzata. Le modalità concrete saranno preparate attentamente e attuate in collaborazione con personale esperto. Allo stesso tempo il lavoro farà leva sulle esperienze raccolte finora, sulle raccomandazioni derivanti dalle valutazioni del Controllo federale delle finanze relative al primo e al secondo contributo e su altre verifiche. Le modalità di attuazione nei singoli Paesi partner potranno variare in funzione delle rispettive esigenze, delle possibilità a disposizione e dello stato di sviluppo. Poiché le differenze regionali nei singoli Stati sono tuttora molto marcate, soprattutto nei Paesi partner più grandi circa la metà dei fondi deve essere destinata alle regioni strutturalmente deboli. In particolare in queste regioni e per i temi in cui le istituzioni coinvolte non dispongono di competenze e capacità sufficienti, occorrerà un supporto ravvicinato da parte della Svizzera.

Le modalità di attuazione saranno definite nel dettaglio negli accordi di attuazione con gli Stati partner. L'offerta bilaterale di prestazioni da parte della Svizzera comprende il finanziamento di equipaggiamento e infrastrutture nonché prestazioni di servizio (potenziamento delle capacità, consulenza e formazione). L'attuazione avverrà secondo i principi indicati di seguito.

Orientamento alla domanda: le priorità strategiche degli Stati partner costituiscono la base per i programmi bilaterali di cooperazione. Affinché la collaborazione sia efficace, è fondamentale che sia strutturata tenendo conto delle esigenze concrete. Nella loro pianificazione, i Paesi faranno riferimento in particolare al quadro strategico della politica di coesione dell'UE. Si considereranno inoltre gli sforzi in materia di coesione profusi dagli Stati SEE/AELS, in quanto in futuro potrebbero essere auspicabili anche programmi comuni.

Interessi della Svizzera: saranno presi in considerazione gli interessi della Svizzera in vari ambiti (tematici, istituzionali, politici), cercando di conciliare, tramite un'adeguata ponderazione, l'orientamento alla domanda e il rafforzamento delle relazioni bilaterali.

Competenze svizzere: per determinati temi, le comprovate competenze della Svizzera continueranno a confluire nella cooperazione. Alcuni esempi sono la formazione professionale duale e le esperienze nel settore ambientale o della ricerca.

Complementarità: il contributo svizzero si focalizzerà su ambiti prioritari per i quali i mezzi dei singoli Paesi o quelli assegnati dall'UE sono insufficienti (complementarità finanziaria) o che non sono coperti, o non lo sono in misura adeguata, dagli strumenti della politica di coesione dell'UE (complementarità tematica).

Partecipazione finanziaria degli Stati partner: in linea generale, gli Stati partner dovranno versare un contributo finanziario proprio pari al 15 per cento dei costi di programmi e progetti (v. commento all'art. 7 dell'Accordo sul contributo). Al di là del suo valore prettamente finanziario, questa partecipazione assicura che i programmi e i progetti abbiano la massima priorità nei Paesi in questione. La maggior parte dei programmi sarà inoltre prefinanziata dagli Stati partner o dalle istituzioni responsabili della loro realizzazione, e la Svizzera rimborserà periodicamente i costi sostenuti. In questo modo si mira a garantire un uso appropriato dei fondi.

Rafforzamento dell'approccio programmatico: la realizzazione di programmi di ampia portata è spesso più efficiente e nel complesso più economica. Piccoli progetti appartenenti alla stessa area tematica dovranno preferibilmente essere combinati in un unico programma tematico con un budget comune e obiettivi sovraordinati.

Proseguimento di programmi e progetti: i progetti e programmi riusciti dei due contributi precedenti saranno finanziati, se possibile, anche in futuro laddove ve ne sia bisogno, i risultati siano buoni e i partner consolidati.

Visibilità: i progetti dovranno contribuire a migliorare la visibilità e la reputazione della Svizzera nel Paese partner. Nella selezione e nella realizzazione dei progetti occorrerà tenere conto di questo potenziale.

Selezione e approvazione di programmi e progetti

Per ognuna delle quattro aree tematiche menzionate al numero 2.10.9.1.1 la Svizzera identificherà, in collaborazione con i singoli Stati partner, temi subordinati e programmi da concordare nell'ambito degli accordi di attuazione, nei quali saranno inoltre definiti l'ammontare del contributo, i principi e le modalità di cooperazione e, se necessario, l'orientamento geografico. Ai fini della selezione è importante che i programmi e i progetti contribuiscano a ridurre le disparità economiche e sociali e che siano in linea con i principi di attuazione strategici (v. sopra). La preparazione dettagliata delle misure è un requisito fondamentale per la loro approvazione. Il supporto nella fase di preparazione e, per programmi e progetti complessi, l'assistenza tecnica da parte della Svizzera fino alla conclusione degli stessi devono essere mantenuti. Nella selezione dei programmi e dei progetti hanno un peso determinante anche l'effetto auspicato e le prospettive di sostenibilità a lungo termine. Nella scelta delle organizzazioni responsabili dell'attuazione sono centrali in particolare i criteri seguenti: le competenze tecniche, specialistiche e organizzative, le capacità disponibili e la garanzia di efficienza ed efficacia nell'impiego dei mezzi. I singoli programmi e progetti devono essere approvati dallo Stato partner e dalla Svizzera.

Attuazione generale

Come per il contributo all'allargamento e il secondo contributo svizzero, la DSC e la SECO saranno congiuntamente responsabili dell'attuazione del credito d'impegno «Coesione». La coerenza con la politica europea della Svizzera sarà garantita d'intesa con la Divisione Europa della Segreteria di Stato del DFAE. Come in precedenza, le risorse umane saranno impiegate in funzione delle esigenze nelle rappresentanze svizzere negli Stati partner per affiancare l'attuazione in loco. Lo scambio di esperienze sul piano tecnico con la Norvegia, con il meccanismo di finanziamento del SEE e con i servizi della Commissione europea sarà portato avanti.

Allo scopo di rafforzare le relazioni bilaterali tra la Svizzera e gli Stati partner, occorre prevedere una comunicazione mirata in Svizzera e all'estero in collaborazione con i servizi di informazione competenti della Confederazione e Presenza Svizzera.

Attuazione operativa

Le agenzie governative negli Stati partner – prima fra tutte la rispettiva unità di coordinamento nazionale, che è responsabile del coordinamento generale nel Paese partner ed è il punto di contatto centrale per la Svizzera – svolgono un ruolo chiave ai fini della cooperazione. La collaborazione con istituzioni nazionali come ministeri competenti e università, nonché con partner regionali (amministrazioni regionali, comuni), è importante nella concezione e nell'esecuzione dei programmi, poiché nel settore della coesione questi attori sono spesso i partner di realizzazione veri e propri.

Anche da parte svizzera diversi partner e istituzioni saranno coinvolti nella valutazione e nella supervisione dei programmi. Oltre a servizi statali questi includono associazioni, ONG, il settore privato e istituti di formazione e ricerca. Questi attori possono inoltre prendere parte, al pari di fornitori di prestazioni dei Paesi dell'UE, alle gare d'appalto per iniziative finanziate con il contributo svizzero. Le gare di appalto sono pubblicate, nel rispetto delle disposizioni legislative pertinenti, sulle piattaforme dedicate dell'UE e del Paese partner nonché, in determinati casi, in Svizzera. I fornitori svizzeri di prestazioni possono anche partecipare a numerose gare d'appalto pubbliche per iniziative finanziate con i Fondi strutturali e il Fondo di coesione dell'UE.

Il finanziamento dei programmi continuerà a essere effettuato tramite un'autorità centrale responsabile dei pagamenti nello Stato partner. In Svizzera i versamenti saranno effettuati tramite gli abituali canali finanziari della Confederazione. L'impiego dei fondi potrà essere sottoposto in qualsiasi momento a un ulteriore processo di verifica da parte della Svizzera.

2.10.9.1.3 Controlling e valutazione

La Svizzera attribuisce grande importanza a un sistema funzionale ed efficiente di monitoraggio e pilotaggio dei programmi. A livello sia di programmi nazionali sia di singoli progetti, all'inizio della fase attuativa verranno istituiti sistemi di monitoraggio basati sulle esperienze acquisite nel quadro dei precedenti contributi. Di fondamentale importanza è il rapporto periodico sulle misure interessate nonché sui progressi fatti e su eventuali passi indietro, che i responsabili della realizzazione presentano alla rispettiva unità di coordinamento nazionale. Il monitoraggio compete in primo luogo all'unità di coordinamento nazionale in questione. La Svizzera eseguirà autonomamente controlli per verificare i progressi fatti tramite la sua rappresentanza

in loco e i servizi della DSC e della SECO alla Centrale. Nello specifico, il personale svizzero e locale valuterà l'efficienza e l'efficacia dell'esecuzione di progetti e programmi così come l'impiego dei fondi. Oltre alla corretta esecuzione dei programmi si tratterà di verificare se sono stati raggiunti i risultati previsti.

Negli accordi bilaterali di attuazione verranno fissate regole giuridicamente vincolanti applicabili alle fasi più delicate della cooperazione, tra cui:

- la selezione delle proposte di programma e progetto;
- l'attribuzione di mandati di fornitura e di prestazioni di servizio;
- la verifica della realizzazione delle misure di sostegno concordate.

Gli accordi di attuazione conterranno inoltre una clausola anticorruzione conformemente all'articolo 13 dell'Accordo sul contributo, in virtù della quale la Svizzera e il Paese partner si impegnano a combattere ogni forma di corruzione.

Sono previste procedure di verifica finanziaria a livello sia dei programmi che dei singoli progetti. A livello di programma è responsabile l'autorità nazionale incaricata della revisione, mentre a livello di singoli progetti vengono conferiti mandati anche a fiduciarie e revisori privati. La Svizzera potrà svolgere in qualsiasi momento anche verifiche proprie.

Sul piano della gestione strategica e operativa globale del programma, una volta all'anno, in ogni Paese partner, si terranno colloqui formali durante i quali la Svizzera valuterà, insieme alla competente unità di coordinamento nazionale, fino a che punto e per quali misure sono stati impegnati i mezzi, come procede l'esecuzione e come gli obiettivi prefissati vengono raggiunti. Se necessario, saranno concordati congiuntamente eventuali adeguamenti di programmi e progetti. In tale contesto saranno anche analizzati i potenziali rischi e adottate misure appropriate.

Alla fine del programma di cooperazione bilaterale ogni Stato partner redigerà un rapporto finale completo. Tanto i Paesi partner quanto la Svizzera potranno commissionare valutazioni a livello sia di programma sia di singoli progetti. È prevista la stesura di un rapporto sull'andamento e sui risultati del programma nel suo insieme all'attenzione del Parlamento.

2.10.9.1.4 Risorse

Le ripercussioni finanziarie e in materia di personale derivanti da questo credito d'impegno sono illustrate al numero 2.10.10.1.1. La Svizzera intende seguire da vicino e in tutti i suoi aspetti l'attuazione da parte degli Stati partner. Da questa decisione derivano costi in termini di personale e altre spese proprie, per esempio per il necessario controllo dei rischi e l'assicurazione della qualità. Occorrono ulteriori risorse anche per la preparazione e l'accompagnamento delle misure di sostegno realizzate direttamente dalla Svizzera. Le risorse disponibili corrispondono al risultato dei negoziati; nell'Accordo sul contributo con l'UE è stato concordato di stanziare al massimo il 5 per cento dell'importo totale a favore del settore della coesione, una cifra che può essere contabilizzata come prestazione propria della Svizzera (all. II par. 6). L'incremento dei fondi per il periodo 2030–2036 si traduce in un aumento *nominale* del fabbisogno di mezzi propri. Soprattutto per le spese legate al personale, si cercherà

di generare economie di scala e di ridurre al minimo le spese generali. Al tempo stesso il calcolo dei mezzi propri richiesti si basa su valori empirici, in passato calcolati secondo un metodo restrittivo.

2.10.9.2 Credito d'impegno «Migrazione»

2.10.9.2.1 Descrizione

Per il primo contributo svizzero ai nell'ambito dell'Accordo sul contributo, le Parti hanno convenuto che la gestione della migrazione costituisse una sfida comune. Il contributo mira a sostenere gli Stati dell'UE le cui strutture di gestione della migrazione sono particolarmente sotto pressione e/o i Paesi che concordano con la Svizzera in merito alla necessità di rafforzare la propria governance migratoria. A tale scopo, l'allegato II dell'Accordo sul contributo prevede lo stanziamento di 42 milioni di franchi in media all'anno tra il 2030 e il 2036. Anche in questo caso, per il credito d'impegno si detrae il 5 per cento destinato alle spese proprie e il 2 per cento destinato al SEPF. L'attuazione del credito d'impegno «Migrazione» si fonda sulla legge sull'asilo.

Nei limiti stabiliti dalla legislazione in materia di asilo, le risorse del credito d'impegno «Migrazione» potranno essere destinate a misure tese a prevenire la migrazione irregolare. Questa prevenzione comporta in particolare un'armonizzazione delle procedure di asilo e delle condizioni di accoglienza negli Stati membri dell'UE. Inoltre, la legislazione svizzera prevede anche misure nel campo dell'aiuto al ritorno volontario e alla reintegrazione. Il credito d'impegno «Migrazione» sarà attuato in due fasi tramite programmi bilaterali pluriennali con gli Stati partner, che saranno selezionati sulla base delle loro esigenze specifiche. In aggiunta, come già era il caso nel quadro del secondo contributo svizzero, l'Accordo sul contributo prevede l'istituzione di un fondo di reazione rapida che consentirà di intervenire in situazioni di crisi dovute a flussi migratori improvvisi e/o di vasta portata. Esiste infine anche la possibilità di partecipare a strumenti di finanziamento che permettano di sostenere programmi e progetti in uno o più Paesi dell'UE. Tutte queste forme di sostegno consentono alla Svizzera di affiancare gli Stati dell'UE in modo flessibile, tenendo conto del carattere imprevedibile dei fenomeni migratori. La ripartizione tra i vari formati sarà definita nel memorandum d'intesa tra la Svizzera e l'UE.

Aiutando gli Stati dell'UE che si assumono una grande responsabilità in ambito migratorio, la Svizzera contribuisce a rafforzare la gestione della migrazione in Europa e ne trae direttamente beneficio. Consolida inoltre le relazioni bilaterali con i Paesi partner e con l'UE.

2.10.9.2.2 Contesto

Il contesto in cui si è deciso di fare del settore della migrazione una priorità nel quadro del secondo contributo svizzero è rimasto fondamentalmente invariato. La gestione dei flussi migratori continuerà a essere una sfida importante negli anni a venire, soprattutto a causa dei conflitti che imperversano in varie regioni del mondo, dei cambiamenti climatici e più in generale delle ripercussioni delle lotte tra potenze mondiali per estendere la loro influenza. Nel 2023 e nel 2024 diversi Stati dell'UE e la Svizzera hanno registrato il più alto numero di domande di asilo dal 2015 e 2016,

sulla scia di movimenti migratori particolarmente massicci. Il conflitto e le tensioni in Medio Oriente così come la guerra di aggressione russa in Ucraina costituiscono fattori in grado di ripercuotersi direttamente sui flussi migratori verso l'Europa. Inoltre, sebbene le rotte cambino, le traversate del Mare Mediterraneo e dell'Oceano Atlantico dall'Africa verso il continente europeo continuano a mantenersi su livelli elevati.

È in tale contesto che gli Stati membri dell'UE si sono accordati, nel maggio del 2024, sul nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Questa riforma della politica migratoria europea punta a rafforzare il sistema di asilo in Europa e la capacità dell'UE di far fronte ai flussi migratori irregolari. La sua entrata in vigore è prevista per giugno 2026 e avrà un impatto considerevole sulla gestione della migrazione nel continente. Con il nuovo Patto dell'UE, per la prima volta un meccanismo di solidarietà vincolante sarà sancito dal diritto europeo: grazie ad esso, gli Stati membri dell'UE si sosterranno reciprocamente per alleviare il carico sui Paesi soggetti a forti pressioni migratorie. Una partecipazione degli Stati associati, tra cui la Svizzera, è possibile su base volontaria. Con il Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI), l'UE sostiene inoltre le autorità degli Stati membri nei loro sforzi tesi a migliorare le condizioni di accoglienza dei migranti, il trattamento delle domande di asilo e l'implementazione delle procedure di ritorno. In aggiunta, i Paesi AELS/SEE destinano una parte del loro contributo per la riduzione delle disparità economiche e sociali in Europa al finanziamento di progetti nel settore della migrazione. Occorre dunque garantire la complementarità tra le misure finanziate dal contributo svizzero nell'ambito della migrazione e quelle derivanti dai programmi dell'UE e degli Stati AELS/SEE.

Il credito d'impegno «Migrazione» si iscrive anche in un contesto di ampliamento dello spazio Schengen, a cui il 1° gennaio 2025 hanno aderito a tutti gli effetti la Bulgaria e la Romania. Pertanto, la lista degli Stati che si assumono responsabilità nel controllo delle frontiere esterne dell'UE si allunga e di pari passo aumentano anche i bisogni in termini di gestione dei movimenti migratori nei Paesi interessati.

2.10.9.2.3 Orientamento tematico

Tenuto conto delle prime esperienze raccolte durante l'attuazione del secondo contributo svizzero e degli obiettivi del credito d'impegno «Migrazione», l'obiettivo è prestare un sostegno finanziario negli ambiti indicati di seguito.

- *Procedure di asilo*: gli ambiti di cooperazione riguardano soprattutto la registrazione delle persone richiedenti l'asilo e lo svolgimento della procedura di asilo. Gli insegnamenti tratti dalla SEM nel quadro della revisione della legge sull'asilo del 2019, nonché le modifiche che sono state apportate alle procedure da allora, potrebbero essere condivisi con altri Stati europei.
- *Infrastrutture di alloggio per le persone bisognose di protezione*: l'obiettivo è fare in modo che gli Stati europei particolarmente toccati dai flussi migratori possano assicurare, grazie al contributo svizzero, una migliore accoglienza dei migranti. Occorre nello specifico allestire infrastrutture appropriate tenendo conto in particolare delle esigenze dei migranti più vulnerabili. Nell'ambito del secondo contributo svizzero è stato possibile

finanziare numerosi centri per richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati.

- *Aiuto al ritorno volontario e alla reintegrazione*: la Svizzera vanta una grande esperienza e comprovate competenze tecniche in questo settore, che è parte integrante della politica migratoria di molti Paesi europei. Lo scambio di esperienze e il finanziamento di programmi di ritorno volontario, in stretta collaborazione con le autorità nazionali e le organizzazioni internazionali competenti, rappresentano dunque un possibile ambito di cooperazione.
- *Integrazione delle persone bisognose di protezione*: contribuendo a migliorare la situazione delle persone interessate in loco, le misure di integrazione consentono di prevenire la migrazione irregolare primaria e secondaria. Durante l'attuazione del secondo contributo svizzero, il modello di integrazione della Svizzera ha suscitato un forte interesse tra gli Stati partner. Poiché il tema dell'integrazione in senso lato è coperto dal credito d'impegno «Coesione», in questo settore è previsto uno stretto coordinamento tra i due crediti, specialmente nei Paesi in cui vengono utilizzati entrambi.

2.10.9.2.4 Strategia e principi di attuazione

Il sostegno finanziario fornito in virtù dell'Accordo sul contributo è in linea con la strategia globale del Consiglio federale in materia di cooperazione internazionale – e in particolar modo europea – in campo migratorio. Secondo la prima frase dell'articolo 113 della legge sull'asilo, la Confederazione partecipa all'armonizzazione della politica europea in materia di rifugiati e alla soluzione dei problemi dei rifugiati all'estero. Con il secondo contributo svizzero, il Consiglio federale aveva già dimostrato la sua intenzione di contribuire a una gestione efficace delle sfide legate ai flussi migratori in Europa. Con il credito d'impegno in questione prosegue ora sulla via intrapresa, che è anche nell'interesse della Svizzera. Riducendo le disuguaglianze tra Paesi europei nell'ambito della migrazione, la Svizzera si adopera in particolare per contrastare la migrazione secondaria irregolare all'interno dell'UE e verso la Svizzera.

La strategia e il relativo piano di attuazione si basano sulle esperienze acquisite nel contesto del secondo contributo svizzero, soprattutto sulle raccomandazioni che sono state e vengono formulate nelle diverse valutazioni. I principi di attuazione possono variare da un Paese all'altro per tenere conto delle specificità del contesto locale. Al fine di creare un valore aggiunto, la Svizzera individuerà settori che le consentano di mettere a frutto le sue competenze, sempre prendendo in considerazione i bisogni degli Stati partner che non sono coperti da altri strumenti di finanziamento. In tale contesto si terrà conto anche degli interessi della Confederazione. I singoli programmi e progetti dovranno essere approvati dallo Stato partner e dalla Svizzera.

Nell'attuazione del contributo svizzero, la Confederazione e gli Stati partner si basano sui principi della comunità di valori europea, che si fonda a sua volta sulla tutela dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto, della dignità umana e dell'uguaglianza, come sancito dagli articoli 11 e 13 dell'Accordo sul contributo. In

caso di inadempienze, anche nel settore della migrazione la Svizzera può prendere provvedimenti appropriati, proporzionati ed effettivi. In casi gravi si può arrivare a una sospensione delle misure di sostegno interessate o a una loro cancellazione. L'impegno della Svizzera continua inoltre a basarsi sulla trasparenza, sull'orientamento ai risultati, sull'obbligo di rendiconto, sulla responsabilizzazione, sul coinvolgimento di gruppi socialmente svantaggiati, sull'uguaglianza di genere e sulla sostenibilità. I principi di attuazione applicabili all'ambito della coesione (v. n. 2.10.9.1.2) valgono anche per il settore della migrazione.

Attuazione generale

Nel quadro dell'attuazione del credito d'impegno «Migrazione», approvato dal Parlamento, il Consiglio federale conclude un accordo di attuazione con i Paesi partner selezionati. Tali accordi definiscono l'importo a favore del Paese in questione così come il periodo di erogazione del sostegno, le modalità dell'amministrazione dei fondi e gli obiettivi del finanziamento. Conformemente all'articolo 114 della legge sull'asilo, prima della conclusione degli accordi di attuazione è necessario consultare le commissioni parlamentari competenti.

Se uno Stato partner beneficia di un sostegno sia tramite il credito d'impegno «Migrazione» sia tramite il credito d'impegno «Coesione», la Svizzera conclude con esso due accordi di attuazione distinti: uno nel settore della migrazione e l'altro in quello della coesione. Ognuno di questi accordi coprirà ambiti tematici e periodi diversi. A seconda della situazione e se necessario, le risorse in termini di personale delle rappresentanze svizzere verranno impiegate negli Stati partner per accompagnare da vicino l'attuazione in loco, come è avvenuto finora, prestando anche attenzione alle possibili sinergie con il settore della coesione. Al fine di garantire la complementarità avranno luogo scambi regolari con rappresentanti dell'UE nei Paesi partner. Per rafforzare le relazioni bilaterali tra la Svizzera e gli Stati partner, occorrerà prevedere una comunicazione mirata in Svizzera e all'estero in collaborazione con i servizi di informazione competenti della Confederazione e Presenza Svizzera.

Per determinati temi si continuerà a promuovere il coinvolgimento delle competenze svizzere. Nel campo dell'assistenza a richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati, per esempio, le competenze della Svizzera potranno essere impiegate nelle misure formative, come è già stato fatto nell'ambito del secondo contributo svizzero. Si potranno prevedere anche scambi di esperti in vari ambiti tematici coperti, come nel quadro del secondo contributo svizzero per quanto riguarda, per esempio, l'integrazione e le procedure di asilo.

Attuazione operativa

Spetterà alla SEM gestire il credito d'impegno «Migrazione» e, in particolare, assicurare la pianificazione pluriennale, il monitoraggio dell'attuazione e la gestione del budget. La SEM si baserà soprattutto sulle esperienze maturate durante l'attuazione del secondo contributo svizzero. Il coordinamento in seno all'Amministrazione federale sarà garantito dalle strutture del contributo svizzero, nello specifico dai comitati di pilotaggio per la migrazione e la coesione. Il comitato di pilotaggio per la migrazione è diretto dalla SEM e vi sono rappresentate anche la Divisione Europa della Segreteria di Stato del DFAE, la DSC e la SECO. In questo modo si garantisce anche la coerenza con la politica europea della Svizzera.

Le agenzie governative negli Stati partner – prima fra tutte la rispettiva unità di coordinamento nazionale, che è responsabile del coordinamento generale del contributo nel settore della migrazione nel Paese partner ed è il punto di contatto centrale per la Svizzera – svolgono un ruolo chiave ai fini della cooperazione. Idealmente, questo servizio si occuperà anche di gestire le risorse provenienti da altri fondi di sostegno dell'UE e degli Stati membri dell'AELS/SEE nonché, se necessario, di gestire il credito d'impegno «Coesione». Per l'esecuzione dei programmi e dei progetti, i partner possono essere i ministeri competenti, le autorità di migrazione centrali, regionali e locali, le organizzazioni internazionali, le ONG e le istituzioni accademiche. La Svizzera metterà a disposizione le competenze dei servizi responsabili a livello federale ed eventualmente cantonale.

Il finanziamento dei programmi continuerà a essere effettuato tramite un'autorità centrale responsabile dei pagamenti nello Stato partner. In Svizzera i versamenti vengono effettuati tramite la Banca nazionale svizzera. In linea di principio, lo Stato partner copre almeno il 15 per cento dei costi. A seconda della capacità finanziaria del Paese partner o del contesto, possono essere applicati altri tassi di cofinanziamento. Tutti i programmi vengono controllati con un audit. La Svizzera può inoltre richiedere in qualsiasi momento che vengano sottoposti a una procedura di verifica aggiuntiva.

La gestione del fondo di reazione rapida sarà di competenza esclusiva della SEM, che si occuperà anche di individuare e selezionare i progetti da realizzare, coordinandosi direttamente con i partner in loco. Per consentire un'implementazione rapida, una serie di accordi di progetto sarà conclusa direttamente tra la SEM e varie organizzazioni internazionali, ONG e istituzioni accademiche, con riserva del rispetto delle competenze finanziarie definite nell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999⁵³⁵ sull'asilo (OAsi 2).

Oltre alle forme di attuazione menzionate, sarà anche presa in considerazione la possibilità di fornire, attingendo al credito d'impegno «Migrazione», un contributo a strumenti di finanziamento che perseguano obiettivi simili. Qualora a tale scopo fossero necessarie modifiche della legge sull'asilo, queste sarebbero oggetto di una procedura legislativa separata.

Se i mezzi finanziari previsti per i programmi annuali non saranno interamente utilizzati, potranno essere riassegnati al fondo di azione rapida o destinati a strumenti di finanziamento esistenti.

Dimensione temporale

L'attuazione del contributo svizzero nel settore della migrazione deve prevedere un margine di manovra sufficiente per reagire alle fluttuazioni repentine delle rotte e dei flussi migratori, garantendo al contempo un utilizzo efficiente delle risorse. Per questa ragione, il credito d'impegno sarà destinato a due programmi pluriennali distinti che copriranno un periodo di cinque anni circa. Le due fasi potranno sovrapporsi, ma per un lasso di tempo limitato. Gli Stati partner e gli ambiti tematici sostenuti saranno definiti nella fase di preparazione e pianificazione di ciascuno di questi programmi.

Il fondo di reazione rapida e gli eventuali contributi a strumenti di finanziamento potranno essere impiegati per tutta la durata dell'attuazione del credito d'impegno «Migrazione». Permetteranno così di soddisfare le esigenze a breve termine in ambito migratorio e completeranno i programmi bilaterali, che avranno un orientamento a lungo termine.

Dimensione geografica

Gli Stati partner nel settore della migrazione saranno selezionati sulla base di criteri che riflettano, in particolare, la portata dei movimenti migratori e i deficit strutturali dei singoli Paesi. Saranno inoltre presi in considerazione aspetti legati al livello di attività economica degli Stati interessati, come anche l'impatto generale che la situazione migratoria in loco può avere sulla Svizzera. Anche le esperienze raccolte nel quadro dell'attuazione del secondo contributo svizzero ed eventuali considerazioni politiche potranno influire sulla selezione. Sulla base di questi criteri, la SEM condurrà colloqui preliminari con potenziali Paesi partner, di cui rileverà le esigenze in fatto di migrazione e l'interesse a cooperare con la Svizzera. Scambi con organizzazioni internazionali, ONG o istituzioni accademiche potranno contribuire a completare questa visione d'insieme.

La scelta dei Paesi per ogni programma pluriennale dipenderà dall'analisi degli aspetti summenzionati e dall'esito dei colloqui preliminari. La proposta relativa agli Stati partner in questione sarà sottoposta per consultazione al comitato di pilotaggio per la migrazione. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) prenderà quindi una decisione in merito alla selezione dei Paesi partner con cui intavolare i negoziati, in base ai pareri espressi. La dotazione globale di ogni programma pluriennale sarà ripartita tra gli Stati beneficiari secondo i risultati dell'analisi dei criteri menzionati. In aggiunta, anche la tipologia dei progetti e dei programmi previsti svolgerà un ruolo importante: per esempio, le misure nel campo delle infrastrutture sono solitamente più costose di quelle nell'ambito dell'integrazione.

2.10.9.2.5 Controlling e valutazione

Per i programmi bilaterali di cooperazione nel settore della migrazione si applicano gli stessi principi validi in materia di coesione (v. n. 2.10.9.1.3). In questo caso, però, i compiti che nel campo della coesione spettano alla SECO e alla DSC sono di competenza della SEM. L'utilizzo dei mezzi del fondo di reazione rapida ed eventuali versamenti a favore di strumenti di finanziamento saranno sottoposti a una valutazione. In tale contesto saranno anche sfruttate valutazioni svolte da altri servizi. La SEM assicurerà il monitoraggio di ogni progetto e controllerà l'allocazione delle risorse così come l'esecuzione. Sono inoltre previsti audit e valutazioni dei progetti nonché visite di monitoraggio, che si svolgeranno sulla base di un'analisi dei rischi per garantire un impiego efficace delle risorse.

2.10.9.2.6 Risorse

Le ripercussioni finanziarie e in materia di personale derivanti da questo credito d'impegno sono illustrate al numero 2.10.10.1.1. La Svizzera intende seguire da vicino e in tutti i suoi aspetti l'attuazione da parte degli Stati partner. Da questa decisione derivano costi in termini di personale e altre spese proprie, per esempio per il necessario controllo dei rischi e l'assicurazione della qualità. Occorrono ulteriori

risorse anche per la preparazione e l'accompagnamento delle misure di sostegno realizzate direttamente dalla Svizzera. Le risorse disponibili corrispondono al risultato dei negoziati; nell'Accordo sul contributo è stato concordato anche per il settore della migrazione di non stanziare più del 5 per cento dell'importo totale previsto per tale ambito (all. II par. 6). Sulla base di valori empirici, nel quadro dell'attuazione si cercherà di generare economie di scala e di ridurre al minimo le spese generali.

2.10.9.3 Credito d'impegno «Impegno finanziario supplementare una tantum»

L'impegno finanziario supplementare una tantum si articola in due fasi, una antecedente e una successiva all'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE. Per il periodo dalla fine del 2024 all'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione è previsto un impegno finanziario supplementare di 130 milioni di franchi all'anno, che aumenterà a 350 milioni di franchi all'anno dall'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione fino alla fine del 2029. Partendo dal presupposto che il pacchetto Svizzera-UE entrerà in vigore al più presto il 1° gennaio 2028, l'impegno finanziario supplementare una tantum ammonterà al massimo a 1090 milioni di franchi. Se il pacchetto entrerà in vigore dopo il 31 dicembre 2029, invece, l'impegno finanziario supplementare sarà pari a 650 milioni di franchi. Il decreto federale sul credito d'impegno per l'impegno finanziario supplementare contiene l'importo da versare in caso di entrata in vigore il 1° gennaio 2028, al netto del 5 per cento destinato alla copertura delle spese proprie e del 2 per cento destinato al SEPF. A seconda del momento in cui entrerà in vigore la parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE, il credito d'impegno non sarà completamente utilizzato.

L'impegno finanziario supplementare una tantum sarà attuato in parallelo al primo contributo nel quadro dell'Accordo sul contributo e si limiterà al settore della coesione. Le spiegazioni formulate al numero 2.10.9.1 sul credito d'impegno «Coesione» valgono anche per l'impegno finanziario supplementare una tantum. Poiché entrambi i crediti d'impegno riguarderanno il settore della coesione, tra di essi è prevista una permeabilità limitata (fr. 100 mio. al massimo) allo scopo di semplificare la realizzazione di programmi e progetti sul piano operativo nonché la relativa gestione finanziaria e amministrativa.

2.10.10 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

La regolarizzazione del contributo svizzero è un elemento importante del pacchetto Svizzera-UE e per l'UE rappresentava un prerequisito per la sua conclusione. Al tempo stesso, il contributo al rafforzamento della coesione economica e sociale in Europa consente alla Svizzera di consolidare le sue relazioni bilaterali con gli Stati membri economicamente più deboli e quelli interessati da altre importanti sfide comuni (p. es. la migrazione).

2.10.10.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il contributo svizzero consiste in contributi non rimborsabili. L'impegno a fornire un simile contributo in modo regolare e senza interruzioni a partire dal 2030 determina un aumento delle spese della Confederazione. La gestione e il controllo dei fondi comporteranno costi amministrativi e in termini di personale. Queste spese proprie,

necessarie ai fini dell'attuazione, rientrano nell'importo totale dei contributi svizzeri e non costituiscono pertanto un onere aggiuntivo.

2.10.10.1.1 Ripercussioni finanziarie

Le spese a carico della Confederazione nel periodo di attuazione 2030–2039 sono composte dal primo contributo di 350 milioni di franchi all'anno per il periodo di contribuzione 2030–2036 (ovvero un totale di fr. 2450 mio.) e dall'impegno finanziario supplementare una tantum, che ammonta a 130 milioni di franchi all'anno fino all'entrata in vigore della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE e, successivamente, a 350 milioni di franchi all'anno fino alla fine del 2029 (ossia, in caso di entrata in vigore a inizio 2028, a un importo massimo complessivo di fr. 1090 mio. per il periodo dalla fine del 2024 alla fine del 2029). Saranno computate negli importi complessivi le spese per il personale e le spese per beni e servizi dell'Amministrazione federale necessarie per la realizzazione di programmi e progetti, per un massimo del 5 per cento, così come i fondi destinati al SEPF, per un massimo del 2 per cento. I fondi propri e i fondi destinati al SEPF non devono per forza essere utilizzati per intero. Non si prestano tuttavia a misure di risparmio poiché l'importo complessivo concordato del rispettivo contributo deve essere erogato a favore dell'UE rispettivamente degli Stati partner.

Il primo contributo è composto da un contributo per la coesione e da un contributo per la gestione di importanti sfide comuni nel campo della migrazione. I crediti d'impegno «Coesione» e «Migrazione» richiesti a tale fine dovranno coprire un periodo di contribuzione di sette anni (2030–2036). A causa del periodo di attuazione più lungo, i versamenti si estenderanno su dieci anni (2030–2039). Anche il credito d'impegno per l'impegno finanziario supplementare una tantum (facente riferimento al periodo dalla fine del 2024 alla fine del 2029) sarà attuato ed erogato nell'arco di dieci anni a partire dal 2030.

Dallo stesso anno, i versamenti dai rispettivi crediti d'impegno andranno iscritti nel preventivo e nel piano finanziario corrispondenti. È previsto che il DFAE (DSC) e il DEFR (SECO) gestiscano ognuno la metà del credito d'impegno «Coesione» e del credito d'impegno «Impegno finanziario supplementare una tantum». Il credito d'impegno «Migrazione» sarà attribuito al DFGP (SEM).

Nell'ambito della coesione, i mezzi finanziari saranno suddivisi tra gli Stati partner selezionati in base alla chiave di ripartizione definita nell'Accordo sul contributo. Nel settore della migrazione, l'attribuzione dei mezzi finanziari del credito d'impegno ai singoli Stati membri dell'UE avverrà conformemente ai due programmi pluriennali previsti.

Come è avvenuto finora nell'ambito del contributo all'allargamento e del secondo contributo svizzero, i mezzi saranno impegnati e versati in franchi per evitare che la Svizzera sia esposta a rischi di cambio durante l'attuazione dei contributi.

I mezzi per le spese proprie (5 %) e per il SEPF (2 %), concordati nell'Accordo sul contributo e pari in totale al 7 per cento, non fanno parte dei tre crediti d'impegno e saranno sottoposti individualmente al Parlamento per approvazione con il messaggio sul preventivo.

Secondo le disposizioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il contributo svizzero non può essere computato nell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera.

Tabella 2.10.10.1.1 (1): primo contributo svizzero – pianificazione dei versamenti 2030–2039 (indicativa)

(in mio. fr.)	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	Totale
Credito d'impegno «Coesione»	10	50	50	100	150	200	350	400	400	295,08	2005,08
– di cui DSC	5	25	25	50	75	100	175	200	200	147,54	1002,54
– di cui SECO	5	25	25	50	75	100	175	200	200	147,54	1002,54
Credito d'impegno «Migrazione»	3	5	20	35	40	45	40	40	25	20,42	273,42
Swiss Expertise and Partnership Fund (2 %)	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	49,00
Spese proprie (5 %)											122,50
Primo contributo svizzero – totale											2450

Tabella 2.10.10.1.1 (2): impegno finanziario supplementare una tantum – pianificazione dei versamenti 2030–2039 (indicativa)

(in mio. fr.)	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	Totale
Credito d'impegno «Impegno finanziario supplementare una tantum»	20	40	60	80	120	150	150	150	150	93,70	1013,70
– di cui DSC	10	20	30	40	60	75	75	75	75	46,85	506,85
– di cui SECO	10	20	30	40	60	75	75	75	75	46,85	506,85
Swiss Expertise and Partnership Fund (2 %)	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	21,80
Spese proprie (5 %)											54,50
Impegno finanziario supplementare una tantum – totale											1090

I fondi stanziati nel credito d'impegno «Impegno finanziario supplementare una tantum» corrispondono a un importo massimo. Se il pacchetto Svizzera-UE dovesse entrare in vigore a inizio 2030 anziché il 1° gennaio 2028, i versamenti negli anni 2030–2039 saranno complessivamente inferiori di 440 milioni di franchi (ovvero in media fr. 44 mio. all'anno).

2.10.10.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Nell'Accordo sul contributo è stato concordato con l'UE che i mezzi necessari per l'attuazione del contributo svizzero faranno parte dell'importo complessivo. Per il

primo contributo è stato stabilito che a tale scopo sarà messo a disposizione della Svizzera al massimo il 5 per cento dell'importo, e lo stesso vale per l'impegno finanziario supplementare una tantum. La Svizzera potrà dunque impiegare tali fondi, pari a un massimo di 177 milioni di franchi, fino al 2039 per coprire le spese per il personale e le spese per beni e servizi, senza incorrere in costi aggiuntivi. Le spese proprie per l'impegno finanziario supplementare una tantum potrebbero risultare inferiori (fino a fr. 22 mio. in meno), a seconda di quando entrerà in vigore la parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE.

Affinché l'attuazione possa iniziare nel 2030, occorrerà avviare i lavori di preparazione non appena entrerà in vigore l'Accordo sul contributo. Nel periodo 2029–2039 saranno necessari circa 13,5 milioni di franchi all'anno per le spese per il personale in Svizzera e nelle rappresentanze svizzere all'estero, compreso il personale locale (v. tabella 2.10.10.1.2 [1]). In questo modo saranno finanziati i posti di lavoro attuali e in parte nuovi (ETP attuali: 21,2 a Berna, 27,6 in loco; ETP aggiuntivi: 25-30), per esempio nelle rappresentanze svizzere; a causa del volume finanziario considerevolmente superiore, l'onere legato all'attuazione dei contributi aumenterà infatti notevolmente rispetto al secondo contributo svizzero. Il personale della Centrale si occuperà principalmente della gestione strategica e finanziaria, della definizione di direttive e standard, del controllo dell'attuazione operativa e amministrativo-finanziaria nonché di compiti di coordinamento in Svizzera. Il personale delle rappresentanze svizzere sarà invece responsabile della realizzazione e, in particolare, del monitoraggio dei programmi.

Le esperienze raccolte nel quadro dei precedenti contributi hanno dimostrato che soprattutto per l'accompagnamento nei Paesi strutturalmente più deboli, dove le capacità di attuazione nazionali sono insufficienti, è necessario mettere a disposizione risorse di personale supplementari. È possibile incrementare l'efficienza ricorrendo a processi e sistemi collaudati, e in maniera limitata si possono sfruttare economie di scala nella concezione dei programmi o replicare misure standard («one-size-fits-all»). L'obiettivo è sostenere programmi di una certa portata, come il programma dedicato alle città in Polonia realizzato nell'ambito del secondo contributo svizzero, ma tale approccio non è sempre possibile. L'incremento dei mezzi per il periodo 2030–2036 comporterà un aumento delle esigenze in termini di sostegno all'attuazione e, in particolar modo, di controllo della qualità e gestione dei rischi (specialmente per quanto riguarda il rischio di corruzione). Tuttavia, le spese per il personale aumenteranno proporzionalmente in misura nettamente inferiore rispetto al volume finanziario impiegato per i contributi a partire dal 2030.

Un'attribuzione precisa delle risorse non è attualmente possibile poiché non sono stati definiti né il numero esatto degli Stati beneficiari membri dell'UE né l'orientamento tematico e settoriale dettagliato dei contributi. Oltre alle spese per il personale, questo 5 per cento dovrà coprire anche le spese per beni e servizi e le spese d'esercizio, tra cui i costi per un nuovo sistema di gestione digitale e quelli per gli uffici nelle sedi esterne. Già oggi è chiaro che il 5 per cento destinato alla copertura delle spese proprie per il secondo contributo svizzero è stato calcolato in modo piuttosto restrittivo.

A partire dall'entrata in vigore, i mezzi per l'attuazione del contributo svizzero saranno attribuiti al rispettivo budget globale del DFAE (DSC), della DEFRA (SECO) e della DFGP (SEM). La ripartizione annua è stimata: gli importi dovranno essere

adeguati allo stato della pianificazione e approvati dal Parlamento annualmente nell'ambito della stesura del preventivo.

Tabella 2.10.10.1.2 (1): contributo svizzero – spese proprie indicative

(in mio. fr.)		2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	Totale 29-39
DSC	Spese per il personale	3	7	7	7	7	7	7	7	6,1	6	5	69,1
	Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	1,6	1,6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12,2
	Totale spese proprie DSC	4,6	8,6	8	8	8	8	8	8	7,1	7	6	81,3
SECO	Spese per il personale	3	7	7	7	7	7	7	6,8	6	6	5	68,8
	Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	1,6	1,6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12,2
	Totale spese proprie SECO	4,6	8,6	8	8	8	8	8	7,8	7	7	6	81
SEM	Spese per il personale	0,5	0,7	0,9	0,9	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,4	1	13
	Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	0,25	0,25	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,1	0,1	1,7
	Totale spese proprie SEM	0,75	0,95	1,05	1,05	1,54	1,54	1,74	1,74	1,74	1,5	1,1	14,7
Totale spese proprie		9,95	18,15	17,05	17,05	17,54	17,54	17,74	17,54	15,84	15,5	13,1	177

2.10.10.1.3 Ripercussioni sulla politica estera

Il contributo svizzero è un elemento centrale delle relazioni tra la Svizzera e l'UE e quindi anche della politica europea della Confederazione. Le esperienze raccolte nel quadro del secondo contributo e del contributo all'allargamento dimostrano che la pianificazione e attuazione di questi contributi consente di consolidare le relazioni della Svizzera con gli Stati partner in ambito politico, economico e istituzionale. La reputazione della Svizzera trae beneficio dagli scambi bilaterali e dall'esito dei programmi sostenuti. Il contributo è un tema importante anche durante le visite ministeriali e le consultazioni politiche nei Paesi partner. I partenariati con istituzioni svizzere (servizi federali, Cantoni, città, Comuni, istituzioni pubbliche, ONG, parti sociali) rafforza l'interconnessione e lo scambio di esperienze e conoscenze a vantaggio degli Stati partner e della Svizzera. In questo modo si intensificano i rapporti con tali Paesi a vari livelli dell'amministrazione e della società civile. Anche per le imprese svizzere che realizzano con successo progetti nel contesto del contributo si presentano nuove opportunità negli Stati partner.

2.10.10.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'attuazione dei decreti federali proposti è di competenza esclusiva della Confederazione e non avrà ripercussioni per i Cantoni e i Comuni sul piano finanziario o del personale. Nell'ambito dell'attuazione del contributo svizzero, gli uffici incaricati potranno collaborare con i Cantoni e i Comuni.

2.10.10.3 Ripercussioni sull'economia

Come già il contributo all'allargamento e il secondo contributo svizzero, anche il primo contributo svizzero 2030–2036 e l'impegno finanziario supplementare una tantum avranno ripercussioni dirette e indirette sull'economia svizzera. Con una quota del 59 per cento circa, l'UE è di gran lunga il partner più importante della Svizzera nel commercio di beni⁵³⁶. Quale elemento fondamentale del pacchetto Svizzera-UE, la regolarizzazione del contributo permette di assicurare la partecipazione della Svizzera al mercato interno. Il pacchetto estende tale partecipazione a nuovi settori affinché le imprese svizzere possano beneficiare di un accesso il più possibile libero al mercato interno dell'UE.

Il contributo svizzero accresce la presenza e la visibilità della Svizzera negli Stati partner consente di allacciare nuovi contatti e di instaurare relazioni economiche più strette. Inoltre la cooperazione nell'ambito dello scambio di esperienze e conoscenze può sortire effetti positivi anche sullo sviluppo della produttività nei Paesi partner e in Svizzera. Infine, il contributo svizzero favorisce lo sviluppo economico di questi Stati promuovendo le condizioni quadro istituzionali e la certezza del diritto. Ciò si traduce anche in benefici per l'economia svizzera sotto forma di mercati di vendita più attrattivi e opportunità di investimento.

Oltre all'aggiudicazione diretta e indiretta di appalti ad aziende svizzere nel quadro del contributo svizzero, per queste ultime potrebbero essere interessanti dal punto di vista economico, in particolare, le gare di appalto pubbliche finanziate mediante i programmi strutturali e di coesione dell'UE. A tale scopo, per l'attuale periodo di coesione 2021–2027 nell'UE sono previsti circa 392 miliardi di euro. Come conseguenza della loro crescente presenza sui mercati degli Stati partner, anche grazie ai contributi svizzeri, le imprese svizzere hanno maggiori possibilità di risultare vincenti nell'aggiudicazione di appalti nell'ambito di progetti finanziati dall'UE.

2.10.10.4 Ripercussioni sulla società

Il contributo svizzero promuove la coesione, la stabilità e il benessere in Europa e ha pertanto anche ripercussioni positive sulla società svizzera nel suo insieme. Nuovi contatti vengono allacciati da diverse istituzioni, come università e ONG, favorendo una migliore comprensione reciproca e creando nuove opportunità di cooperazione a lungo termine.

⁵³⁶ Consultabile su: www.dfae.admin.ch/it/europa > Attualità > Pubblicazioni > La Svizzera e l'UE in cifre (sulla base del totale 1, senza oro, 2023).

2.10.10.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il contributo svizzero finanzia numerosi progetti tesi a tutelare l'ambiente, per esempio nei settori dell'energia e della protezione del clima, dell'acqua e della qualità dell'aria, della biodiversità e della gestione sostenibile di rifiuti e risorse (v. p. es. commento relativo alle priorità «transizione verde» e «sviluppo economico sostenibile e inclusivo» al n. 2.10.9.1.1). In sede di realizzazione di tutti i programmi e progetti, la Svizzera e gli Stati partner si adoperano affinché i loro provvedimenti abbiano un impatto positivo sull'ambiente e per prevenire effetti negativi.

2.10.11 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

2.10.11.1 Costituzionalità dell'Accordo

L'Accordo sul contributo si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e a ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002⁵³⁷ sul Parlamento [LParl] e art. 7a cpv. 1 LOGA).

L'accordo in questione non è un trattato internazionale che il Consiglio federale è autorizzato a concludere autonomamente sulla base di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Non si tratta nemmeno di un trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Inoltre, la sua attuazione richiede l'adozione di una legge federale. Deve quindi essere sottoposto all'approvazione dell'Assemblea federale.

2.10.11.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione

Legge sui contributi per la coesione

L'avamprogetto della legge sui contributi per la coesione disciplina misure concernenti la politica estera svizzera e si fonda sia sull'Accordo sul contributo sia sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri.

Credito d'impegno «Coesione»

La competenza dell'Assemblea federale per questo decreto finanziario deriva dall'articolo 167 Cost. Ai sensi dell'articolo 4 LCCo, anch'essa illustrata nel presente progetto (v. n. 2.10.8), i fondi vengono approvati per un periodo pluriennale sotto forma di crediti d'impegno. La base legale per il versamento dei sussidi è costituita dall'Accordo sul contributo e dall'articolo 2 di tale legge.

Credito d'impegno «Migrazione»

Anche per questo decreto finanziario la competenza dell'Assemblea federale deriva dall'articolo 167 Cost.

Le basi legali materiali per il versamento dei sussidi nel settore della migrazione sono costituite dall'Accordo sul contributo e dalla legge sull'asilo (art. 91 cpv. 7 LAsi in combinato disposto con l'art. 113 LAsi, l'art. 51 OAsi 2 nonché l'art. 93 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LAsi).

Credito d'impegno «Impegno finanziario supplementare una tantum»

Come nel caso del credito d'impegno «Coesione», anche per il credito d'impegno «Impegno finanziario supplementare una tantum» la competenza dell'Assemblea federale per questo decreto finanziario deriva dall'articolo 167 Cost. e dall'articolo 4 LCCo. La base legale per il versamento dei sussidi è costituita dall'Accordo sul contributo e dall'articolo 2 di tale legge.

2.10.11.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

L'Accordo sul contributo, la LCCo e i crediti d'impegno richiesti sono compatibili con altri impegni internazionali della Svizzera.

2.10.11.4 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la loro attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Si considerano importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. hanno dovuto essere emanate sotto forma di legge federale. L'attuazione dell'accordo in questione richiede l'emanazione di una legge federale. Il decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Per quel che concerne l'integrazione delle disposizioni esecutive, si rimanda al numero 4.2.2.

2.10.11.5 Applicazione provvisoria

Non è prevista un'applicazione provvisoria dell'Accordo sul contributo.

2.10.11.6 Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione

2.10.11.6.1 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 1 del credito d'impegno «Coesione», l'articolo 1 del credito d'impegno «Migrazione» e l'articolo 1 del credito d'impegno «Impegno finanziario supplementare una tantum» necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che comportano tutti una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi.

2.10.11.6.2 Conformità alla legge sui sussidi

Nel rapporto 2008 concernente i sussidi, il Consiglio federale ha stabilito che tutti i messaggi relativi all'elaborazione o alla revisione delle basi giuridiche in materia di sussidi e i messaggi concernenti il rinnovo dei decreti finanziari e dei limiti di spesa devono contenere obbligatoriamente un capitolo dedicato al rispetto dei principi

stabiliti dalla legge sui sussidi. I tre crediti d'impegno sono conformi alla legge sui sussidi.

Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Confederazione: motivazione, struttura e portata finanziaria

I contributi ad alcuni Stati membri dell'UE si basano sull'Accordo sul contributo, sulla nuova legge sui contributi per la coesione nonché sulla legge sull'asilo e sono radicati nella politica estera e nella politica economica esterna della Svizzera. La motivazione dettagliata, la struttura e la portata finanziaria sono descritte al numero 2.10.9. La responsabilità della cooperazione con gli Stati membri dell'UE selezionati spetta alla Confederazione. Quest'ultima può tuttavia collaborare con i Cantoni o i Comuni.

Gestione materiale e finanziaria dei sussidi

La gestione materiale dei mezzi impiegati è orientata ai risultati. Questo approccio punta, in tutte le fasi dei progetti (pianificazione, esecuzione, verifica), a migliorare la situazione dei gruppi beneficiari. I contributi sono attribuiti in base a obiettivi chiaramente definiti, la cui realizzazione è verificata con strumenti di monitoraggio, controllo e valutazione. La gestione materiale dei mezzi è spiegata ai numeri 2.10.9.1.3 e 2.10.9.2.5. Di norma i Paesi partner forniscono un cofinanziamento e anticipano tutti i costi. La quota a carico della Svizzera viene rimborsata previa richiesta di rimborso e sulla base di rapporti sui progressi compiuti (e le verifiche effettuate). Il volume totale degli impegni e la ripartizione dei fondi sono illustrati al numero 2.10.10.1.1.

Procedura applicabile alla concessione di contributi

L'ordinanza sulla nuova legge sui contributi per la coesione disciplinerà le competenze finanziarie e il controllo sull'impiego dei fondi. Le modalità sono descritte nei numeri relativi ai crediti d'impegno. La DSC, la SECO e la SEM hanno inoltre già definito, nel quadro del secondo contributo svizzero, disposizioni esecutive per l'impiego dei fondi orientato ai risultati. Lo stesso è previsto anche in futuro. Nell'ambito della concessione di contributi gli organi competenti operano conformemente alla legislazione in materia di sussidi oltre ad aggiudicare i mandati secondo le disposizioni dell'Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici, dell'Accordo con l'UE su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici⁵³⁸, della LAPub e della relativa ordinanza. Quando acquisiscono beni, servizi e prestazioni edili, la DSC, la SECO e la SEM cercano, nel quadro giuridico previsto e al di là degli aspetti economici, di promuovere il rispetto delle norme sociali e ambientali e di rafforzare così la sostenibilità economica, sociale ed ecologica in Svizzera e negli Stati partner.

Limitazione nel tempo e struttura regressiva dei sussidi

L'Accordo sul contributo prevede l'erogazione regolare di contributi svizzeri. Di conseguenza, anche la nuova legge sui contributi per la coesione non è limitata nel tempo. I singoli contributi svizzeri continueranno tuttavia ad essere soggetti a limitazioni temporali e saranno riassegnati regolarmente. In linea di principio i contributi non sono strutturati in maniera regressiva (v. n. 2.10.5.3).

2.10.11.6.3 Delega di competenze legislative

Il progetto non contiene alcuna delega di competenze legislative.

2.10.11.7 Protezione dei dati

La protezione dei dati non è interessata dal progetto. L'attuazione del contributo svizzero avviene conformemente alle disposizioni applicabili in Svizzera e negli Stati partner. Le spiegazioni riguardanti il tribunale arbitrale di cui al numero 2.1.8.6 valgono anche per l'Accordo sul contributo.

2.11 Energia elettrica

2.11.1 Sintesi

Nonostante sia collegata al sistema elettrico europeo attraverso 41 linee elettriche transfrontaliere, la Svizzera non fa parte del mercato interno dell'energia elettrica dell'UE e pertanto non valgono le relative regole di mercato armonizzate. Di conseguenza, la cooperazione con l'UE e gli Stati confinanti è limitata, il che pregiudica lo scambio e il commercio di energia elettrica e, in particolare, la disponibilità di capacità di frontiera per l'importazione della stessa, rendendo più difficile l'esercizio sicuro delle reti elettriche. Entrambi i fattori comportano un aumento dei costi e dei rischi che devono essere sostenuti dal settore elettrico e dai gestori di rete o dai consumatori finali⁵³⁹. Allo stesso tempo, l'approvvigionamento elettrico in tutta Europa è posto di fronte a grandi sfide dovute alla decarbonizzazione, all'abbandono del nucleare in alcuni Stati e all'elettrificazione del sistema energetico. Di conseguenza, i flussi transfrontalieri di energia elettrica in Europa aumenteranno notevolmente, rendendo ancora più impegnative le sfide che la Svizzera dovrà affrontare a causa della mancata integrazione nel mercato interno dell'energia elettrica.

L'Accordo sull'energia elettrica, negoziato nel quadro dell'ulteriore sviluppo della via bilaterale, consente agli operatori svizzeri nel settore dello *scambio di energia elettrica* di partecipare senza ostacoli e a parità di condizioni al mercato interno dell'energia elettrica, rafforza la *sicurezza di approvvigionamento* della Svizzera in caso di penuria di energia e garantisce la *stabilità della rete* grazie a una migliore pianificabilità dei flussi di energia elettrica conseguente alla collaborazione europea sancita dall'Accordo. L'Accordo garantisce l'integrazione del nostro Paese nel sistema elettrico («rete elettrica» conformemente al diritto interno) europeo sotto il profilo del diritto internazionale. Le autorità e le organizzazioni svizzere potranno collaborare in futuro con gli organismi europei e contribuire all'ulteriore sviluppo del mercato interno dell'energia elettrica.

L'Accordo riguarda la produzione, lo scambio, il trasporto e la distribuzione di energia elettrica nonché i settori direttamente collegati, come le energie rinnovabili. Non riguarda invece né il consumo di energia elettrica né altri vettori energetici non rinnovabili (gas naturale, prodotti petroliferi) o il settore dell'efficienza (degli edifici). Con questo Accordo la Svizzera recepisce in larga misura le regole del mercato interno dell'energia elettrica dell'UE, in particolare per quanto riguarda la regolazione del mercato, le reti, la sicurezza dell'approvvigionamento e in parte anche le energie rinnovabili. Essendo un nuovo accordo sul mercato interno per la Svizzera, questo Accordo include anche disposizioni istituzionali (riguardanti tra le altre cose il recepimento dinamico del diritto, la sorveglianza e la composizione delle controversie) nonché una partecipazione della Svizzera al processo legislativo dell'UE, il cosiddetto *decision shaping*, oltre che disposizioni concernenti gli aiuti di Stato nel campo d'applicazione dell'Accordo.

⁵³⁹ I termini contrassegnati da un asterisco sono spiegati nel glossario.

Ove necessario sotto il profilo della politica interna e nell'interesse della Svizzera, nell'Accordo sono state negoziate deroghe e precisazioni specifiche: per esempio il nostro Paese ha diritto di affiancare all'apertura del mercato elettrico un servizio universale regolamentato e tariffe dell'elettricità regolamentate. Le economie domestiche e le piccole imprese con un consumo annuo fino a 50 MWh per centro di consumo possono scegliere liberamente il proprio fornitore di energia elettrica oppure rimanere o rientrare in un servizio universale regolamentato, praticamente identico al modello attuale. L'Accordo non contiene disposizioni concernenti la proprietà di impianti per la produzione, il trasporto e la vendita di energia elettrica. Se lo desiderano, i gestori delle reti di distribuzione* (GRD) possono rimanere organizzati secondo il diritto pubblico nonostante le ulteriori prescrizioni sulla disgiunzione. Il *servizio pubblico* in Svizzera rimane garantito anche nell'ambito dell'Accordo sull'energia elettrica. I consumatori finali sono tutelati attraverso diverse misure. Requisiti chiari per quanto riguarda i contenuti dei contratti nonché una piattaforma di confronto e un organo di mediazione con possibilità di conciliazione assicurano trasparenza e prevengono gli abusi. La Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom) sorveglia il mercato dei piccoli clienti.

Nel quadro dei negoziati la Svizzera si è assicurata il diritto di mantenere la possibilità di costituire le riserve necessarie e nell'analisi del fabbisogno di riserve può tenere conto di particolarità specifiche. Questa flessibilità è esplicitamente sancita nell'Accordo come deroga al recepimento dinamico del diritto. La Svizzera mantiene inoltre il diritto di stabilire autonomamente le condizioni per l'utilizzo delle proprie risorse energetiche, compresa l'energia idroelettrica, e il proprio mix energetico. L'Accordo non contiene nemmeno disposizioni circa il rilascio delle concessioni e il canone per i diritti d'acqua e pertanto la relativa prassi è mantenuta in Svizzera.

L'Accordo sull'energia elettrica tutela pienamente gli interessi del nostro Paese: rafforza la sicurezza dell'approvvigionamento e l'esercizio sicuro della rete, semplifica lo scambio e il commercio di energia elettrica, consente un impiego ottimale sui mercati europei dell'energia idroelettrica svizzera flessibile. Nel complesso favorisce la riduzione dei prezzi dell'energia elettrica e dei costi dell'approvvigionamento elettrico, consente un aumento del benessere e semplifica la transizione verso un sistema energetico neutrale dal punto di vista climatico.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione dell'Accordo sull'energia elettrica e della relativa legislazione di attuazione nell'ambito della parte sviluppo del pacchetto Svizzera-UE.

2.11.2 Situazione iniziale

La Svizzera fa parte dell'area sincrona dell'Europa continentale, in cui la rete elettrica è interconnessa e gestita con una frequenza unitaria. L'interconnessione delle reti elettriche di Svizzera, Germania e Francia nel 1958 alla Stella di Laufenburg costituisce l'origine di questa rete, attualmente la più estesa al mondo. A partire dagli anni Cinquanta il settore elettrico svizzero ha promosso e co-sviluppato in modo sostanziale l'integrazione del sistema elettrico europeo, tra l'altro in seno all'*Union for the Co-ordination of Production and Transmission of Electricity* (UCPTE, l'organizzazione che ha preceduto la Rete europea di gestori di sistemi di trasmissione dell'energia

elettrica [ENTSO-E]), basata sul diritto privato. Dagli anni Novanta in poi l'UE ha sviluppato il mercato interno dell'energia elettrica, integrando e in parte sostituendo progressivamente la base di diritto privato con l'*acquis in materia di energia elettrica* dell'Unione.

Il mercato interno dell'energia elettrica dell'UE è composto dagli Stati membri e dagli Stati SEE/AELS; in futuro saranno integrati anche gli Stati della Comunità energetica dell'Europa orientale (Balceni occidentali, Ucraina, Moldavia), che si sono impegnati giuridicamente a recepire l'*acquis energetico* dell'UE, compresa l'elettricità. Nel mercato interno dell'energia elettrica dell'UE l'approvvigionamento elettrico è ottimizzato non più a livello nazionale, bensì a livello paneuropeo con regole di mercato e istituzioni unitarie e un quadro giuridico comune. Poiché il nostro Paese non è vincolato al quadro giuridico, il settore elettrico svizzero non può partecipare con volumi commerciali e di mercato significativi al mercato interno europeo accoppiato dell'energia elettrica. Nel 2023, ad esempio, per la fascia temporale «giorno precedente» (*day ahead*) il volume di mercato è stato di 1700 terawattora (TWh) e il fatturato di 170 miliardi di euro, mentre per la fascia «entro la giornata» (*intraday*) il volume di mercato è stato di 166 TWh e il fatturato di 15 miliardi di euro. La Svizzera non può aderire nemmeno alle nuove piattaforme europee per l'energia di regolazione MARI* e PICASSO*, destinate a compensare le oscillazioni di rete, mentre per il momento può ancora partecipare alla piattaforma TERRE*, che tuttavia verrà chiusa all'inizio del 2026.

Per il sistema elettrico e i mercati dell'elettricità il calcolo e l'allocazione delle capacità transfrontaliere sono di fondamentale importanza. A causa della mancata integrazione giuridica, in questo caso Swissgrid deve avvalersi di una collaborazione di diritto privato con i gestori delle reti di trasporto* (GRT) degli Stati confinanti. Sinora questa collaborazione ha funzionato bene, tuttavia non è garantita sotto il profilo del diritto internazionale. Swissgrid ha potuto ad esempio concludere contratti con i GRT della regione di calcolo della capacità *Italy North* (Italia, Francia, Austria, Slovenia) e CORE (14 Stati membri dell'UE nell'Europa occidentale e orientale). Tuttavia, questi contratti devono essere rinegoziati ogni anno e approvati dalle autorità di regolazione degli Stati membri interessati. L'UE prevede di raggruppare queste due regioni nella nuova regione «Europa centrale», il che implicherebbe la rinegoziazione dei contratti. Senza un accordo sull'energia elettrica, la Svizzera non ha la certezza giuridica che questa collaborazione di diritto privato possa proseguire anche in futuro.

La mancata integrazione nel mercato interno dell'energia elettrica compromette la capacità del nostro Paese di importare ed esportare elettricità e di conseguenza la sicurezza dell'approvvigionamento, generando crescenti flussi di energia elettrica imprevisibili nella rete di trasporto svizzera* che gravano sulla rete elettrica. L'UE e la Svizzera condividono l'obiettivo del saldo netto delle emissioni di gas serra pari a zero entro il 2050, che implica un'ulteriore elettrificazione del sistema energetico, il potenziamento delle energie rinnovabili e la disattivazione delle centrali a gas e a carbone convenzionali e controllabili. Si prevede che entro il 2050 i flussi transfrontalieri di energia elettrica in Europa aumenteranno di due o tre volte, il che inasprirà ulteriormente il problema della mancata integrazione della Svizzera nel mercato interno europeo dell'energia elettrica, in particolare per quanto concerne la stabilità della rete.

2.11.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

2.11.3.1 Obiettivi dei negoziati e mandato negoziale

L'Accordo sull'energia elettrica permette di partecipare senza ostacoli al mercato interno europeo dell'energia elettrica, garantisce pari diritti e obblighi nello scambio transfrontaliero di energia elettrica, contribuendo alla sicurezza dell'approvvigionamento elettrico e al mantenimento della stabilità della rete in Svizzera e in Europa.

Il campo di applicazione dell'Accordo è limitato alla produzione, allo scambio, al trasporto e alla distribuzione di energia elettrica. Il consumo ne è escluso in quanto la Svizzera non intende recepire le prescrizioni dettagliate dell'UE nel settore dell'efficienza energetica (degli edifici); inoltre, la promozione di un consumo energetico parsimonioso e razionale, anche nei Cantoni, non deve essere toccata dalle disposizioni di diritto internazionale concernente gli aiuti di Stato.

La Svizzera deve essere integrata nei processi tecnici per la gestione del sistema elettrico europeo e nella cooperazione dell'UE per la prevenzione e la gestione delle crisi elettriche.

Conformemente al mandato negoziale del Consiglio federale per l'Accordo sull'energia elettrica dell'8 marzo 2024, nel settore dell'elettricità devono essere tutelati in particolare i seguenti importanti interessi della Svizzera in questo settore:

- garanzia per le economie domestiche e le imprese al di sotto di una determinata soglia di consumo del diritto di rimanere in un servizio universale regolamentato a prezzi regolamentati o di ritornarvi, anche con l'apertura del mercato elettrico per tutti i clienti finali;
- proporzionalità delle ulteriori prescrizioni relative alla disgiunzione dei GRD; tali gestori e i fornitori di energia elettrica devono poter rimanere di proprietà pubblica e integrarsi in strutture di diritto pubblico. L'onere per la disgiunzione dei piccoli GRD in un gruppo deve essere sostenibile;
- possibilità per la Svizzera di costituire le riserve necessarie, per esempio centrali elettriche di riserva o riserve idroelettriche, per mantenere la propria sicurezza di approvvigionamento;
- protezione adeguata dei principali aiuti di Stato esistenti in Svizzera nel settore dell'elettricità, in particolare per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili;
- rispetto ai negoziati precedenti, in linea di massima nessun ulteriore recepimento del diritto in materia ambientale dell'UE;
- nessun obiettivo irrealistico per la Svizzera in termini di potenziamento delle energie rinnovabili e adozione di norme limitate al funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica;
- le sovranità cantonali nel settore dell'elettricità devono essere mantenute;

-
- nessuna prescrizione concernente il rilascio di concessioni per le centrali idroelettriche.
 - necessità di una sostituzione equilibrata delle forniture prioritarie ancora esistenti per l'elettricità proveniente dalle centrali nucleari francesi e per le centrali idroelettriche di frontiera.
 - esigenza di trasporre nel diritto nazionale l'Accordo sull'energia elettrica entro termini sufficientemente lunghi e con un approccio scaglionato in base al settore;
 - verifica dell'inserimento di una clausola evolutiva per l'estensione dell'Accordo sull'energia elettrica al settore dell'idrogeno.

2.11.3.2 Necessità di agire

L'integrazione del mercato interno dell'energia elettrica nell'UE procede a ritmo costante. Con l'elettrificazione del sistema energetico e il potenziamento delle energie rinnovabili si moltiplicano i flussi transfrontalieri di energia elettrica. Di conseguenza aumentano sempre più i costi e i rischi della mancata integrazione della Svizzera nel mercato interno dell'energia elettrica dell'UE. L'Accordo sull'energia elettrica garantisce, sotto il profilo del diritto internazionale, l'integrazione della Svizzera nel sistema elettrico europeo, assicurando la disponibilità delle capacità di frontiera per lo scambio e il commercio di energia elettrica, rafforzando la sicurezza dell'approvvigionamento e semplificando l'esercizio sicuro della rete.

2.11.3.3 Alternative esaminate e soluzione scelta

Proseguimento della collaborazione di diritto privato (privati, contratti tecnici)

In mancanza di un accordo sull'energia elettrica, Swissgrid assicura la collaborazione tecnica con i GRT confinanti mediante contratti di diritto privato. È altamente probabile che questa cooperazione proseguirà anche in futuro nell'interesse della Svizzera. Tale cooperazione, tuttavia, dipende dalla buona volontà dell'UE e dei suoi Stati membri. A seguito dell'ottimizzazione dell'approvvigionamento elettrico nel mercato interno in aree e regioni sempre più vaste e del numero crescente di attori e rappresentanti di interessi coinvolti, vi è il rischio che, a causa di considerazioni politiche dell'UE o di esigenze procedurali del diritto UE, non si riescano ad adottare tempestivamente soluzioni importanti per il nostro Paese. La collaborazione tecnica di diritto privato non può sostituire in toto un accordo sull'energia elettrica, in particolare anche per quanto riguarda la sicurezza della rete.

Accordo con l'UE sulla cooperazione in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e di esercizio delle reti senza accesso al mercato (accordo tecnico bilaterale)

L'UE respinge un accordo con la Svizzera volto unicamente a garantire la cooperazione nell'ambito della sicurezza dell'approvvigionamento e dell'esercizio della rete senza accesso al mercato. Per l'UE il mercato interno dell'energia elettrica è l'elemento essenziale che garantisce la sicurezza dell'approvvigionamento. I settori mercato e rete sono strettamente collegati nel diritto dell'UE e non possono essere separati

in modo coerente. L'UE pertanto non ritiene fattibile un accordo tecnico bilaterale sulla sicurezza dell'approvvigionamento e l'esercizio della rete senza accesso al mercato. D'altronde anche la Svizzera ha interesse ad accedere al mercato interno dell'energia elettrica dell'UE per poter commercializzare al meglio la propria energia idroelettrica flessibile.

2.11.3.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

2.11.3.4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023–2027 e nel decreto federale del 6 giugno 2024 sul programma di legislatura 2023–2027.

L'obiettivo 2 del programma di legislatura 2023–2027 prevede che la Svizzera rinnovi le sue relazioni con l'UE; l'Accordo sull'energia elettrica figura tra gli affari necessari per raggiungere gli obiettivi.

Il presente progetto soddisfa gli obiettivi fissati nel programma di legislatura per l'approvazione di un Accordo sull'energia elettrica (affare guida).

2.11.3.4.2 Rapporto con il piano finanziario

Nel preventivo 2025 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2026–2028 delle unità amministrative del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), l'Accordo sull'energia elettrica con l'UE è indicato tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2025.

2.11.3.4.3 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Lo sviluppo sostenibile è sancito a più riprese nella Costituzione federale (Cost.), tra l'altro nell'articolo 2 introduttivo concernente lo scopo della Confederazione. Per adempiere al suo mandato costituzionale, dal 1997 il Consiglio federale formula regolarmente le proprie intenzioni nella Strategia per uno sviluppo sostenibile (SSS), da ultimo nella SSS 2030⁵⁴⁰.

L'Accordo sull'energia elettrica fornisce un importante contributo al raggiungimento dell'obiettivo 7.1, ossia «Garantire un approvvigionamento energetico sufficiente, diversificato, sicuro, economico e rispettoso dell'ambiente nonché la resilienza dell'infrastruttura necessaria a tale scopo».

⁵⁴⁰ Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030, Consiglio federale, 22 marzo 2022; consultabile all'indirizzo: www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile.

Inoltre, sostiene la Strategia energetica 2050 del Consiglio federale, volta a garantire un approvvigionamento energetico sicuro, rispettoso dell'ambiente e conveniente, garantendo al contempo uno standard di approvvigionamento elevato⁵⁴¹.

Essendo orientato all'UE, l'Accordo promuove infine la strategia di politica estera 2024–2027⁵⁴². Contribuisce all'attuazione dell'obiettivo geografico 1, sostenendo la stabilizzazione e l'ulteriore sviluppo della via bilaterale con l'UE, consentendo un nuovo accordo e garantendo la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE.

2.11.3.5 Interventi parlamentari

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2021 M 21.3500 Garantire la certezza del diritto per la collaborazione tra la Svizzera e l'UE nel sistema elettrico europeo!

(N 3.5.23, gruppo M-E; S 5.3.24, N 11.6.24)

2021 M 21.4500 Negoziare accordi intergovernativi di natura tecnica nel settore elettrico

(N 18.9.23, gruppo M-E; S 5.3.24, N 11.6.24)

La prima mozione del Gruppo del Centro trasmessa dal Parlamento chiede l'avvio di negoziati con l'UE, affinché l'ampio contributo della Svizzera al buon funzionamento del sistema elettrico europeo possa poggiare su basi giuridiche certe. Nel quadro dei negoziati con l'UE che hanno portato all'Accordo sull'energia elettrica, il Consiglio federale risponde a questa richiesta.

Con la seconda mozione presentata dal Gruppo del Centro, il Parlamento incarica il Consiglio federale, sulla base dell'articolo 24 della legge sull'approvvigionamento elettrico (LAEI)⁵⁴³, di concludere accordi tecnici con l'UE e/o i suoi Stati membri, se necessario in collaborazione con Swissgrid. L'Accordo sull'energia elettrica rende obsoleti questi accordi tecnici.

2.11.3.6 Svolgimento dei negoziati

Nel 2024 si sono svolte 13 tornate negoziali concernenti l'Accordo sull'energia elettrica, durate svariati giorni ciascuna; a dicembre dello stesso anno il Consiglio federale ha preso atto della conclusione materiale dei negoziati. Da gennaio ad aprile 2025 l'Accordo è stato perfezionato dal punto di vista formale e redazionale. I negoziati formali si sono conclusi con la parafatura del testo dell'accordo da parte dei capi negoziatori della Svizzera e dell'UE nel maggio 2025.

⁵⁴¹ Messaggio del 4 settembre 2013 concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 e l'iniziativa popolare «Per un abbandono pianificato dell'energia nucleare (Iniziativa per l'abbandono del nucleare)», FF 2013 6489.

⁵⁴² Consiglio federale 2024: Strategia di politica estera 2024–2027, consultabile all'indirizzo www.eda.admin.ch > Pubblicazioni.

⁵⁴³ RS 734.7

2.11.4 Procedura preliminare

2.11.4.1 Lavori preliminari

2.11.4.1.1 Negoziati precedenti (2007–2018)

Dal 2007 la Svizzera negozia con l'UE un accordo sull'energia elettrica sulla base del secondo pacchetto relativo al mercato interno dell'energia elettrica dell'UE. Dopo aver consultato le commissioni parlamentari e i Cantoni, nel 2007 il mandato negoziale originario del 2006 è stato integrato con ulteriori linee guida e nel 2010 sulla base del terzo pacchetto relativo al mercato interno dell'energia dell'UE. A partire dal 2013 l'UE ha collegato i negoziati sull'energia elettrica alle questioni istituzionali e di altro genere, il che ha provocato diverse interruzioni dei negoziati.

Dal 2018 l'UE si è rifiutata di proseguire i negoziati sull'energia elettrica, adducendo l'assenza di disposizioni istituzionali e lo scarso avanzamento dei negoziati sull'accordo quadro istituzionale.

In particolare l'*acquis dell'UE* in materia di energia elettrica si è notevolmente sviluppato come base per un accordo sull'energia elettrica soprattutto con il Clean Energy Package (quarto pacchetto relativo al mercato interno dell'energia elettrica dell'UE) a partire dal 2019⁵⁴⁴, in misura minore, con il pacchetto per la transizione ecologica (*Fit for 55*) del 2021⁵⁴⁵ e le misure di crisi del 2022⁵⁴⁶. A causa della mutata base giuridica, anche l'attuale mandato negoziale svizzero risultava obsoleto ed è stato aggiornato.

2.11.4.1.2 Ampio approccio a pacchetto e colloqui esplorativi

Nel febbraio 2022 il Consiglio federale ha presentato la base dell'ampio approccio a pacchetto per i negoziati con l'UE. Da febbraio 2022 il nostro Paese ha condotto diverse tornate di colloqui esplorativi con la Commissione europea, tra cui colloqui sull'Accordo sull'energia elettrica con la Direzione generale dell'Energia della Commissione europea.

Il 21 giugno 2023 il Consiglio federale ha adottato le linee essenziali per un mandato negoziale con l'UE. Nel settore dell'elettricità ha incaricato il DATEC, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), di avviare colloqui tecnici con l'UE al fine di preparare il proseguimento dei negoziati nel settore dell'elettricità. Dal giugno 2023, l'Ufficio federale dell'energia (UFE), in collaborazione con il DFAE e i Cantoni, ha condotto diverse tornate di colloqui tecnici nel settore dell'elettricità con la Commissione europea.

⁵⁴⁴ V. anche comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea del 22 maggio 2019 «Energia pulita per tutti: il Consiglio adotta i restanti atti relativi al mercato dell'energia elettrica e all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia», consultabile all'indirizzo www.consilium.europa.eu > Stampa > Comunicati stampa.

⁵⁴⁵ V. anche Consiglio dell'Unione europea, «Fit for 55», consultabile all'indirizzo www.consilium.europa.eu > Approfondimenti.

⁵⁴⁶ V. anche Consiglio dell'Unione europea, «Prezzi dell'energia e sicurezza dell'approvvigionamento», consultabile all'indirizzo www.consilium.europa.eu > Approfondimenti.

I colloqui esplorativi relativi all'ampio approccio a pacchetto, compresi i colloqui tecnici per un accordo sull'energia elettrica, si sono conclusi nell'ottobre 2023 con un testo relativo a un'intesa comune (*Common Understanding*).

2.11.4.1.3 Risultato dei colloqui con l'UE nel settore dell'energia elettrica (*Common Understanding*)

In un *Common Understanding* Svizzera ed UE si sono dichiarate disposte a riprendere i negoziati per un accordo sull'energia elettrica sulla base dell'attuale progetto; entrambe le parti concordano sul fatto che tale accordo è di reciproco interesse.

Per quanto riguarda la fase di transizione a partire dalla conclusione dei colloqui esplorativi, le parti condividono l'opinione secondo cui la collaborazione nell'ambito delle relazioni bilaterali dovrebbe essere intensificata. Finché proseguiranno i negoziati, UE e Svizzera si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie a mantenere la sicurezza operativa della rete. Accordi analoghi, in particolare nei settori del calcolo della capacità e dello scambio dell'energia di regolazione, saranno conclusi a livello tecnico tra i GRT e i regolatori svizzeri e dell'UE, se del caso con il sostegno dell'ENTSO-E. A tal fine la ElCom deve poter partecipare in modo puntuale alle riunioni dei regolatori nell'ambito dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER). Se opportuno, il nostro Paese potrà continuare a partecipare occasionalmente all'*Electricity Coordination Group*.

2.11.4.1.4 Conclusione dei colloqui esplorativi e mandato negoziale

L'8 novembre 2023 il Consiglio federale ha esaminato i risultati dei lavori interni e dei colloqui esplorativi, dichiarandoli conclusi; ha poi incaricato il DFAE di occuparsi dei lavori per un mandato negoziale con il sostegno dei Dipartimenti interessati. Il 15 dicembre 2023 ha pubblicato il progetto di mandato negoziale per l'Accordo sull'energia elettrica. Nei mesi di gennaio e febbraio 2024 il mandato è stato posto in consultazione in Parlamento, tra i Cantoni e altri attori interessati. A tal fine si sono svolte due tavole rotonde con il capo del DATEC e due riunioni con un gruppo di accompagnamento tecnico composto da rappresentanti del settore elettrico, dei Cantoni, delle Città, dei Comuni, delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori. L'8 marzo 2024 il Consiglio federale ha approvato e pubblicato il mandato negoziale definitivo che comprende gli obiettivi, le disposizioni relative agli elementi istituzionali, la revoca dei mandati precedenti dal 2006 al 2010 e 15 orientamenti tematici specifici.

2.11.4.2 Coinvolgimento degli attori interessati durante i negoziati sull'energia elettrica

Durante i negoziati sull'energia elettrica sono stati strettamente coinvolti gli attori interessati del settore elettrico, i Cantoni, le città, i Comuni, le parti sociali, le organizzazioni dei consumatori e le organizzazioni ambientaliste. Da maggio 2024 a gennaio 2025 l'UFE, in collaborazione con il DFAE e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), ha organizzato quattro riunioni del gruppo di accompagnamento tecnico, durante le quali sono stati presentati e discussi i temi oggetto dei negoziati, i risultati intermedi e le proposte per l'attuazione a livello nazionale. In tali

occasioni i partecipanti hanno avuto la possibilità di presentare le proprie richieste. A maggio e ottobre 2024 si sono svolte due tavole rotonde tra il capo del DATEC e gli stessi partecipanti. Nel corso di oltre venti riunioni l'UFE si è inoltre confrontato bilateralmente su temi rilevanti con gli attori interessati (v. punto 1.3.3).

2.11.4.3 Studi e perizie

Al fine di analizzare le ripercussioni sull'economia, l'UFE ha commissionato uno studio all'ufficio di consulenza Ecoplan⁵⁴⁷, i cui risultati sono riassunti al punto 2.11.9.3. In un ulteriore studio per l'UFE, Frontier Economics ha analizzato le regolamentazioni del servizio universale e delle tariffe dell'elettricità in alcuni Stati membri dell'UE⁵⁴⁸, presentando diverse configurazioni della regolamentazione a seconda della situazione nazionale. Il DFAE ha condotto un sondaggio presso le rappresentanze svizzere negli Stati membri dell'UE sulle esperienze maturate con l'apertura del mercato elettrico, da cui è emerso che gli effetti positivi sono preponderanti, mentre quelli negativi sono estremamente rari⁵⁴⁹.

2.11.5 Punti essenziali dell'Accordo

2.11.5.1 Sintesi del risultato dei negoziati

Scopo dell'Accordo sull'energia elettrica è garantire la partecipazione della Svizzera al mercato interno dell'UE in questo settore, garantendo un'applicazione uniforme delle sue norme, eventualmente con i necessari adeguamenti per la Svizzera.

L'obiettivo dell'Accordo è garantire ai partecipanti al mercato un accesso paritario e reciproco al mercato, compreso l'accesso a sistemi e piattaforme commerciali comuni e a meccanismi di coordinamento. Attraverso una migliore allocazione e gestione della rete di trasporto e degli interconnettori si intende rafforzare lo scambio transfrontaliero di energia elettrica nonché l'integrità e la trasparenza del mercato all'ingrosso dell'energia elettrica. Occorre garantire la stabilità della rete elettrica regionale e l'integrazione della rete elettrica svizzera nella rete di interconnessione europea nonché un elevato livello di sicurezza dell'approvvigionamento. Per agevolare la transizione verso un sistema energetico con emissioni nette pari a zero entro il 2050, occorre aumentare la quota di elettricità prodotta da energie rinnovabili e garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente nel settore dell'elettricità. Infine occorre rafforzare

⁵⁴⁷ Consultabile all'indirizzo: www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Approvvigionamento elettrico > Accordo sull'energia elettrica Svizzera – UE.

⁵⁴⁸ Rapporto del 25 marzo 2024 «Grundversorgung und Preisregulierung in ausgewählten Ländern der EU, Ergebnisse für Phase 2», Frontier Economics, disponibile solo in ted. su www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Approvvigionamento elettrico > Legge sull'approvvigionamento elettrico > Documenti > Rapporto > Studi preliminari di approfondimento > Bericht Grundversorgung und Preisregulierung in ausgewählten Ländern der EU, Ergebnisse für Phase 2.

⁵⁴⁹ Rapporto del 27 giugno 2024 «Umfrage im EU-Aussennetz zur Strommarktöffnung (Kleinkundenmarkt)» disponibile solo in ted. su www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Approvvigionamento elettrico > Legge sull'approvvigionamento elettrico > Documenti > Studi preliminari di approfondimento > Umfrage im EU-Aussennetz zur Strommarktöffnung (Kleinkundenmarkt). Bericht des EDA - Staatssekretariat.

la collaborazione tra la Svizzera e l'UE, le rispettive autorità di regolazione e i gestori di rete nel settore dell'energia elettrica.

Il campo di applicazione dell'Accordo è limitato al settore dell'energia elettrica, una limitazione importante se consideriamo il recepimento dinamico del diritto (v. punto 2.1). L'Accordo riguarda la produzione, lo scambio, il trasporto e la distribuzione di energia elettrica, mentre il consumo ne è escluso. L'Accordo non riguarda nemmeno altri temi rilevanti per l'energia, come il clima, il Green Deal, l'accoppiamento e l'integrazione settoriale, la mobilità, il settore degli edifici, il gas o l'idrogeno.

Con questo Accordo, al mercato elettrico svizzero si applicano in linea di principio le prescrizioni dell'*acquis in materia di energia elettrica* dell'UE, in particolare per quanto riguarda l'ordinamento del mercato, la regolazione della rete, la sicurezza dell'approvvigionamento, la cooperazione, le responsabilità e i ruoli. L'Accordo prevede deroghe e precisazioni specifiche per la Svizzera, concernenti ad esempio l'organizzazione dei GRT e dei GRD, il servizio universale, la sicurezza dell'approvvigionamento nonché le risorse energetiche e l'energia idroelettrica.

Al fine di garantire pari condizioni di concorrenza, l'Accordo sull'energia elettrica stabilisce per la Svizzera norme sugli aiuti di Stato che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo. Di conseguenza, la Svizzera si impegna a istituire un sistema di sorveglianza degli aiuti di Stato equivalente a quello dell'UE, ma autonomo. Una specifica autorità svizzera e i tribunali svizzeri sono competenti per la sorveglianza degli aiuti svizzeri (approccio basato su due pilastri). L'Accordo dichiara compatibili con il mercato interno dell'UE i principali sistemi di promozione per le energie rinnovabili, l'ambiente e la protezione delle acque vigenti in Svizzera.

Sotto il profilo ambientale, la Svizzera e l'UE si impegnano a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente nel settore dell'elettricità. La Svizzera non recepisce nel diritto nazionale gli atti giuridici dell'UE in materia ambientale rilevanti per il settore elettrico, ma garantisce perlomeno lo stesso livello di protezione dell'ambiente dell'Unione.

Nel settore delle energie rinnovabili, la Svizzera e l'UE si impegnano a cooperare, in particolare per quanto riguarda il potenziamento e la promozione delle stesse. Per la Svizzera è stabilito un obiettivo non vincolante sotto il profilo giuridico, ma ambizioso per la quota di energie rinnovabili rispetto al consumo finale lordo di energia del 48,4 per cento nel 2030 (2023: circa il 34,3 %).

Nell'ambito del potenziamento e dell'interoperabilità delle infrastrutture elettriche entrambe le parti si impegnano a cooperare, segnatamente per l'elaborazione di piani di sviluppo della rete.

In quanto accordo sul mercato interno, l'Accordo sull'energia elettrica include gli elementi istituzionali (v. punto 2.1), compreso il recepimento dinamico del diritto.

Al fine di garantire il corretto funzionamento e l'effettiva attuazione dell'Accordo, è istituito un Comitato misto, composto da rappresentanti di entrambe le parti, che decide per consenso in merito ai compiti attribuitigli dall'Accordo stesso.

Con una clausola evolutiva, entrambe le parti dichiarano la propria disponibilità a esaminare un approfondimento della collaborazione al di là del settore elettrico, in particolare nei settori dell'idrogeno e dei gas rinnovabili.

In linea di principio, i diritti e gli obblighi della Svizzera derivanti dall'Accordo sull'energia elettrica valgono a partire dalla sua entrata in vigore, salvo diversa disposizione. Per determinati aspetti, l'Accordo stabilisce per la Svizzera termini transitori specifici in parte più lunghi. Considerata l'entità delle norme vigenti nel mercato interno dell'energia elettrica, la Svizzera attua l'Accordo (d'intesa con l'UE) in due pacchetti scaglionati nel tempo; il secondo pacchetto deve essere attuato al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo. Il primo pacchetto comprende gli elementi necessari per il funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica. Ne fanno parte, tra l'altro, l'accoppiamento dei mercati* (*market coupling*), l'apertura del mercato per tutti i consumatori finali e le prescrizioni relative alla disgiunzione dei GRD. Il secondo pacchetto comprenderà ulteriori elementi, soprattutto tecnici, della regolazione del mercato e di rete (v. punto 2.11.7).

Il risultato dei negoziati soddisfa pienamente gli obiettivi negoziali menzionati al punto 2.11.3 e le condizioni del mandato negoziale del Consiglio federale dell'8 marzo 2024.

2.11.5.1.1 Atti giuridici dell'UE rilevanti ai fini dell'Accordo sull'energia elettrica

Nell'allegato I – Energia elettrica, l'Accordo elenca gli atti giuridici dell'UE rilevanti nel settore dell'energia elettrica che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo. Si tratta essenzialmente di atti giuridici del Clean Energy Package UE del 2019, comprese le relative modifiche intermedie e i relativi atti di esecuzione e atti delegati della Commissione europea:

- regolamento (UE) 2019/941 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica⁵⁵⁰;
- regolamento (UE) 2019/942 che istituisce l'ACER dell'UE⁵⁵¹;
- regolamento (UE) 2019/943 sul mercato interno dell'energia elettrica e relativi atti di esecuzione e atti delegati della Commissione europea, in particolare i codici della rete elettrica⁵⁵²;

⁵⁵⁰ Regolamento (UE) 2019/941 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE, nella versione secondo l'allegato I dell'Accordo.

⁵⁵¹ Regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (rifusione), nella versione secondo l'allegato I dell'Accordo sull'energia elettrica.

⁵⁵² Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione), nella versione secondo l'allegato I dell'Accordo.

-
- direttiva (UE) 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e relativo atto di esecuzione della Commissione europea⁵⁵³;
 - regolamento (UE) 1227/2011 concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso e relativo atto di esecuzione della Commissione europea⁵⁵⁴.

Nell'*allegato V – Ambiente* sono elencati gli atti giuridici dell'UE in materia ambientale rilevanti per il settore dell'elettricità. Al riguardo, adottando un approccio basato sull'equivalenza, la Svizzera garantisce almeno lo stesso livello di protezione ambientale.

L'*allegato VI – Energie rinnovabili* elenca gli atti giuridici dell'UE nel settore delle energie rinnovabili che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo sull'energia elettrica; si tratta nello specifico della direttiva (UE) 2018/2001⁵⁵⁵ sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e dei relativi atti delegati della Commissione europea. Questa direttiva è applicabile in Svizzera solo in alcune sue parti.

2.11.6 Commento ai singoli articoli dell'Accordo

Aspetti generali della struttura dell'Accordo

L'Accordo sull'energia elettrica si articola in un preambolo, una parte principale e diversi allegati. Il preambolo illustra i motivi alla base della conclusione dell'Accordo e serve alla sua interpretazione. La parte principale contiene, da un lato, disposizioni specifiche per il settore dell'energia elettrica su temi importanti per la politica interna della Svizzera (p. es. il servizio universale o la disgiunzione) e, dall'altro, se rilevanti e incluse, disposizioni sostanzialmente identiche per gli altri accordi sul mercato interno del pacchetto Svizzera-UE, (p. es. aiuti di Stato ed elementi istituzionali). Gli allegati illustrano, tra l'altro, l'*acquis dell'UE* che con l'Accordo assume rilevanza per la Svizzera (p. es. l'allegato I sul mercato interno dell'energia elettrica dell'UE o l'allegato VI sulle energie rinnovabili), dettagli su questioni specifiche (p. es. l'allegato II sulla gestione delle forniture prioritarie nella rete di trasporto transfrontaliera o l'allegato VII sul contributo finanziario) e il tema degli aiuti di Stato (allegati III e IV).

⁵⁵³ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE (rifusione), nella versione secondo l'allegato I dell'Accordo.

⁵⁵⁴ Regolamento (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso, nella versione secondo l'allegato I dell'Accordo.

⁵⁵⁵ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione), nella versione secondo l'allegato I dell'Accordo.

2.11.6.1 Campo di applicazione (art. 2)

Secondo l'articolo 2, l'Accordo si applica al settore dell'energia elettrica. In base alla definizione contenuta nell'Accordo, il campo d'applicazione comprende la produzione, lo scambio, la trasmissione («trasporto» conformemente al diritto interno) e la vendita di energia elettrica. Non sono invece compresi il consumo di elettricità, il che è rilevante anche per la normativa in materia di aiuti di Stato (v. punto 2.11.6.10) né il settore del gas, non incluso nemmeno nelle norme sulla trasparenza e l'integrità del commercio di energia all'ingrosso (REMIT), che si limitano all'elettricità. L'Accordo non comprende neppure il settore dell'efficienza energetica (degli edifici), per cui non vi è alcuna interferenza nella sovranità cantonale. Inoltre vi sono settori direttamente correlati al settore dell'elettricità, elencati in modo esaustivo nell'Accordo, ai quali esso si estende, per esempio le energie rinnovabili. Di conseguenza, eventuali altri settori direttamente collegati al settore dell'elettricità, non elencati nell'Accordo, sono esclusi dal campo di applicazione dello stesso. L'Accordo non è direttamente applicabile alla rete di trazione ferroviaria. La direttiva 2019/944⁵⁵⁶ (di seguito direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica dell'UE), recepita contestualmente all'Accordo, non esplicita in alcun modo che tale rete ne faccia parte. La rete di trazione ferroviaria in Svizzera è in gran parte esclusa dalle disposizioni della LAEI e questo quadro può rimanere invariato. Anche negli Stati dell'UE, ad esempio l'Austria, il sistema della rete di trazione ferroviaria è disciplinato in modo simile a quello della Svizzera.

2.11.6.2 Non discriminazione (art. 3)

L'articolo 3 sancisce la non discriminazione come principio generale caratterizzante l'intero Accordo, come già, ad esempio, nell'Accordo sui trasporti terrestri, e tutela le parti contraenti da misure discriminatorie adottate dall'altra parte. Inoltre, nemmeno le persone giuridiche possono essere discriminate in base alla nazionalità o, nel caso delle imprese, in base allo Stato in cui anno sede.

2.11.6.3 Società nazionale di rete (art. 5)

Per la disgiunzione dei GRT (*Transmission System Operator*, TSO), ovvero la separazione dell'esercizio da altre attività nel settore dell'energia elettrica, come la produzione e lo scambio, il diritto dell'UE prevede tre modelli (v. punto 2.11.6.15.7), tra cui gli Stati membri possono scegliere. L'articolo 5 riprende due aspetti della situazione attuale relativa alla società nazionale di rete Swissgrid e li dichiara ammissibili anche in futuro (fatto salvo il diritto UE). Si tratta, da un lato, della «maggioranza svizzera» stabilita nella LAEI, ossia l'obbligo di una maggioranza diretta o indiretta dei Cantoni e dei Comuni. Dall'altro è sancito il fatto che questa maggioranza è solo indiretta e che le azioni di Swissgrid sono detenute da aziende di approvvigionamento elettrico (AAE) di proprietà pubblica. Nell'attuazione delle prescrizioni UE nella LAEI vengono create le basi affinché Swissgrid possa riorganizzarsi sotto forma di GRT indipendente (v. punto 2.11.7). La ElCom certificherà Swissgrid secondo questo

⁵⁵⁶ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, GU L 158 del 14.6.2019, pag. 125, modificata da ultimo dalla direttiva (UE) 2024/1711, GU. L 1711 del 26.6.24.

modello affinché possa svolgere i propri compiti in modo conforme al mercato interno.

2.11.6.4 Disgiunzione dei gestori delle reti di distribuzione (GRD) (art. 6)

Il diritto dell'UE prescrive per la rete di distribuzione* una disgiunzione più ampia sotto il profilo organizzativo e giuridico rispetto a quella già esistente in Svizzera sotto il profilo contabile e informativo. Di conseguenza, l'esercizio della rete di un'impresa integrata deve essere separato dalle altre attività per quanto riguarda forma giuridica, organizzazione e potere decisionale, ma non sotto il profilo della proprietà (v. punto 2.11.7). Tuttavia, queste disposizioni più ampie si applicano solo ai GRD con almeno 100 000 clienti (da un punto di vista del gruppo nel suo complesso) che in Svizzera sono una quindicina. Per i rimanenti fornitori di energia elettrica valgono le attuali norme sulla disgiunzione. La proprietà pubblica dei GRD non è messa affatto in discussione e di conseguenza non sono necessarie privatizzazioni. Inoltre, si stabilisce che i settori aziendali possono rimanere organizzati secondo il diritto pubblico (p. es. come enti); un aspetto questo rilevante soprattutto per le imprese di diritto pubblico.

2.11.6.5 Apertura del mercato e servizio universale (art. 7)

Un elemento centrale dell'Accordo sull'energia elettrica è l'apertura del mercato per tutti i consumatori finali, parallelamente alla quale la Svizzera mantiene la possibilità di offrire un servizio universale regolamentato per le economie domestiche e le imprese al di sotto di una determinata soglia di consumo, che tuttavia non è specificata nell'Accordo. Secondo l'articolo 7 la Svizzera ha il diritto di mantenere un servizio universale, che non è semplicemente un compito del fornitore di ultima istanza, ed è ammessa anche una regolamentazione dei prezzi (con riserva del diritto UE). In numerosi Stati dell'UE la regolamentazione dei prezzi avviene all'interno e all'esterno del servizio universale, con varie configurazioni, quindi anche con diverse ampiezze d'intervento per quanto riguarda la strutturazione dei prezzi. Secondo il diritto UE tali regolamentazioni dei prezzi sono da intendere come soluzioni transitorie, da introdurre a tempo determinato, anche se una scadenza concreta non è stabilita. In questo modo la Svizzera può mantenere un servizio universale regolamentato, in linea di principio fino a nuova disposizione o finché non riterrà necessaria una normativa.

2.11.6.6 Soppressione delle priorità e compensazione finanziaria (art. 8)

Le priorità o le prenotazioni grazie alle quali le forniture di energia elettrica vengono servite per prime al momento dell'assegnazione delle capacità della rete di trasporto transfrontaliera sono in contrasto con il diritto dell'UE, che le ha già abolite a partire dal 2003, in tempi brevi e senza il versamento di indennità. In Svizzera queste priorità esistono ancora, da un lato, nel caso di contratti (di diritto privato) a lungo termine per l'acquisto di elettricità da centrali nucleari in Francia o per lo scambio di elettricità da centrali idroelettriche svizzere e centrali nucleari francesi e, dall'altro, nel caso di diverse centrali idroelettriche di frontiera, per le quali in taluni casi derivano da trattati

internazionali⁵⁵⁷. Per il primo gruppo (compresa la centrale di frontiera di Emosson) le priorità decadono con l'entrata in vigore dell'Accordo sull'energia elettrica (art. 8 par. 1); come contropartita, i contraenti ricevono una compensazione finanziaria per un periodo transitorio di sette anni (o più breve nel caso il contratto scada prima). Per quanto riguarda le centrali elettriche di frontiera, l'Accordo prevede un disciplinamento per i casi di lieve entità, in base al quale si possono mantenere priorità inferiori a 65 megawatt (MW) per 15 anni; in caso invece di scadenza anticipata delle concessioni, contestualmente decade anche la priorità (art. 8 par. 3). Nelle centrali elettriche al confine tedesco le priorità sono state eliminate da tempo in quanto la Germania le ha ritenute illecite. I contratti con soppressione della priorità e compensazione finanziaria riguardano unicamente la frontiera con la Francia; i casi di minore entità relativi alle centrali di frontiera riguardano i confini con la Francia, l'Italia e l'Austria.

I dettagli del regime transitorio sono riportati nell'allegato II. Il disciplinamento nell'Accordo, compreso il metodo di attuazione, è da considerarsi esaustivo per l'intera tematica. Beneficiano del nuovo regime soltanto i contratti compresi negli elenchi dell'allegato II. L'allegato II stabilisce i principi del meccanismo di compensazione previsto, ma non è ancora stata stabilita dalle autorità di regolazione francesi e svizzere la necessaria metodologia di attuazione (l'allegato II non è quindi *self-executing*). Se ciò non avviene entro tre mesi, la ricerca di una soluzione può essere affidata al Comitato misto; un eventuale rinvio non tange tuttavia il diritto delle parti contraenti alla compensazione finanziaria dal momento in cui sono abolite le priorità. La compensazione è finanziata attraverso le entrate derivanti dalle procedure di gestione delle congestioni nell'ambito dell'assegnazione delle capacità transfrontaliere della rete di trasporto al confine franco-svizzero.

2.11.6.7 Sicurezza dell'approvvigionamento e riserve (art. 9)

L'articolo 9 tratta della sicurezza dell'approvvigionamento, la cui garanzia e il cui rafforzamento sono tra gli obiettivi principali dell'Accordo. Il paragrafo 1 stabilisce che le capacità per gli scambi transfrontalieri sono aperte, soprattutto in periodi di crisi. Entrambe le parti si impegnano a rinunciare a misure che compromettano la sicurezza dell'approvvigionamento, in particolare anche a restrizioni indebite dei flussi transfrontalieri di energia elettrica. Questo paragrafo garantisce sotto il profilo giuridico la disponibilità delle capacità d'importazione di energia elettrica, aspetto su cui recentemente regnava incertezza in Svizzera a causa della prescrizione dell'UE secondo cui il 70 per cento delle capacità di rete rilevanti per lo scambio transfrontaliero di energia elettrica deve essere messo a disposizione del commercio. Tale incertezza ha rappresentato uno dei motivi per cui la Svizzera ha costituito delle riserve.

⁵⁵⁷ Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Francese concernente la sistemazione idroelettrica di Emosson (RS 0.721.809.349.1).

Convenzione per il regolamento dei rapporti tra la Svizzera e la Francia circa certe clausole sul regime giuridico della futura derivazione del Reno a Kembs (RS 0.721.809.349.7).
Convenzione tra la Svizzera e la Francia relativa alla concessione delle forze d'acqua del Doubs presso Châtelot (RS 0.721.809.349.5).

Accordo tra la Svizzera e l'Italia concernente la concessione di forze idrauliche del Reno di Lei (RS 0.721.809.454.2).

Convenzione con la Repubblica d'Austria per lo sfruttamento della forza idrica dell'Inn e dei suoi affluenti nella regione di confine (RS 0.721.809.163.1).

Questa garanzia riduce il fabbisogno di riserve nazionali per la Svizzera. Tali riserve restano tuttavia possibili anche nell'ambito di un accordo, a condizione che siano necessarie, proporzionate e non discriminatorie. Per determinarne il fabbisogno si applicano in linea di principio le stesse norme valide per gli Stati membri dell'UE. Inoltre, l'Accordo consente alla Svizzera di tenere conto di alcune peculiarità, aumentando il margine di manovra in questo ambito. La possibilità di tenere conto delle peculiarità nazionali è riconducibile da un lato al fatto che la Svizzera non è membro dell'UE. Dall'altro, nel determinare il fabbisogno di riserve occorre tenere conto che nei Paesi confinanti l'energia nucleare o il gas per la produzione di energia elettrica in alcuni casi potrebbero essere disponibili solo in misura limitata. Nella costituzione delle riserve bisogna considerare tali questioni in modo proporzionato e ragionevole. Grazie a questo margine di manovra supplementare la Svizzera ha potuto ottenere una deroga nell'articolo 27 paragrafo 7, deroga che quindi è esclusa dal recepimento dinamico del diritto. Ciò significa che anche se in futuro i criteri dell'UE dovessero diventare più severi, la deroga concessa alla Svizzera rimarrebbe invariata e tali criteri inaspriti non dovrebbero essere integrati nell'allegato dell'Accordo.

Il paragrafo 4 contiene una clausola di protezione e una disposizione transitoria per la fase iniziale dell'Accordo sull'energia elettrica. Nel 2022 la Svizzera ha iniziato a costituire le riserve e attualmente sta proseguendo questo processo, anche a fronte dell'incertezza circa la regolamentazione dei rapporti con l'UE. La costituzione delle riserve deve avvenire con un determinato anticipo, poiché richiede molto tempo. La disposizione transitoria tutela le disposizioni che la Svizzera adotta ancora nella fase attuale. Le riserve costituite in questa fase, non conformi alle disposizioni dell'Accordo, devono essere eliminate una volta trascorsi sei anni dall'entrata in vigore. Viceversa, le riserve preesistenti che sono però in linea con l'Accordo possono essere mantenute.

Nell'UE è la Commissione europea ad approvare le riserve degli Stati membri dopo un esame approfondito delle prescrizioni relative all'energia elettrica e agli aiuti di Stato. Per quanto riguarda le riserve previste dall'Accordo, la decisione della Svizzera spetta a un'autorità svizzera (all. I n. 4 lett. c), definita nel progetto di attuazione. In caso di controversia (v. punto 2.1.6.4 Composizione delle controversie), possono sorgere questioni relative sia al diritto alla costituzione di riserve dell'UE sia alle peculiarità svizzere oggetto dei negoziati. Se si ricorre a un tribunale arbitrale questo coinvolgerebbe la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) soltanto se sorgessero questioni relative al diritto UE menzionato e questo fosse rilevante e necessario per dirimere la controversia, mentre gli altri aspetti, ad esempio la considerazione proporzionata e ragionevole delle peculiarità svizzere, verrebbero giudicati unicamente dal tribunale arbitrale, senza coinvolgere la CGUE. Anche la decisione in caso di controversia spetta al tribunale arbitrale.

2.11.6.8 Partecipazione alle autorità e agli organismi dell'UE (art. 10)

In assenza di un accordo sull'energia elettrica, negli ultimi anni la Svizzera non è stata coinvolta in numerosi processi, organi, piattaforme ecc. europei e ne è stata progressivamente esclusa. L'esclusione ha riguardato, tra l'altro, l'accoppiamento dei mercati

per diverse fasce temporali e, in parte, l'energia di regolazione. Con l'Accordo la Svizzera e i suoi attori hanno diritto alla completa partecipazione e hanno l'accesso garantito in tutte le unità e autorità competenti dell'UE, regioni ecc. In quanto Stato non appartenente all'UE, con questa partecipazione la Svizzera non ottiene né il diritto di partecipare alle decisioni né di voto, ma può contribuire all'ulteriore sviluppo del mercato dell'energia elettrica dell'UE in tutti i settori (il cosiddetto *policy shaping*). Si tratta di un aspetto fondamentale, poiché numerose decisioni rilevanti sul mercato interno dell'energia elettrica dell'UE sono prese in modo consensuale. L'articolo 10 elenca a titolo dichiarativo ed esemplificativo le partecipazioni più importanti: della ElCom all'ACER, di Swissgrid all'ENTSO-E e dei GRD alla DSO Entity (*Distribution System Operator*, DSO). Il diritto di partecipazione deriva dal recepimento dei corrispondenti atti giuridici UE nell'allegato I e dal principio dell'Accordo secondo cui la Svizzera e i suoi attori beneficiano dello stesso trattamento degli Stati membri e dei loro attori.

2.11.6.9 Risorse energetiche e forza idrica (art. 11)

L'articolo 11 chiarisce che la Svizzera può definire autonomamente il proprio mix energetico; in questo modo mantiene in particolare la possibilità di continuare a ricorrere all'energia nucleare nazionale. I Cantoni conservano inoltre il diritto di determinare autonomamente l'utilizzo delle proprie risorse energetiche, ossia stabilire in autonomia su quali energie e quale mix energetico intendono puntare, autonomia che vale in particolare per l'energia idroelettrica. Poiché non contiene disposizioni concernenti la forza idrica, l'Accordo non tratta il rilascio delle concessioni o il canone per i diritti d'acqua. Attualmente non esiste uno standard obbligatorio che imponga agli Stati membri di assegnare le concessioni per l'energia idroelettrica mediante gara pubblica. Inoltre, non fanno parte dell'Accordo gli atti giuridici dell'UE da cui potrebbe eventualmente derivare un tale standard (ad es. la direttiva sull'aggiudicazione delle concessioni [UE] 2014/23)⁵⁵⁸. L'UE non potrebbe quindi nemmeno in futuro sostenere che la direttiva sull'aggiudicazione delle concessioni o il suo atto giuridico successivo rientrino nel campo di applicazione dell'Accordo. Se così fosse, tale direttiva avrebbe dovuto essere inclusa nell'Accordo già in questa fase. Nemmeno il canone per i diritti d'acqua è messo in discussione. Inoltre, l'articolo 11 chiarisce che l'Accordo non osta alla proprietà pubblica degli impianti di produzione, comprendenti anche gli impianti idroelettrici. L'Accordo sull'energia elettrica non richiede quindi privatizzazioni.

2.11.6.10 Aiuti di Stato (art. 12–19)

Costituendo una materia *level-playing-field*, l'Accordo sull'energia elettrica riguarda anche gli aiuti di Stato. Tali norme disciplinano, da un lato, il divieto materiale e direttamente applicabile di concedere aiuti di Stato, con diverse deroghe anch'esse direttamente applicabili, e, dall'altro, i pilastri della procedura di sorveglianza. Le prescrizioni sono sostanzialmente identiche a quelle degli altri due accordi sul mercato interno che prevedono disposizioni in materia di aiuti di Stato, ossia l'Accordo sui trasporti terrestri e l'Accordo sul trasporto aereo, ad eccezione di alcuni atti giuridici

⁵⁵⁸ GU L 94 28.03.2014, pag. 1.

settoriali, e sono spiegate in termini generali al punto 2.2. Un fattore determinante per il diritto in materia di aiuti di Stato deriva dalla definizione del campo di applicazione dell'Accordo sull'energia elettrica; il fatto che quest'ultimo non contempli in particolare il consumo di energia elettrica (art. 2) determina il campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato (punto 2.2.5.3). Di conseguenza, a differenza degli Stati UE, non rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo numerose misure di promozione a favore dei grandi consumatori di energia elettrica o sistemi nazionali e cantonali per la promozione dell'efficienza energetica o del consumo razionale di energia elettrica.

Riguardano le disposizioni internazionali sugli aiuti di Stato anche gli allegati III e IV e una dichiarazione congiunta allegata all'Accordo. L'allegato III stabilisce che i sei principali regimi svizzeri riguardanti gli aiuti di Stato nel settore dell'energia elettrica sono conformi alle norme in materia (eccezioni legali): per le energie rinnovabili il premio di mercato fluttuante e i contributi d'investimento (compresa la riduzione del canone d'acqua in caso di contributi d'investimento), i contributi alle spese d'esercizio per la biomassa e le garanzie per la geotermia nonché, per la protezione delle acque, la promozione e gli indennizzi per il risanamento dei deflussi residuali e della forza idrica. Per quanto riguarda il premio di mercato fluttuante e i contributi d'investimento per le energie rinnovabili, la Svizzera deve ancora apportare lievi modifiche (concernenti la commercializzazione diretta e per evitare incentivi alla produzione nelle fasi di prezzo negative). In linea di massima, tuttavia, questi strumenti sono già conformi alla normativa sugli aiuti di Stato. Inoltre, in futuro il Comitato misto dell'Accordo sull'energia elettrica potrà stabilire ulteriori deroghe che possono discostarsi dal diritto dell'UE.

È importante sottolineare alcuni aspetti relativi all'elenco compreso nell'Accordo: per esempio, se non vi figurano degli aiuti non significa che siano inammissibili. Nei negoziati per l'Accordo sull'energia elettrica sono stati intenzionalmente analizzati solamente alcuni aiuti principali, tra le altre cose per via del modello a due pilastri su cui poggia la sorveglianza degli aiuti di Stato. Inoltre, non si può desumere che le norme cantonali o comunali siano inammissibili dal fatto che gli aiuti compresi nell'elenco siano di diritto federale, al contrario; anche per analoghi strumenti cantonali o comunali si presume che siano conformi agli aiuti di Stato. Anche l'affermazione circa la durata della conformità deve essere inquadrata correttamente: il fatto che gli aiuti siano dichiarati conformi rispettivamente per sei e dieci anni è motivato da ragioni procedurali (in quanto nell'UE le valutazioni degli aiuti di Stato sono limitate nel tempo) e non materiali. Tali termini non costituiscono periodi di transizione trascorsi i quali gli aiuti diventano inammissibili; piuttosto devono confluire nell'esame continuo dei regimi di aiuto esistenti da parte dell'autorità di sorveglianza svizzera. L'attuale valutazione positiva costituisce anche un segnale importante per il periodo successivo alla scadenza dei suddetti termini. Viceversa, non è escluso che tali aiuti diventino inammissibili successivamente (una volta trascorsi sei o dieci anni), ad esempio a causa di un nuovo quadro giuridico. Gli aiuti all'attuazione basati su questi regimi di aiuto non potranno quindi più essere concessi. Grazie a una disposizione transitoria dell'Accordo (art. 14 par. 3 e art. 15 par. 3), la Svizzera ha cinque anni di tempo a decorrere dall'entrata in vigore dell'Accordo per istituire un'autorità

di sorveglianza e, successivamente, di un altro anno per fare il punto sugli aiuti esistenti. In questo quadro l'autorità di sorveglianza svizzera dovrà esaminare i possibili aiuti del settore elettrico non esplicitamente menzionati nell'Accordo. L'Accordo non stabilisce le tempistiche per gli eventuali adeguamenti dei regimi di aiuto proposti dall'autorità di sorveglianza (non degli aiuti concessi singolarmente).

2.11.6.11 Diritto ambientale (art. 20)

L'articolo 20 riguarda un'altra materia caratterizzata dal *level playing field*, ossia il diritto ambientale. Conformemente al corrispondente allegato V, viene dichiarata rilevante una serie di sei atti giuridici del diritto ambientale dell'UE concernenti: 1) la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, 2) la valutazione dell'impatto ambientale di determinati piani e programmi, 3) le emissioni industriali, 4) la riduzione del tenore di zolfo di determinati carburanti e combustibili liquidi, 5) la conservazione di specie di uccelli selvatici e (6) la responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Per la Svizzera gli effetti sono limitati al settore dell'energia elettrica, come definito nell'Accordo. Si applica un approccio corrispondente al principio di equivalenza; le prescrizioni dell'UE non sono direttamente applicabili alla Svizzera che quindi negli atti di cui all'allegato V deve garantire lo stesso livello di protezione dell'ambiente. Può inoltre prevedere un livello di protezione più elevato, a condizione che non costituisca un ostacolo all'accesso al proprio mercato elettrico (art. 27 par. 3). La Svizzera è tenuta pertanto a raggiungere il risultato previsto dal diritto UE in materia di protezione dell'ambiente: Tuttavia, per quanto riguarda gli strumenti, le procedure e i termini applicabili, non è vincolata a quelli applicati dall'UE. Con l'approccio orientato al risultato si evita la frammentazione del diritto ambientale in Svizzera, per il settore dell'elettricità da un lato e per gli altri settori dall'altro. Nel settore dell'energia elettrica il diritto svizzero vigente è già equivalente al livello di protezione richiesto dal pertinente diritto UE, ragion per cui non sono necessari adeguamenti giuridici. Non sono toccate le competenze cantonali o comunali in questo settore.

2.11.6.12 Cooperazione nel settore delle energie rinnovabili e dell'infrastruttura energetica (art. 21 e 22)

In questi articoli sono state stabilite le cooperazioni tra UE e Svizzera nei rispettivi settori: la prima riguarda le energie rinnovabili (art. 21). Entrambe le parti riconoscono l'intenzione di aumentare la quota di energie rinnovabili nel sistema energetico, il che include per la Svizzera anche un obiettivo indicativo del 48,4 per cento per la quota di energie rinnovabili rispetto al consumo finale lordo di energia nel 2030 (v. punto 2.11.6.16 «Commenti all'allegato VI»).

La seconda cooperazione riguarda l'infrastruttura energetica transeuropea (*Trans-European Networks – Energy*, TEN-E) nel settore elettrico (art. 22). Questa garantisce l'integrazione in una pianificazione transfrontaliera che potrebbe interessare solo pochi progetti svizzeri (p. es. il *Greenconnector*). Nell'Accordo è stato scelto l'approccio dei Paesi terzi introdotto dal regolamento (UE) 2022/869 (regolamento UE TEN-E) per i progetti di interesse comune (*Projects of Mutual Interest*, PMI). Nel quadro dell'Accordo sull'energia elettrica si presume come dato un elevato livello di convergenza del quadro politico, necessario per l'inclusione di progetti di Paesi terzi negli

elenchi dei PMI, anche per quanto riguarda il mercato interno e la decarbonizzazione. Progetti di questo tipo richiedono procedure di autorizzazione rapide. Tuttavia, la Svizzera non deve attenersi alle norme UE dettagliate in materia, ma soltanto disporre di un quadro normativo analogo, ad esempio per quanto riguarda i termini procedurali. Con le norme svizzere vigenti e quelle contenute nel progetto volto ad accelerare la trasformazione e l'ampliamento delle reti elettriche (revisione della legge sugli impianti elettrici), questo «quadro normativo analogo» è dato. La questione della ripartizione transfrontaliera dei costi dovrà essere risolta caso per caso. Il finanziamento di questi progetti non è disciplinato nell'Accordo. Per la mancata partecipazione al meccanismo di finanziamento, è improbabile che l'UE conceda finanziamenti a progetti situati in Svizzera. La Confederazione ha rinunciato a questa partecipazione, in particolare perché sarebbe diventata un pagatore netto.

2.11.6.13 Comitato misto (art. 25), affari istituzionali (art. 26 segg.) e scambio di informazioni (art. 40 segg.)

Come negli altri accordi bilaterali, responsabile del buon funzionamento dell'Accordo è un Comitato misto (art. 25). Nell'ambito del pacchetto Svizzera-UE, laddove opportuno, si procede a una semplificazione delle disposizioni sul comitato misto in tutti gli accordi interessati (v. n. 2.1.6.7). Oltre ai consueti compiti, come ad esempio l'adozione di decisioni concernenti l'integrazione nell'Accordo di atti giuridici dell'UE (v. punto 2.1.8), l'Accordo assegna al Comitato misto anche determinate competenze che il diritto UE nel settore dell'energia elettrica attribuisce alle istituzioni dell'UE.

Le disposizioni istituzionali dell'Accordo (art. 26 segg.) corrispondono a quelle degli altri accordi sul mercato interno (v. punto 2.1).

Nella misura in cui l'Accordo sull'energia elettrica costituisce un accordo bilaterale in un settore relativo al mercato interno a cui la Svizzera partecipa (art. 24 par. 2), le misure di compensazione proporzionate che una Parte contraente può adottare per rimediare a un'eventuale situazione di squilibrio (cfr. punto 2.1.6.4.3) possono essere adottate nell'ambito dell'Accordo sull'energia elettrica stesso oppure anche nell'ambito di qualsiasi altro accordo in settori relativi al mercato interno al quale la Svizzera partecipa (art. 33 par. 1).

Specifici per l'Accordo sull'energia elettrica sono gli articoli 40–42. L'articolo 41 paragrafo 1 (in combinato disposto con gli atti UE di cui all'allegato I) riconosce che le istituzioni UE possono redigere i rapporti e i pareri previsti nel settore elettrico dell'UE ricevuto anche in relazione alla Svizzera. In merito a questi documenti, vi è una forte necessità di scambio di informazioni, ma anche in generale laddove l'UE necessita di informazioni dalla Svizzera, analogamente a quanto avviene per gli Stati membri UE. L'articolo 40 paragrafo 1 prevede di regola la via diplomatica attraverso il Comitato misto nel caso in cui l'informazione sia trasmessa alla Commissione europea. Nel caso dell'ACER, che spesso affronta questioni più tecniche, di norma è invece previsto lo scambio diretto di informazioni tra le autorità (art. 40 par. 5), ciò per esigenze pratiche, in particolare quando si tratta di questioni urgenti. Il Comitato misto può stabilire deroghe in anticipo o ad hoc (art. 40 par. 3 e 5). Infine, nell'esercizio dei loro compiti, la Commissione e l'ACER possono scambiare informazioni di-

rettamente con le imprese svizzere (art. 40 par. 6). Se l'Accordo riconosce alle autorità UE competenze di diritto settoriale anche per quanto riguarda la Svizzera, pure lo scambio diretto di informazioni è previsto come norma generale.

L'articolo 45 prevede che le parti contraenti si scambino eventuali informazioni classificate conformemente all'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate, concluso il 28 aprile 2008. L'articolo 45 incarica inoltre il Comitato misto di definire le modalità per garantire un'adeguata protezione dei dati sensibili in una decisione specificamente adottata a tal fine.

2.11.6.14 Contributo finanziario (art. 49)

Per la sua partecipazione all'ACER la Svizzera versa annualmente un contributo finanziario. L'articolo 49 e l'allegato VII definiscono nel dettaglio il calcolo del contributo e le modalità di pagamento. Il contributo finanziario è costituito da un contributo alle spese d'esercizio e da una quota di partecipazione. Il contributo alle spese d'esercizio corrisponde alla quota di PIL della Svizzera rispetto al PIL dell'UE, moltiplicata per i costi totali dell'ACER e applicando una riduzione del 15 per cento, poiché la Svizzera partecipa solo alle attività dell'ACER relative all'energia elettrica e non a quelle del gas (proporzionalmente molto più ridotte). La quota di partecipazione corrisponde al 4 per cento del contributo alle spese d'esercizio. Il contributo finanziario del nostro Paese ammonta quindi a circa 1,4 milioni di franchi all'anno, finanziati attraverso una tassa di vigilanza già in vigore, riscossa da Swissgrid presso i consumatori finali.

2.11.6.15 Allegato I: Disposizioni del mercato interno dell'energia elettrica dell'UE

2.11.6.15.1 Informazioni generali sugli allegati con recepimento del diritto e competenze delle istituzioni dell'UE

Nell'allegato I sono integrati gli atti giuridici dell'UE concernenti il mercato interno dell'energia elettrica e pertanto vincolanti per la Svizzera. Per quanto riguarda le competenze va osservato che la sorveglianza sulla corretta applicazione dell'Accordo secondo il modello a due pilastri dell'Accordo (v. punto 2.1) è svolta dalle autorità svizzere, principalmente dalla ElCom. Anche il diritto settoriale dell'UE attribuisce questa competenza principalmente alle autorità dei singoli Stati membri, il diritto settoriale dell'Unione contempla tuttavia anche competenze delle istituzioni UE, soprattutto quando le autorità nazionali competenti e interessate non raggiungono un accordo oppure è necessaria una visione europea sovraordinata. L'Accordo disciplina le modalità di gestione di tali competenze nei casi in cui è coinvolta la Svizzera, stabilendo singolarmente per ogni competenza chi la esercita. Se una competenza non è assegnata nell'Accordo, è attribuita alle autorità svizzere. L'attribuzione di eventuali future competenze derivanti dall'ulteriore sviluppo del diritto UE oppure da nuovi atti rilevanti verrà effettuata dal Comitato misto.

La logica seguita nell'Accordo per l'attribuzione delle competenze è oggettiva e differenziata. All'ACER, che spesso si occupa di contenuti altamente tecnici, talvolta

tuttavia di notevole portata, e in cui manca un organo decisionale alternativo adeguato, vengono attribuite diverse competenze. Tuttavia, sono state negoziate anche soluzioni speciali nei casi in cui si può ledere la sovranità svizzera, per esempio nell'assegnazione della Svizzera a una regione di calcolo della capacità. Anziché la competenza sussidiaria dell'ACER vigente nell'UE, in una prima fase, per i casi che la riguardano, la Svizzera può rivolgersi al Comitato misto, in cui può intervenire con pari diritti per raggiungere un accordo. Se entro sei mesi non si giunge a un accordo, la competenza è trasferita all'ACER, poiché la decisione riguardante la Svizzera si ripercuote direttamente anche sulle decisioni interne dell'UE e un ulteriore rinvio potrebbe portare a complicazioni o blocchi ben oltre i confini svizzeri. L'Accordo si discosta dall'ordinamento UE anche per quanto riguarda l'assegnazione delle zone di offerta. Il Comitato misto esprime il proprio consenso a una proposta elaborata dalla Commissione europea. Ulteriori norme speciali si trovano, ad esempio, nei poteri analoghi a quelli di polizia di cui dispone l'ACER nell'ambito del regolamento REMIT, che per la Svizzera sono sostituite da una soluzione in cui la procedura è svolta dalla ECom. In questo modo è garantita la sovranità svizzera.

Nell'Accordo non è disciplinata in modo esplicito la questione delle vie legali: Pertanto occorre distinguere tra la Svizzera come Stato (comprese le sue autorità, p. es. la ECom) e gli operatori economici o privati. Lo Stato deve percorrere la via della composizione delle controversie prevista dall'Accordo (art. 32) e adire quindi il tribunale arbitrale. Gli altri ricorrenti (p. es. le imprese svizzere) si rivolgono invece alle istanze dell'UE, ossia al Tribunale dell'UE e alla CGUE (e, per quanto riguarda l'ACER, alla commissione di ricorso dell'ACER). Se ricorrono alle vie legali sia la Svizzera che un'impresa ed eventualmente anche altri attori nell'UE, i tribunali aditi devono garantire un adeguato coordinamento procedurale, eventualmente anche mediante sospensioni. Le decisioni nazionali, ad esempio della ECom, possono essere impugnate dinanzi ai tribunali svizzeri.

Nelle osservazioni preliminari degli allegati I e VI sono stabiliti due principi che concretizzano l'applicazione degli atti giuridici dell'UE integrati negli allegati I e VI e il trattamento della Svizzera alla stregua di uno Stato membro dell'UE.

Il primo principio stabilisce che i diritti e gli obblighi previsti dagli atti giuridici dell'UE integrati negli allegati I e VI per gli Stati membri dell'UE si applicano anche alla Svizzera.

Questa disposizione si applica in linea di principio anche agli altri accordi sul mercato interno del pacchetto Svizzera-UE (v. punto 2.1.5.7). Essa garantisce che la Svizzera goda degli stessi diritti degli Stati membri dell'UE e non possa essere trattata in modo meno favorevole in quanto «Stato terzo».

Il secondo principio stabilisce che i riferimenti a persone fisiche o giuridiche residenti o con sede negli Stati membri dell'UE valgono anche come riferimenti a persone fisiche o giuridiche residenti o con sede in Svizzera. Questa disposizione, prevista anche nell'Accordo sulla sicurezza alimentare, stabilisce che, nell'ambito di applicazione dell'Accordo sull'energia elettrica, alle persone fisiche e giuridiche residenti o con

sede in Svizzera si applicano in linea di principio le stesse norme applicabili alle persone fisiche e giuridiche residenti o con sede negli Stati membri dell'UE.

Entrambi i principi devono essere applicati nel pieno rispetto delle disposizioni istituzionali, ovvero in particolare nel rispetto dell'approccio a due pilastri e non nell'ambito di applicazione di una deroga ai sensi dell'articolo 27 capoverso 8 dell'Accordo sull'energia elettrica. Inoltre, i principi si applicano solo se non diversamente previsto dagli adeguamenti tecnici.

Occorre inoltre rimandare ai riferimenti ad atti dell'UE non recepiti contenuti negli atti dell'UE recepiti. Poiché gli atti giuridici a cui si fa riferimento non sono stati integrati negli allegati, secondo una prassi consolidata tali rinvii ad atti non integrati negli accordi Svizzera-UE non si applicano alla Svizzera se ciò non è esplicitamente previsto, come nel caso, appunto, dell'Accordo sull'energia elettrica.

2.11.6.15.2 Prevenzione dei rischi

Con il regolamento (UE) 2019/941 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica, l'UE ha istituito un quadro volto a garantire che gli Stati membri siano sufficientemente sensibilizzati e preparati a tutti i tipi di rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Inoltre, sono stati chiariti i compiti e le responsabilità in caso di emergenza e si tiene conto degli effetti transfrontalieri nell'adozione di misure di protezione. Il regolamento definisce inoltre cosa si intende per «crisi dell'energia elettrica», ad esempio in caso di domanda straordinaria o di guasti a un'infrastruttura essenziale di produzione o di trasporto. In quanto elemento fondamentale, la prevenzione, la preparazione e la gestione delle crisi sono portate al livello europeo e, in collaborazione con diversi attori, tra cui le autorità nazionali competenti (ENTSO-E e ACER), vengono definiti scenari di crisi regionali, ossia transnazionali. Su tale base, gli Stati redigono piani di preparazione ai rischi con misure di prevenzione e gestione chiaramente definite, trasparenti, proporzionate e non discriminatorie, che devono comprendere anche misure di gestione armonizzate a livello regionale. Con questo Accordo la Svizzera entra a far parte di questa collaborazione in materia di preparazione ai rischi, il che rafforza la resilienza dell'approvvigionamento elettrico. Per diversi aspetti non urgenti, il nostro Paese dispone di un periodo transitorio in modo da poterli attuare nel secondo pacchetto. La Germania, la Francia, il Belgio, i Paesi Bassi, il Lussemburgo e l'Austria attuano la cooperazione regionale per la preparazione e la gestione delle crisi prevista dal regolamento nell'ambito del Forum energetico pentalaterale, a cui la Svizzera partecipa già in qualità di osservatore. Con l'Accordo sull'energia elettrica la Svizzera aderisce a pieno titolo a questa collaborazione.

2.11.6.15.3 Regolamento ACER

L'ACER è l'Agenzia europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia degli Stati membri dell'UE per l'elettricità e il gas. Il corrispondente regolamento ACER (UE 2019/942), anch'esso parte dell'*acquis* dell'UE concernente il diritto del mercato interno dell'energia elettrica, istituisce questa agenzia e disciplina i compiti dell'ACER, tra l'altro in relazione all'elaborazione e all'attuazione dei codici di rete

(v. punto 2.11.6.14.5), all'adeguatezza della produzione di energia elettrica e alla preparazione ai rischi nonché al monitoraggio dell'integrità e della trasparenza del mercato all'ingrosso (REMIT). I codici di rete sono regole tecniche valide a livello di UE per l'esercizio, la pianificazione e l'accesso alle reti dell'elettricità e del gas (v. punto 2.11.6.14.5). Inoltre, il regolamento ACER disciplina diverse competenze (v. sopra) e gli organi dell'ACER, compreso in particolare il Comitato dei regolatori, in cui i rappresentanti delle autorità di regolazione nazionali prendono decisioni a maggioranza qualificata. Sulla base di un (*Memorandum of Understanding* (MoU)), dal 2017 la ElCom collabora con l'ACER e ha potuto partecipare ai suoi organi in qualità di osservatore. Dopo la disdetta del Memorandum da parte dell'ACER nell'estate 2021, questa collaborazione è cessata. Grazie all'Accordo sull'energia elettrica la ElCom prenderà parte all'ACER per il settore dell'energia elettrica, ma non del gas, e potrà così partecipare all'elaborazione di importanti normative e decisioni, ma senza diritto di voto (come d'altronde nemmeno gli Stati del SEE). L'assunzione presso l'ACER è aperta anche ai cittadini svizzeri. Ulteriori informazioni sullo status dell'ACER sono riportate nell'appendice dell'allegato I.

2.11.6.15.4 Regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica

Il regolamento (UE) 2019/943 sul mercato interno dell'energia elettrica, insieme alla relativa direttiva, costituisce il nucleo vero e proprio del pertinente *acquis* dell'UE. Contiene in parte disposizioni estremamente dettagliate su un gran numero di argomenti. La maggior parte di queste norme verrebbe applicata direttamente in Svizzera, tuttavia per il momento non sarà così poiché è stato negoziato un periodo transitorio, ad esempio per le norme dettagliate concernenti l'immissione prioritaria degli impianti di produzione di energie rinnovabili (art. 12 par. 2–7) o per i nuovi interconnettori (art. 63) («linee di interconnessione» conformemente al diritto interno). Il regolamento UE 2019/943 contiene norme concernenti, tra l'altro, i seguenti argomenti: responsabilità dei gruppi di bilancio, norme concernenti i diversi tipi di mercato come *day-ahead*, *intraday*, mercati a termine e mercati dell'energia di regolazione, dispacciamento e ridispacciamento, assegnazione delle capacità, gestione delle congestioni e relative entrate, contratti d'acquisto di energia elettrica e pianificazione di rete. Esso include inoltre la norma, molto discussa (anche in Svizzera negli ultimi anni), secondo cui il 70 per cento delle capacità di trasporto rilevanti per lo scambio transfrontaliero di energia elettrica deve essere reso disponibile per il commercio (art. 16). La gestione delle capacità di trasporto verso Stati terzi non è disciplinata dal diritto UE. L'Accordo sull'energia elettrica chiarisce che la Svizzera è considerata nelle norme per il calcolo e l'assegnazione delle capacità; in tal modo non sussiste il rischio che le norme siano applicate a scapito della Svizzera. Ciò significa anche che dall'entrata in vigore dell'Accordo Swissgrid dovrà soddisfare la prescrizione, il che è tecnicamente fattibile. Sono inoltre contenute disposizioni sull'adeguatezza delle risorse e sui meccanismi di capacità nonché sulle riserve strategiche (art. 20 segg.), rilevanti per la riserva di energia elettrica svizzera. Infine, sono disciplinati anche numerosi organismi, come l'ENTSO-E, i centri di coordinamento regionali e l'Organizzazione dei gestori delle reti di distribuzione (EU-DSO).

2.11.6.15.5 Codici di rete (network code)

Di grande rilevanza pratica sono i cosiddetti codici di rete (*network code*), che si basano sul regolamento (UE) 2019/943 di cui sopra e sono contenuti in regolamenti della Commissione europea, motivo per cui questi ultimi fanno parte anche dell'*acquis* pertinente. Si tratta di prescrizioni specifiche volte a disciplinare le questioni tecniche, operative ed economiche relative all'esercizio e all'utilizzo dell'infrastruttura di rete transfrontaliera per un mercato interno dell'energia elettrica UE efficiente e aperto. I codici di rete tradizionali possono essere suddivisi in tre categorie: a) codici relativi al mercato, per l'assegnazione delle capacità e la gestione delle congestioni, l'assegnazione delle capacità a lungo termine e la compensazione del sistema di approvvigionamento dell'energia elettrica; b) codici relativi alle condizioni tecniche di connessione; e c) codici per l'esercizio della rete. I codici di rete contengono norme dettagliate valide e, in linea di principio, direttamente applicabili in Svizzera, in quanto regolamenti UE integrati nell'Accordo. I codici relativi al mercato disciplinano tra l'altro l'istituzione e il funzionamento delle rispettive piattaforme dell'UE (p. es. per l'accoppiamento dei mercati), dalle quali la Svizzera è stata di recente esclusa. A tal fine, l'Accordo contiene clausole che consentono la partecipazione della Svizzera all'accoppiamento dei mercati entro nove mesi dall'entrata in vigore dell'Accordo.

La partecipazione all'accoppiamento dei mercati implica inoltre per la Svizzera l'introduzione di un nuovo attore. Questo gestore del mercato elettrico designato (*Nominated Electricity Market Operator*, NEMO) gestisce la borsa dell'energia elettrica per la zona di offerta Svizzera e, in collaborazione con i NEMO delle zone di offerta limitrofe, il meccanismo di accoppiamento dei mercati. Attualmente la borsa dell'energia elettrica offre prodotti spot EPEX per la zona di offerta Svizzera. Ai sensi dell'Accordo, il gestore della borsa dell'energia elettrica deve essere formalmente designato dall'autorità di regolazione. Vengono designati anche diversi gestori di borse dell'energia elettrica che possono offrire parallelamente prodotti per la zona di offerta Svizzera. Il NEMO continua a essere finanziato attraverso gli emolumenti versati dai partecipanti al commercio.

Sulla base dei codici di rete vengono inoltre emanate le condizioni tecniche di attuazione e le metodologie (*Terms and Conditions or Methodologies*, TCM) che fanno parte dell'intero corpus normativo. Grazie all'Accordo, la Svizzera potrà partecipare a pieno titolo all'elaborazione delle nuove TCM che la ElCom inserirà come parte del quadro normativo rilevante mediante istruzioni. Finché ciò non sarà avvenuto, in virtù dell'Accordo (senza decisione da parte della Svizzera) le TCM saranno direttamente applicabili nel nostro Paese.

Leggermente diverso è il nuovo codice di rete per la cibersicurezza, anch'esso recepito. Il codice è limitato al settore dell'energia elettrica, ma allo stesso tempo è integrato in un più ampio quadro giuridico dell'UE in materia di cibersicurezza, che comprende anche attori con ruoli specifici. L'Accordo fa riferimento a questi attori, siano essi istituiti nel codice delle reti per la cibersicurezza o nel diritto generale dell'UE in materia di cibersicurezza, evitando intenzionalmente che quest'ultimo diventi applicabile per la Svizzera. Per l'attuazione del codice di rete, la Svizzera dovrà designare diversi organi che avranno determinati compiti. Non essendo coinvolta nell'ulteriore

quadro giuridico in materia di cibersicurezza al di fuori del settore dell'elettricità, non è prevista la partecipazione della Svizzera all'Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza (ENISA).

2.11.6.15.6 Piattaforma per la trasparenza ENTSO-E

Il regolamento (UE) n. 543/2013 mira a rafforzare la trasparenza dei mercati dell'energia elettrica, stabilendo obblighi precisi in materia di trasmissione e pubblicazione dei dati. Esso costituisce la base giuridica fondamentale per lo scambio di dati con la ENTSO-E e fornisce il mandato legale per la piattaforma per la trasparenza delle informazioni. Con l'Accordo sull'energia elettrica, il suddetto regolamento diventa applicabile in Svizzera, senza attuazione. Swissgrid lo applicava già ampiamente laddove possibile su base non vincolante. D'ora in poi potrà conformarsi integralmente alle sue disposizioni. Inoltre, con il recepimento del regolamento, i proprietari dei dati, in particolare i GRD, saranno obbligati a trasmettere i dati pertinenti alla società nazionale di rete.

2.11.6.15.7 Direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica

Altri temi centrali sono disciplinati dalla direttiva (UE) 2019/944 sul mercato interno dell'energia elettrica, come ad esempio la libera scelta del fornitore (apertura del mercato per tutti i consumatori finali) e i relativi diritti dei consumatori. La Svizzera dispone di un periodo transitorio di tre anni per l'introduzione dei brevi termini per il passaggio vigenti nell'UE. Il quadro definisce inoltre gli interventi e le normative che gli Stati possono attuare. La direttiva disciplina altresì la disgiunzione dei GRD summenzionata e i modelli per i GRT (modelli TSO). Altri temi riguardano le reti locali («reti di distribuzione chiuse» conformemente al diritto UE), la flessibilità, gli impianti di stoccaggio e la mobilità elettrica. Infine sono disciplinati i requisiti posti all'autorità di regolazione indipendente e i suoi numerosi compiti, tra cui la realizzazione dell'allacciamento e l'accesso alla rete, tariffe incluse. Rispetto alla situazione attuale si tratta di un cambiamento importante per la Svizzera che dovrà trasferire la competenza all'autorità di regolazione solamente dopo un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore dell'Accordo. La maggior parte delle norme della direttiva non sono direttamente applicabili in Svizzera (come negli Stati dell'UE) e pertanto necessitano dell'attuazione nel diritto nazionale.

2.11.6.15.8 Integrità e trasparenza del mercato all'ingrosso (REMIT)

Il regolamento REMIT (UE) 1227/2011 crea un quadro armonizzato volto a garantire la trasparenza e l'integrità dei mercati dell'energia all'ingrosso. È importante che i consumatori e gli altri partecipanti al mercato possano avere fiducia nell'integrità di questi mercati, caratterizzati da prezzi che rispecchiano un'interazione equilibrata e basata sulla competitività tra domanda e offerta e dove non si verificano abusi di mercato. Il regolamento REMIT vieta pertanto l'insider trading e la manipolazione del mercato e prevede obblighi di registrazione, pubblicazione di informazioni privilegiate e trasmissione di informazioni circa le transazioni effettuate sui mercati dell'energia all'ingrosso. Essendo tali obblighi di carattere transfrontaliero, la relativa sorveglianza è affidata all'ACER.

Le soluzioni speciali per la Svizzera contenute nell'Accordo riguardano i poteri d'indagine dell'ACER, previsti in aggiunta al controllo da parte delle autorità di regolazione nazionali (quando queste non intervengono) e nei casi transfrontalieri. In queste fattispecie l'ACER può avviare indagini in Svizzera. Tuttavia le indagini vere e proprie, in parte di natura poliziesca, come perquisizioni domiciliari o sequestri, sono eseguite dalle autorità svizzere, in particolare dalla ECom, che può anche essere strettamente affiancata dall'ACER.

La Svizzera recepisce il regolamento REMIT solamente nel settore dell'energia elettrica, ma non del gas. In Svizzera la legge federale del 28 marzo 2025 sulla vigilanza e la trasparenza sui mercati dell'energia all'ingrosso (LVTE, RU...) riguarda entrambi i settori. La parte relativa all'energia elettrica rilevante ai fini REMIT è già conforme all'Accordo sull'energia elettrica. Ciononostante, poiché l'Accordo modifica la situazione di partenza e l'ottica, nell'ambito della sua attuazione sono necessari adeguamenti della LVTE (v. punto 2.11.8.3).

2.11.6.16 Allegati III, IV e V

Gli allegati relativi agli aiuti di Stato (III e IV) e all'ambiente (V) sono stati precedentemente illustrati nel rispettivo argomento (punti 2.11.6.10 e 2.11.6.9).

2.11.6.17 Energie rinnovabili (allegato VI)

2.11.6.17.1 Obiettivo relativo alle energie rinnovabili

Con questo Accordo la Svizzera recepisce parti significative in termini di contenuto, ma limitate come entità, della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (direttiva sulle energie rinnovabili, RED II). Si tratta di un ulteriore ambito di collaborazione connesso al mercato interno dell'energia elettrica (art. 21 e all. VI). Il maggiore impiego di energie rinnovabili perseguito attraverso la RED II serve, tra l'altro, a raggiungere un bilancio equilibrato dei gas serra entro il 2050, un obiettivo a lungo termine condiviso da Svizzera ed UE. A tal fine, la RED II prevede tra l'altro, come obiettivo generale per l'UE, una quota di energie rinnovabili rispetto al consumo finale lordo di energia del 42,5 per cento, se possibile del 45 per cento. L'attuale regime RED prevede che i singoli Stati membri contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi complessivi. Per la Svizzera l'Accordo prevede un valore di riferimento o obiettivo indicativo del 48,4 per cento del consumo finale lordo di energia, senza fissare obiettivi o prescrizioni settoriali, ad esempio per l'elettricità, il riscaldamento o i trasporti. Seppur ambizioso, questo obiettivo è in linea con l'attuale politica energetica e climatica della Svizzera e i suoi obiettivi e strumenti. Il calcolo per monitorare il raggiungimento dei risultati si basa sul cosiddetto strumento SHARES dell'Ufficio statistico dell'Unione europea Eurostat. L'obiettivo svizzero definito nell'Accordo è a sé stante e non viene computato ai fini dell'obiettivo UE. Poiché tecnicamente si tratta di un semplice valore di riferimento, l'impegno della Svizzera è di natura politica, per cui un eventuale mancato raggiungimento non avrebbe conseguenze sul piano del diritto internazionale. L'UE non potrebbe pretendere un adempimento mediante la procedura di composizione delle controversie dell'Accordo. Una volta che l'UE avrà stabilito il suo obiettivo per il periodo

successivo al 2030, l'obiettivo svizzero dovrà essere aggiornato in base a questo oppure al nuovo regime RED.

2.11.6.17.2 Garanzie di origine (GO) e comunità energetiche rinnovabili

In mancanza di un accordo sull'energia elettrica, dal 2021 nell'UE non sono più riconosciute le garanzie di origine svizzere* (GO). Con l'Accordo le GO vengono nuovamente riconosciute: oltre a quelle per l'elettricità, anche quelle per il calore nonché i combustibili e i carburanti rinnovabili.

Il diritto dell'UE prevede diverse forme di comunità per una maggiore diffusione delle energie rinnovabili alla base, le cosiddette «comunità energetiche rinnovabili». L'allegato VI stabilisce che le disposizioni della RED in questione non sono applicabili alla Svizzera che tuttavia deve disporre di norme equivalenti. Il nostro Paese, che a sua volta conosce diverse forme simili di comunità, come il raggruppamento ai fini del consumo proprio e le comunità locali di energia elettrica (CLE), può continuare ad applicare queste forme, ma può anche procedere a una riorganizzazione degli strumenti per allinearsi maggiormente all'UE.

2.11.6.17.3 Particolarità nel settore del legno

La RED II vieta il sostegno finanziario a tronchi per sega, impiallacciatura e scopi industriali, nonché per i tronchi e le radici durante la combustione per la produzione di energia. Per la Svizzera, questo divieto riguarda solamente la produzione di energia elettrica. Tuttavia, poiché per la produzione di calore si rinuncia a una garanzia di origine, in questo caso non è necessaria l'attuazione nel diritto nazionale.

La biomassa legnosa può essere utilizzata solo in base al suo valore aggiunto economico ed ecologico più elevato secondo la cosiddetta utilizzazione a cascata (uso efficiente sotto il profilo delle risorse secondo il principio circolare): il legno deve essere utilizzato come materiale prima di essere infine destinato alla produzione di energia. Poiché l'utilizzazione a cascata è già una prassi corrente in Svizzera, si rinuncia a un'ulteriore normativa che comporterebbe un onere d'esecuzione.

2.11.6.17.4 Criteri di sostenibilità e riduzione delle emissioni di gas serra per i biocarburanti e i biocombustibili

Per l'imputazione all'obiettivo relativo alle energie rinnovabili devono essere soddisfatti determinati requisiti. In particolare, i biocarburanti, i combustibili liquidi e i combustibili solidi da biomassa devono soddisfare criteri di sostenibilità e di riduzione delle emissioni di gas serra se utilizzati in impianti per la produzione di elettricità, riscaldamento e raffreddamento con una potenza superiore a 7,5 MW. Ciò vale indipendentemente dalla provenienza geografica del combustibile, anche nel caso in cui sia prodotto all'interno dei confini svizzeri e qui successivamente consumato. Anche la prova del rispetto dei criteri di sostenibilità e per la riduzione dei gas serra è un prerequisito per ottenere il sostegno finanziario a questi impianti. L'adempimento dei criteri richiesti avviene mediante certificazione, che inizialmente in Svizzera dovrebbe svolgersi su base volontaria. In linea di principio, le leggi nazionali e cantonali in materia di protezione ambientale garantiscono già il rispetto dei criteri.

2.11.6.17.5 Procedura di autorizzazione e pianificazione territoriale per le energie rinnovabili

La RED II stabilisce prescrizioni relative alla pianificazione del territorio (le cosiddette zone di accelerazione) e sulle procedure di autorizzazione per i progetti nel settore delle energie rinnovabili, in particolare allo scopo di velocizzarne la procedura. L'orientamento delle disposizioni svizzere è lo stesso delle disposizioni della RED II, tranne che per la valutazione ambientale strategica, che in Svizzera non esiste come procedura obbligatoria specifica, ma è attuata attraverso diversi strumenti di pianificazione del territorio. Nel complesso, le differenze sono minime, tuttavia si è rinunciato a recepire le norme della RED II in materia di pianificazione territoriale e procedure. In questo modo si evita che le norme pertinenti della LAEl adottata dalla Svizzera il 9 giugno 2024, debbano essere nuovamente modificate e le procedure cantonali adeguate. La Svizzera è tenuta semplicemente a disporre di norme comparabili a quelle della RED II; ciò è garantito dalle vigenti norme e da quelle elaborate nel quadro della revisione della LEnE per accelerare le procedure di pianificazione, autorizzazione edilizia e ricorso (atto sull'accelerazione) e del progetto volto ad accelerare la trasformazione e l'ampliamento delle reti elettriche (revisione della legge sugli impianti elettrici). La Svizzera può inoltre continuare ad applicare la propria normativa in materia di esame di impatto ambientale senza dover introdurre la valutazione ambientale strategica dell'UE.

2.11.7 Punti essenziali dell'atto legislativo di attuazione

2.11.7.1 Attuazione a tappe

2.11.7.1.1 Principio di una procedura a tappe

L'attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica nel diritto svizzero avviene in due tappe. Insieme al messaggio concernente il pacchetto Svizzera-UE e all'approvazione dell'Accordo sull'energia elettrica, al Parlamento saranno sottoposte in un primo pacchetto le modifiche di legge importanti dal punto di vista dei contenuti e delle tempistiche, tra cui figurano gli elementi necessari per il funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica, come l'apertura del mercato per tutti i consumatori finali. Al più tardi tre anni dopo, seguiranno in un secondo pacchetto ulteriori modifiche legislative per l'attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica che a tal fine prevede periodi transitori.

2.11.7.1.2 Panoramica dei temi principali del secondo pacchetto

Direttiva (UE) 2019/944

Il punto principale del secondo pacchetto riguarda una competenza centrale dell'autorità di regolazione (art. 6, 57–59 dir.), ossia della ElCom. Il diritto UE conferisce al regolatore ampie competenze per quanto riguarda le condizioni di allacciamento e l'accesso alla rete, tariffe incluse. In questo caso è necessaria la definizione o l'approvazione dei metodi corrispondenti da parte della ElCom. In futuro saranno di competenza della ElCom non solo le tariffe di rete, interessi compresi (*Weighted Average Cost of Capital*, WACC), ma anche altri aspetti del corrispettivo per l'utilizzazione della rete. In futuro questi aspetti non potranno più essere disciplinati dal legislatore.

Pertanto, in linea di principio, le norme vigenti concernenti il corrispettivo per l'utilizzazione della rete non sono materialmente messe in discussione; tuttavia, in questo contesto si dovrà verificare che non siano in contrasto con i principi sanciti dal diritto UE. Per quanto riguarda l'allacciamento alla rete, anch'esso considerato, finora sono stati soprattutto i Cantoni e i Comuni a emanare le relative disposizioni. Con l'Accordo questo compito è trasferito alla ElCom o alla Confederazione, quest'ultima competente in virtù dell'articolo 91 Cost. Per questo cambio di sistema la Svizzera ha negoziato un periodo transitorio di cinque anni. Occorrerà inoltre verificare se il sistema sanzionatorio della LAEI debba essere inasprito (p. es. con sanzioni amministrative generali in funzione del fatturato), al fine di garantire efficacemente il rispetto delle norme da parte delle imprese.

Per quanto riguarda l'introduzione di sistemi di misurazione intelligenti (artt. 19–22 dir.), saranno necessari solo alcuni adeguamenti minori, riguardanti i termini fino ai quali i vecchi sistemi di misurazione possono rimanere in funzione.

I requisiti di interoperabilità e le procedure per l'accesso ai dati (art. 24 dir.) richiederanno adeguamenti nella legislazione svizzera al fine di promuovere la concorrenza nel mercato al dettaglio ed evitare costi amministrativi eccessivi per le parti aventi diritto. I GRD e i fornitori di servizi dovranno agevolare la piena interoperabilità dei servizi energetici. Nell'ambito del trattamento dei dati (art. 23 dir.) saranno necessarie modifiche di minore entità.

Un'ulteriore differenza rispetto al diritto UE che rende necessario un adeguamento della LAEI riguarda le reti locali. Nell'UE per le «reti di distribuzione chiuse», l'esenzione dalla regolazione di rete è meno estesa rispetto alla Svizzera e lo status di rete in quanto tale non è ottenuto automaticamente, ma solamente in virtù di un'esenzione concessa dal regolatore.

Il diritto dell'UE prevede inoltre le comunità energetiche dei cittadini; bisognerà capire come queste si integreranno nel sistema complessivo degli strumenti svizzeri simili, già esistenti e di nuova creazione, ad esempio le CLE. Contrariamente alle CLE già esistenti in Svizzera, le comunità energetiche dei cittadini possono utilizzare tutti i livelli di rete ed estendersi a più comprensori di rete. Il diritto alla condivisione dell'energia (art. 15a dir.) consente inoltre la condivisione dell'energia da parte di economie domestiche e PMI in qualità di clienti attivi. La Svizzera potrebbe concedere tale diritto anche ai grandi consumatori; comunità di questo tipo non esistono ancora.

Inoltre, il diritto svizzero deve essere leggermente adeguato per quanto riguarda la pubblicazione dei servizi di flessibilità. Infine è necessario un quadro normativo che consenta a Swissgrid e ai GRD di stipulare contratti flessibili nelle zone in cui la capacità della rete per i nuovi allacciamenti è limitata o inesistente.

Alla luce delle prescrizioni dell'UE per i «clienti vulnerabili» occorrerà definire con maggiore precisione cosa si intende in Svizzera con questo termine. In tale contesto si dovrà inoltre verificare se, oltre agli obblighi di trasparenza e informazione già esistenti, saranno necessarie ulteriori misure per la protezione di questi clienti.

Regolamento (UE) 2019/943

Le prescrizioni relative alle linee di trasporto transfrontaliere (*merchant line*) dovranno essere leggermente adeguate alla luce della pertinente normativa UE sulle linee di interconnessione, in particolare per quanto riguarda la procedura e le reti elettriche interessate dalla normativa (linee a corrente alternata).

Direttiva (UE 2018/2001 (Direttiva sulle energie rinnovabili RED)

In alcuni casi potrebbe risultare necessario un intervento giuridico per quanto riguarda le disposizioni della direttiva sulle energie rinnovabili RED II in relazione alla piattaforma dati. Per esempio, le vigenti norme della LAEI concernenti la piattaforma dei dati non sono concepite per la messa a disposizione di dati di misurazione in tempo reale o di funzioni che, sulla base dei dati di misurazione, potrebbero fornire il quantitativo di emissioni di gas serra dell'energia elettrica in tempo reale. Saranno necessari adeguamenti anche per quanto riguarda la disponibilità dei dati e in particolare l'integrazione dei dati di misurazione di nuovi operatori. Mentre molte di queste problematiche possono essere affrontate attraverso il collegamento di questi attori alla piattaforma dei dati e il conseguente ampliamento a livello normativo dei loro compiti e funzionalità, non è da escludere che anche le premesse fondamentali della metrologia del settore elettrico svizzero dovranno essere riviste.

Regolamento (UE) 2019/941 (Risk Preparedness Regulation)

Questo regolamento UE prevede la designazione di un'autorità competente che assume i compiti relativi alla pianificazione della preparazione ai rischi e alla loro gestione nonché al coordinamento con l'estero (art. 3 reg.). Per la Svizzera tale autorità deve essere ancora designata.

2.11.7.2 Attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica nel diritto nazionale

Per attuare l'Accordo sono necessarie modifiche della LAEI, della LENE, della LVTE e dell'allegato A dell'Accordo bilaterale sulla cooperazione nel settore statistico tra la Svizzera e l'UE.

2.11.7.2.1 Regolazione del mercato – mercato all'ingrosso

REMIT

La legge federale sulla vigilanza e la trasparenza nei mercati dell'energia all'ingrosso (LVTE) è stata adottata in Svizzera a fine marzo 2025⁵⁵⁹. In questa versione, la LVTE mira a rafforzare la fiducia nei mercati dell'energia all'ingrosso su cui vengono negoziati prodotti energetici svizzeri all'ingrosso e a consentire un allineamento alle norme applicabili nell'UE. Le norme della LVTE non implicavano tuttavia né un'integrazione nel mercato interno dell'UE né una cooperazione in materia di vigilanza del mercato (sistema REMIT); tuttavia erano già pienamente compatibili con il regolamento (UE) n. 1227/2011 (REMIT).

⁵⁵⁹ FF 2025 1102

Con l'Accordo sull'energia elettrica, la Svizzera è tenuta a recepire il REMIT, che, tuttavia, si applicherà solo al commercio di energia elettrica. Di conseguenza, solo alcune disposizioni esecutive della LVTE rimarranno applicabili al settore dell'energia elettrica (p. es. gli strumenti di vigilanza, le sanzioni o le disposizioni concernenti l'assistenza amministrativa e giudiziaria), mentre l'intera LVTE continuerà ad applicarsi normalmente al settore del gas. Poiché la LVTE era già compatibile con il REMIT prima ancora del recepimento del suddetto regolamento, le modifiche apportate sono di lieve entità.

Regolazione del mercato – disgiunzione e mercato dei consumatori finali

Indipendenza del gestore della rete di trasporto

La rete di trasporto svizzera è nelle mani di un unico GRT, ossia Swissgrid, che ne è anche proprietario. Secondo la LAEl Swissgrid è già organizzata come impresa indipendente. Tuttavia, conformemente al diritto UE, un GRT deve corrispondere a uno dei tre modelli previsti, motivati dalle norme sulla disgiunzione: 1) *Ownership Unbundling (OU)*, in cui il GRT è completamente indipendente dall'approvvigionamento e dalla produzione; 2) *Independent System Operator (ISO)*, in cui la rete rimane di proprietà dell'impresa integrata, ma l'esercizio è affidato a un operatore indipendente e 3) *Independent Transmission Operator (ITO)*, in cui il GRT può rimanere nell'impresa integrata, ma deve rispettare rigorosi requisiti di indipendenza organizzativa e operativa. Per Swissgrid è quindi richiesta in ogni caso una disgiunzione più coerente rispetto a quella attuale delle imprese operanti nel settore della produzione o dell'approvvigionamento di energia elettrica che ne fanno parte. Al momento Swissgrid è più vicina al modello EU-ITO (GRT indipendente). Questo è modello il più ragionevole per la Svizzera; tuttavia, nonostante l'attuale vicinanza, la LAEl deve essere inasprita in modo tale che Swissgrid soddisfi integralmente i requisiti del modello ITO. Non viene invece preso in considerazione il modello della «separazione proprietaria» (*Ownership Unbundling, OU*), in base al quale le AAE attualmente azioniste di Swissgrid dovrebbero alienare le proprie azioni. Infatti, se allo stesso tempo si volesse mantenere il controllo pubblico (maggioranza svizzera), risulterebbe un'elevata intensità di capitale per i Cantoni e i Comuni.

La ElCom dovrà certificare Swissgrid secondo il modello di GRT scelto, affinché possa operare sul mercato interno con i compiti e i poteri corrispondenti.

Disgiunzione dei gestori delle reti di distribuzione (GRD)

Le norme europee sulla disgiunzione dei GRD sono più ampie di quelle previste dal diritto svizzero, che prevede solamente una separazione sotto il profilo informativo e contabile. Secondo il diritto dell'UE, i GRD appartenenti a un'impresa verticalmente integrata devono essere indipendenti dagli altri settori di attività non connessi all'esercizio della rete in quanto a forma giuridica, organizzazione e potere decisionale. L'UE prescrive una disgiunzione a livello di personale e di organizzazione tra l'esercizio delle reti di distribuzione e gli altri settori di attività nonché la garanzia dell'indipendenza dei poteri decisionali del GRD in merito al patrimonio necessario per l'esercizio, la manutenzione o l'ampliamento della rete. La Svizzera attua queste disposizioni nella LAEl e si avvale della possibilità di applicare i requisiti menzionati solo ai GRD

con almeno 100 000 clienti allacciati; che in Svizzera sono una quindicina, mentre per quelli più piccoli rimane invariato l'attuale regime di disgiunzione. Secondo il diritto UE, salvo alcune eccezioni i GRD non possono inoltre essere proprietari di impianti di stoccaggio dell'energia né gestirli. Va inoltre osservato che la Svizzera deve prevedere un quadro normativo per facilitare il collegamento di punti di ricarica pubblici e privati alle reti di distribuzione. I GRD possono essere proprietari di punti di ricarica per veicoli elettrici né gestirli, a meno che tali punti di ricarica privati siano riservati all'uso proprio (anche in questo caso sono possibili deroghe).

Apertura del mercato e servizio universale

Unitamente all'Accordo sull'energia elettrica, la Svizzera introduce l'apertura del mercato per tutti i consumatori finali, abbinata al mantenimento di un servizio universale regolamentato con prezzi regolamentati, basato essenzialmente sulle disposizioni introdotte nella LAEl e nella LEnE con la legge federale su un approvvigionamento sicuro con le energie rinnovabili. Come nella legge vigente, le tariffe del servizio universale si calcolano per la quota coperta dalla produzione propria (ampliata) in base ai costi di produzione e per la quota acquistata sul mercato (incl. i contratti d'acquisto a lungo termine) in base ai costi d'acquisto. Essendo potenzialmente discriminatoria nel quadro dell'Accordo, decade la priorità per la produzione nazionale del prodotto standard e per le quote minime relative alle energie rinnovabili. Possono ricorrere al servizio universale le economie domestiche e le piccole imprese fino a un consumo annuo di 50 megawattora (MWh), il che corrisponde alle prescrizioni UE secondo cui il servizio universale è accessibile solo per le economie domestiche e le microimprese. Contemporaneamente viene definito un approvvigionamento sostitutivo e attuato il diritto a contratti dinamici per l'energia elettrica e contratti a prezzo fisso e durata fissa. Il cambiamento di fornitore deve essere effettuato il prima possibile nel rispetto delle disposizioni contrattuali. Per l'entrata nel servizio universale o l'uscita dallo stesso nel corso dell'anno, il fornitore del servizio universale può richiedere un emolumento di entrata o di uscita a copertura degli eventuali costi che deve sostenere, per esempio per l'acquisto di energia elettrica a lungo termine oppure successivo. La ElCom emana prescrizioni riguardanti il calcolo dei costi computabili ai fini dell'emolumento di entrata o di uscita. I fornitori sul libero mercato devono registrarsi presso la ElCom e disporre di un sistema di gestione dei rischi. La ElCom crea uno strumento comparativo per i consumatori finali. Inoltre, i requisiti relativi alle condizioni contrattuali aumentano la trasparenza del mercato elettrico e impediscono gli abusi di mercato. In caso di controversie i consumatori finali possono rivolgersi a un nuovo organo di mediazione. La ElCom monitora l'andamento economico nel quadro dell'apertura del mercato per tutti i consumatori finali e ogni due anni trasmette un rapporto al Consiglio federale. Inoltre nei primi dieci anni la ElCom osserva gli effetti dell'apertura del mercato per tutti i consumatori finali sulle condizioni di lavoro del settore e riferisce in merito al Consiglio federale, per la prima volta al più tardi quattro anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo e dell'apertura del mercato per tutti i consumatori finali e successivamente almeno ogni tre anni.

2.11.7.2.3 Reti e sicurezza di approvvigionamento

Forniture prioritarie per contratti d'acquisto a lungo termine e centrali idroelettriche di frontiera

Attualmente la LAEI tutela le priorità fisiche nella rete di trasporto transfrontaliera legate a contratti a lungo termine (*Long Term Contracts*, LTC) per gli acquisti e le forniture di energia elettrica, a condizione che tali contratti siano stati conclusi prima del 31 ottobre 2002 (art. 17 cpv. 2 LAEI).

Nell'UE, dove le capacità di frontiera vengono messe all'asta, queste priorità sono state abolite già a partire dal 2003, in tempi brevi e senza il versamento di indennità. Poiché con l'Accordo le priorità sono abolite anche alle frontiere svizzere (v. punto 2.11.6.5), occorre stralciarle nella LAEI.

Codici di rete

Le disposizioni relative ai codici di rete si applicano a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo sull'energia elettrica in Svizzera. Essendo direttamente applicabili, non implicano l'attuazione nel diritto svizzero.

Inoltre, in relazione al codice di rete sulla cibersicurezza bisogna designare diverse autorità e servizi.

Entrate derivanti dalle procedure di gestione delle congestioni e meccanismo di compensazione finanziaria per i transiti di energia elettrica

Le capacità di trasporto transfrontaliere sono messe all'asta sul mercato interno dell'energia elettrica dell'UE (capacità a lungo termine) o assegnate implicitamente alle offerte di mercato ottimali (day ahead, intraday). Poiché queste capacità di trasporto sono limitate, si generano differenze di prezzo tra le diverse zone di offerta e di conseguenza entrate derivanti dalle procedure di gestione delle congestioni ai confini. Queste entrate sono raccolte a livello centrale dai gestori di mercato (ufficio comune di allocazione, NEMO) e ripartite ai singoli confini tra le zone di offerta secondo una metodologia definita dall'UE; metà delle entrate è assegnata ai GRT del confine corrispondente. In conformità al diritto dell'UE, le entrate devono essere utilizzate per scopi specifici, stabiliti dall'UE stessa, e di conseguenza la LAEI deve essere adeguata.

L'Inter TSO Compensation (ITC) è un meccanismo di compensazione finanziaria tra i TSO per i costi derivanti dai transiti di energia elettrica, in particolare per la messa a disposizione dell'infrastruttura di rete e le perdite di rete. La Svizzera partecipa da tempo al meccanismo ITC. Grazie alla sua stretta integrazione nel sistema elettrico europeo e alla rete di trasporto ben sviluppata, Swissgrid è beneficiaria netta del meccanismo. Con la stipula dell'Accordo sull'energia elettrica, questa partecipazione è garantita. Nonostante la Svizzera vi abbia sinora partecipato, la normativa della LAEI vigente contrasta in parte con i principi dell'UE e pertanto deve essere modificata. Inoltre è emerso che una chiara ripartizione degli investimenti nella rete tra i transiti

transfrontalieri e le esigenze nazionali è praticamente impossibile, ragion per cui anche questa sezione è modificata.

Riserve

Il regolamento (UE) 2019/943 stabilisce norme volte a garantire un sistema elettrico adeguato, comprese quelle per le riserve di energia elettrica. L'attuazione nel diritto svizzero di queste norme richiede l'assegnazione di nuovi ruoli e responsabilità alle istituzioni svizzere e l'adeguamento di quelli esistenti. Questa ripartizione dei compiti è effettuata direttamente nella LAEL. A tal fine è necessario adeguare determinati articoli della LAEL e dell'ordinanza sulla riserva invernale (OREI) in base alle norme dell'Accordo, in particolare per quanto riguarda l'attivazione delle riserve e le interazioni transfrontaliere nella costituzione e nella gestione delle riserve e delle relative risorse energetiche. Eventualmente dovranno essere adeguati anche gli articoli della legge sulla riserva invernale, ancora in discussione in Parlamento.

2.11.7.2.4 Energie rinnovabili e statistiche

Argomenti relativi alla direttiva sulle energie rinnovabili

Per quanto riguarda le disposizioni della direttiva sulle energie rinnovabili recepite dalla Svizzera con l'Accordo non è necessario alcun adeguamento a livello di legge; tuttavia per determinati settori potrebbero essere necessarie modifiche a livello di ordinanza.

Statistiche

La Svizzera fornisce già oggi dati statistici sull'energia all'Agenzia internazionale dell'energia (AIE) e partecipa alle riunioni dei gruppi di lavoro di Eurostat, l'Ufficio statistico dell'UE. Tuttavia, i dati non vengono trasmessi direttamente a Eurostat. Per l'attuazione e l'ulteriore sviluppo del mercato interno dell'energia elettrica dell'UE nonché per misurare i progressi compiuti nel raggiungimento dell'obiettivo relativo alle energie rinnovabili in termini di consumo lordo di energia finale, è necessario estendere al settore energetico la cooperazione della Svizzera con il sistema statistico dell'UE. A tal fine, a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo sull'energia elettrica, l'Accordo bilaterale sulla cooperazione in materia di statistica tra la Svizzera e l'UE sarà integrato con la parte relativa all'energia mediante decisione del Comitato misto.

Questa integrazione conferisce alla cooperazione statistica con l'UE nel settore dell'energia una base contrattuale che definisce i diritti e gli obblighi delle parti contraenti. Di conseguenza, i dati statistici della Svizzera vengono trasmessi a Eurostat anche per il settore dell'energia, conformemente alle prescrizioni dell'Accordo sulla cooperazione nel settore statistico per la conservazione, l'elaborazione e la diffusione ai diversi gruppi di utenti come parte della statistica Svizzera/UE.

I requisiti specifici per la trasmissione dei dati a Eurostat rendono necessari adeguamenti o ampliamenti delle attuali basi statistiche relative all'energia in Svizzera. In particolare sono richiesti una suddivisione più precisa, ad esempio delle strutture settoriali e delle tecnologie delle energie rinnovabili nonché dati con una risoluzione

temporale più elevata, ad esempio nel settore del consumo di carbone. In primo luogo si cerca di raggiungere questo obiettivo utilizzando le basi di dati esistenti o estendendo i rilevamenti; tuttavia non è da escludere la necessità di nuovi rilevamenti di dati. Si prevede un ulteriore onere finanziario e di personale per gli uffici di rilevamento, in particolare per l'UFE, e non si può escludere nemmeno un onere aggiuntivo per l'economia derivante dall'ampliamento o dalla nuova rilevazione dei dati, che tuttavia deve essere ridotto al minimo.

2.11.7.2.5 Aiuti di Stato

Come illustrato al punto 2.2, l'Accordo sull'energia elettrica contiene disposizioni in materia di aiuti di Stato per le imprese operanti nel campo di applicazione dell'accordo sul mercato interno. Tali disposizioni disciplinano, da un lato, il divieto materiale di aiuto direttamente applicabile, con diverse eccezioni anch'esse direttamente applicabili, e, dall'altro, i pilastri fondamentali della procedura di sorveglianza. I principali regimi svizzeri in materia di aiuti sono dichiarati compatibili con l'Accordo – fatti salvi determinati adeguamenti – e garantiti per diversi anni.

Inoltre a diversi livelli statali svizzeri esistono altre norme sugli aiuti di Stato. Per quelli già in essere al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo è prevista una fase transitoria. Dopo l'entrata in vigore della legge svizzera sulla sorveglianza degli aiuti di Stato (v. punto 2.2), presumibilmente e al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo, l'autorità di sorveglianza elaborerà entro un anno una panoramica dei regimi di aiuto esistenti ed effettuerà una prima valutazione della loro compatibilità con il diritto materiale in materia di aiuti di Stato (v. punto 2.2.5.5). Dopo la fase transitoria tutti i regimi di aiuto esistenti saranno assoggettati all'esame continuo dell'autorità di sorveglianza svizzera. A seconda della sua valutazione ed eventualmente di quella dei tribunali svizzeri, per alcuni regimi di aiuto può risultare necessario un adeguamento o la loro totale abolizione. Allo scadere del termine previsto, tale esame riguarderà anche gli aiuti dichiarati conformi all'Accordo sull'energia elettrica. Nella strutturazione dei futuri aiuti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni dovrà essere integrato fin dall'inizio il diritto pertinente, in particolare anche la disciplina dell'UE in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia del 2022, rilevante per il settore dell'energia elettrica e non compresa nell'allegato IV dell'Accordo. Come nell'UE, l'autorità svizzera di sorveglianza degli aiuti di Stato potrà essere coinvolta già nella fase di concezione di un aiuto, al fine di prevenire possibili contraddizioni con l'Accordo (v. spiegazioni relative all'art. 6 AP-LSAS al punto 2.2.7).

2.11.7.3 Misure di accompagnamento con modifiche legislativi

L'apertura del mercato per tutti i consumatori finali è affiancata da misure di accompagnamento nazionali. Le economie domestiche e le piccole imprese con un consumo annuo fino a 50 MWh possono scegliere liberamente il proprio fornitore di energia elettrica oppure rimanere in un servizio universale regolamentato. Le tariffe nel servizio universale sono fissate di anno in anno. In caso di passaggio al libero mercato nel corso dell'anno il fornitore del servizio universale può chiedere un emolumento a copertura degli eventuali costi che deve sostenere. I fornitori sul libero mercato devono registrarsi presso la EICom e disporre di un sistema di gestione dei rischi.

Per le interruzioni delle forniture sul mercato elettrico viene definito un approvvigionamento sostitutivo regolamentato. I consumatori finali sul libero mercato hanno diritto a contratti d'acquisto dinamici oppure con prezzo e durata fissi. Per garantire trasparenza ed evitare abusi la LAEI contiene prescrizioni concernenti i contenuti dei contratti del libero mercato. Per i consumatori finali vengono istituiti perlomeno una piattaforma di confronto e un organo di mediazione. La EICom monitora l'andamento economico nonché gli effetti sulle condizioni di lavoro e trasmette un rapporto al Consiglio federale.

I diritti dei consumatori riguardo alla scelta del prodotto elettrico sono maggiormente tutelati e la protezione dei consumatori è maggiore. Il Consiglio federale adotterà contromisure adeguate qualora ci fossero ripercussioni negative sul personale del settore elettrico.

Ciò è comunque poco probabile, considerate le esperienze fatte nell'UE, l'elevata creazione di valore aggiunto nel settore elettrico, l'attuale carenza di personale specializzato nello stesso e l'apertura del mercato accompagnata da un servizio universale regolamentato. Inoltre la EICom osserva gli effetti dell'apertura del mercato per tutti i consumatori finali sulle condizioni di lavoro del settore e riferisce in merito al Consiglio federale. Nel caso si constataino ripercussioni negative, l'Esecutivo adotta contromisure adeguate, per esempio misure nell'ambito della riconversione nonché della formazione e del perfezionamento.

Nell'ambito dell'attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica nel diritto svizzero non è possibile distinguere chiaramente tra le conseguenze dell'attuazione e le misure di accompagnamento con e senza adeguamenti legislativi. Per questo motivo le misure di accompagnamento sono integrate nella «Legislazione di attuazione» al punto 2.11.7.2.

2.11.7.4 Misure di accompagnamento senza modifiche legislativi

Nell'ambito dell'attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica nel diritto svizzero non è possibile distinguere chiaramente tra le conseguenze dell'attuazione e le misure di accompagnamento con e senza adeguamenti legislativi. Per questo motivo le misure di accompagnamento sono integrate nella «Legislazione di attuazione» al punto 2.11.7.2.

2.11.7.5 Compatibilità tra compiti e finanze

Considerati i costi economici che potrebbero insorgere in assenza di un accordo sull'energia elettrica a causa delle incertezze circa le capacità di trasporto per l'importazione e l'esportazione, i contributi finanziari previsti dall'Accordo sull'energia elettrica sono giustificati. Il contributo svizzero all'ACER (v. punto 2.11.9.1) costituisce un presupposto per la conclusione dell'Accordo sull'energia elettrica, che consente una partecipazione paritaria al mercato interno dell'energia elettrica dell'UE, promuove lo scambio di energia elettrica e contribuisce alla sicurezza dell'approvvigionamento e alla stabilità della rete. Il contributo non rappresenta un onere aggiuntivo rilevante per i consumatori di energia elettrica.

2.11.7.6 Attuazione

Nel diritto dell'UE, un regolamento si applica direttamente in tutti gli Stati membri dal momento della sua entrata in vigore. Di conseguenza, le disposizioni di un regolamento UE sono in generale sufficientemente precise per poter essere applicate direttamente e non devono quindi essere concretizzate nella legislazione svizzera. Ciononostante sono previsti, ove necessario, riferimenti espliciti nella legge agli articoli pertinenti dei regolamenti europei interessati, senza tuttavia riprenderne integralmente il contenuto.

Nel diritto dell'UE, in linea di principio le direttive non sono direttamente applicabili. Esse vincolano gli Stati membri dell'UE per quanto concerne il risultato da raggiungere, ma lasciano loro la scelta della forma e dei mezzi da adottare. Gli adeguamenti del diritto nazionale derivano principalmente dalle direttive dell'UE che di regola non sono direttamente applicabili. Pertanto, gli elementi attuati nel diritto nazionale derivano principalmente dalle direttive dell'UE le cui disposizioni sono rivolte principalmente agli organi legislativi degli Stati.

Inoltre, sono state modificate anche la LAEl, la LEne e la LVTE per evitare eventuali contraddizioni con il diritto europeo applicabile contenuto negli allegati dell'Accordo sull'energia elettrica.

2.11.8 Commento ai singoli articoli dell'atto legislativo di attuazione

2.11.8.1 Legge sull'energia (LEne)

Art. 15 Obbligo di ritiro e di remunerazione

Tutti i partecipanti al mercato rispondono degli sbilanciamenti che provocano nel sistema (art. 5 regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica). Sono esclusi gli impianti di produzione di energia elettrica che impiegano fonti rinnovabili con una potenza inferiore a 400 kW oppure inferiore a 200 kW per gli impianti messi in funzione a partire dal 1° gennaio 2026. Attualmente in Svizzera i gestori di rete sono tenuti a ritirare e remunerare l'energia elettrica prodotta a partire da energie rinnovabili o da impianti di cogenerazione fossili con una potenza fino a 3 MW; pertanto i gestori di questi impianti non sono responsabili del bilanciamento. L'obbligo di ritiro e di remunerazione deve essere adeguato in base all'articolo 5 del regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica (par. 1).

Se ai fornitori del servizio universale fossero imposte remunerazioni più elevate rispetto ai prezzi di mercato, essi subirebbero perdite sistematiche. L'attuale prescrizione secondo cui la remunerazione dell'elettricità prodotta negli impianti di cogenerazione fossili e parzialmente alimentati a combustibili fossili si basa sul prezzo di mercato al momento dell'immissione in rete è quindi estesa anche all'elettricità prodotta a partire da energie rinnovabili (art. 15 par. 1 e 2). Come per l'elettricità prodotta negli impianti di cogenerazione interessati, anche per quella prodotta a partire da energie rinnovabili sono determinanti i prezzi orari della borsa dell'energia elettrica per il

giorno successivo nell'area di mercato Svizzera (cfr. art. 12 cpv. 2 ordinanza del 1° novembre 2017 sull'energia⁵⁶⁰ [OEn]).

Il capoverso 3 corrisponde all'articolo 15 capoverso 4 LEn nella versione che entrerà in vigore il 1° gennaio 2026. I fornitori del servizio universale possono inglobare, nelle tariffe del servizio universale, l'elettricità ritirata e remunerata attraverso la fornitura ai consumatori finali riforniti in regime di servizio universale in virtù dell'articolo 6a capoverso 1 LAEL. Il corrispondente capoverso 3 della LEn è abrogato, poiché già disciplinato nell'articolo 7 capoverso 1 lettera c AP-LAEL.

Art. 29d cpv. 4 e art. 33a cpv. 2^{bis}

Secondo il diritto dell'UE devono essere creati incentivi per l'integrazione, basata sul mercato e orientata al mercato, dell'energia elettrica prodotta a partire da energie rinnovabili, evitando inutili distorsioni della concorrenza e tenendo conto della stabilità della rete. Occorre quindi garantire che i produttori di elettricità da energie rinnovabili reagiscano ai segnali di prezzo del mercato. La promozione nei periodi di prezzi negativi è totalmente in contrasto con queste prescrizioni e nel quadro dell'Accordo la Svizzera si è impegnata anche ad eliminare questo falso incentivo nell'ambito della garanzia degli aiuti di Stato (v. allegato III parte A capoverso 2). Per questo motivo, gli impianti a partire da una potenza di 150 kW che beneficiano del premio di mercato fluttuante o di un contributo ai costi d'esercizio non ricevono alcun premio o contributo per l'intero periodo di prezzi negativi, se il prezzo dell'energia elettrica è negativo per oltre un'ora ininterrottamente. Sono determinanti i prezzi orari della borsa dell'energia elettrica per il giorno successivo nell'area di mercato Svizzera (prezzo day-ahead). I prezzi day-ahead sono noti per il giorno successivo e consentono al produttore di gestire in modo ottimale il proprio impianto. Per il premio di mercato fluttuante, questa disposizione si applica agli impianti messi in esercizio a partire dal 1° gennaio 2027. La modifica si applica invece agli impianti che ricevono un contributo alle spese d'esercizio a partire dall'entrata in vigore della disposizione.

Art. 75d Disposizione transitoria relativa all'obbligo di ritiro e di remunerazione

Una disposizione analoga era già prevista nel messaggio del 18 giugno 2021 concernente la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili (art. 75b P-LEn⁵⁶¹). Ai gestori di impianti per la produzione di energia elettrica che mettono in esercizio i loro impianti dopo il 1° gennaio 2026 e prima dell'entrata in vigore del presente progetto deve essere assicurata una determinata stabilità finanziaria, motivo per cui ricevono una remunerazione minima per tre anni.

⁵⁶⁰ RS 730.01

⁵⁶¹ FF 2021 1666

2.11.8.2 Legge sull'approvvigionamento elettrico (LAEL)

Art. 1 cpv. 2 lett. c

La nuova lettera c esprime il concetto di «clienti attivi». I corrispondenti requisiti dell'articolo 15 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica sono già in gran parte soddisfatti nel diritto svizzero: in particolare, l'energia elettrica prodotta in proprio può già essere venduta liberamente nell'ambito della libertà contrattuale; per quanto riguarda l'immissione nella rete elettrica non vi sono particolari restrizioni all'accesso alla rete (art. 13 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 4 cpv. 1 lett. d). Dal punto di vista del produttore, l'obbligo di ritiro e di remunerazione (art. 15 LEnE) è un diritto e non un programma obbligatorio. In alternativa all'immissione in rete, l'elettricità prodotta in proprio può essere consumata anche direttamente nel luogo di produzione (cfr. art. 16–18 LEnE). Per quanto riguarda la partecipazione attiva al mercato dell'energia elettrica, i consumatori finali nonché i produttori e i gestori di impianti di stoccaggio sono liberi di fornire i servizi di flessibilità (cfr. art. 17c cpv. 1).

Ora è aggiunta la norma esplicita sull'aggregazione (art. 17c^{bis}) che offre ai consumatori finali e ai produttori ulteriori opportunità di partecipare attivamente al mercato dell'energia elettrica.

Inoltre, nel calcolo del corrispettivo per l'utilizzazione della rete, l'energia elettrica immessa in rete e quella prelevata dalla rete sono contabilizzate separatamente (cfr. art. 14 cpv. 2), come sottolineato dal diritto UE anche nel presente contesto (art. 15 par. 2 lett. e par. 4 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). Va inoltre osservato che anche i consumatori finali e i produttori con un impianto di stoccaggio possono partecipare attivamente al mercato dell'energia elettrica (cfr. in merito l'art. 15 par. 5 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica); in particolare, anche a questo gruppo di clienti si applica la garanzia dell'allacciamento alla rete (art. 5 cpv. 2–4).

- *Art. 4 cpv. 1 lett. b^{bis}*

Il diritto dell'UE contiene numerose definizioni che con l'Accordo sull'energia elettrica assumono rilevanza per la Svizzera. Nella LAEL è ora introdotta una definizione di «azienda di approvvigionamento elettrico». Non viene definito il fornitore, ma il concetto prevede che il fornitore è sia chi fornisce energia elettrica sul libero mercato sia il fornitore che (in qualità di fornitore speciale) fornisce il servizio universale.

- *Art. 4a Libera scelta del fornitore*

Con il recepimento del diritto UE, il mercato dell'energia elettrica sarà aperto a tutti i consumatori finali: d'ora in poi anche i piccoli consumatori finali potranno scegliere liberamente il proprio fornitore; se non si avvalgono di questa scelta, continueranno a essere approvvigionati nell'ambito del servizio universale dal fornitore locale (art. 6–6c). Le disposizioni del nuovo capitolo 1a, se non qui diversamente disciplinato, si applicano esclusivamente alle forniture di energia elettrica sul libero mercato e non al servizio universale.

- *Art. 4b* *Organizzazione e registrazione dei fornitori*

I requisiti per l'organizzazione e l'attività dei fornitori di energia elettrica sono trattati solamente a grandi linee nella legge e vengono precisati nell'ordinanza (cpv. 1). Naturalmente le prescrizioni devono essere soddisfatte sempre e non solo al momento della registrazione (cfr. cpv. 2). Di particolare importanza è la gestione del rischio, per la quale anche il diritto UE richiede che vengano stabiliti requisiti specifici (cfr. art. 18a direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). Si tratta di strategie di copertura dei rischi che rafforzano la resilienza dei fornitori. In caso di elevata volatilità dei prezzi di mercato, le strategie rischiose (in particolare l'offerta di contratti a prezzo fisso a lungo termine senza una relativa copertura) possono portare all'insolvenza del fornitore o a ingenti maggiorazioni di prezzo per i consumatori finali con un contratto in corso. Ciò va il più possibile evitato, tanto più che possono insorgere anche costi per la collettività (tra cui costi di rete non pagati, energia di compensazione e approvvigionamento sostitutivo).

Importante è anche il servizio clienti dei fornitori di energia elettrica, che deve essere adeguato e soddisfare le esigenze della clientela: ad esempio, anche nel caso di aziende con sede all'estero i consumatori finali devono potersi rivolgere a un interlocutore in Svizzera durante i consueti orari d'ufficio. Il Consiglio federale può emanare prescrizioni sul servizio clienti.

Nel quadro dell'apertura del mercato per tutti i consumatori finali, i fornitori che operano sul mercato elettrico svizzero sono tenuti a registrarsi presso la ElCom (cpv. 2), in particolare per motivi legati alla protezione dei consumatori. Obblighi di registrazione simili si trovano nel settore dei mercati finanziari (p. es. art. 30 legge federale del 15 giugno 2018 sui servizi finanziari⁵⁶²). La procedura di registrazione è disciplinata a livello di ordinanza, in particolare il contenuto e i termini di presentazione della domanda. Il Consiglio federale può concedere ai fornitori che già operano in Svizzera una garanzia temporanea dei diritti acquisiti e prevedere corrispondenti periodi transitori. Inoltre, occorre disciplinare a livello di ordinanza come gestire l'eventuale cessazione dell'attività di fornitore.

- *Art. 4c* *Contratti di fornitura di elettricità*

Capoverso 1: secondo l'articolo 11 paragrafo 1 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, in base al diritto nazionale devono essere consentiti contratti di fornitura di energia elettrica a durata fissa e a prezzo fisso e contratti a prezzi dinamici. Il *capoverso 1* garantisce questo requisito: i fornitori con un portafoglio clienti a partire da 50 000 consumatori finali devono offrire questi prodotti contrattuali. Date le sue dimensioni, in Svizzera questa soglia è inferiore a quella prevista dalla direttiva, pari a 200 000 consumatori finali. Se un'AAE rifornisce anche consumatori finali in regime di servizio universale, questi vengono inclusi nel conteggio; l'obbligo si riferisce tuttavia unicamente all'attività sul libero mercato.

⁵⁶² RS 950.1

Va osservato che i fornitori non possono imporre prezzi dell'energia elettrica dinamici ai propri consumatori finali, ma devono ottenere il loro consenso (cfr. art. 11 par. 3 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). In tale contesto va tenuto conto anche dell'obbligo di informazione prima della conclusione del contratto e circa le opportunità, i costi e i rischi delle varie tipologie di contratti di fornitura elettrica (cfr. art. 10 par. 3 e 5 nonché in particolare anche l'art. 11 par. 1a e 2 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). Inoltre, per quanto riguarda l'articolo 11 paragrafo 1 terzo comma della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, i contratti a durata fissa (e a prezzo fisso) non possono, a causa della durata contrattuale fissa, essere modificati unilateralmente né disdetti in via ordinaria prima della fine della loro durata.

Capoverso 2 lettera a: ai sensi dell'articolo 10 paragrafi 3 e 5 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, i contratti di fornitura di energia elettrica conclusi sul libero mercato devono avere un determinato contenuto e soddisfare requisiti specifici, il che può essere adempiuto di fatto solo attraverso la stipulazione di un contratto scritto; tuttavia la legge non impone la forma scritta («forma scritta semplice»). Diversamente, i contratti potrebbero essere stipulati elettronicamente unicamente con una firma elettronica qualificata. Nemmeno il canale telefonico, tuttavia, permette di soddisfare i requisiti di contenuto, il che offre ai consumatori finali una determinata protezione contro la pubblicità telefonica indesiderata. Per quanto riguarda le modalità di disdetta, la legge non prevede prescrizioni particolari. Si noti inoltre che il diritto di revoca per le vendite porta a porta (cfr. art. 40a-40c CO) si applica anche ai contratti di fornitura di energia elettrica. I requisiti concreti del contenuto minimo (obbligatorio) dei contratti sono stabiliti nelle disposizioni esecutive secondo l'articolo 10 paragrafi 3 e 5 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica (in particolare servizi forniti, livelli di qualità, tariffe, durata dei contratti, modalità di disdetta, responsabilità, composizione delle controversie).

Lettera b: cosa si intende esattamente per contratto con durata fissa e prezzo fisso (*cpv. 1 lett. a*) e prezzo dinamico dell'energia elettrica (*cpv. 1 lett. b*) è precisato a livello di ordinanza. Il metro di riferimento è costituito dalle definizioni giuridiche di cui all'articolo 2 numeri 15 e 15a della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica.

Ai sensi della *lettera c* il Consiglio federale può emanare disposizioni esecutive per l'attuazione dell'articolo 10 paragrafo 4 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica. Questa prescrizione si applica quando i fornitori si riconoscono contrattualmente il diritto di modificare unilateralmente i contratti di fornitura di energia elettrica. Il Consiglio federale può anche dichiarare inammissibili per determinati motivi modifiche apportate unilateralmente. Il diritto dell'UE prevede in tal caso che l'adeguamento unilaterale del contratto sia annunciato tempestivamente al consumatore finale e spiegato in modo trasparente e comprensibile. I termini concreti possono essere stabiliti a livello di ordinanza. Se la modifica riguarda il prezzo di fornitura, la modifica deve essere comunicata con almeno due settimane di anticipo, per le economie domestiche addirittura con un mese di anticipo. Inoltre, il diritto UE prevede che, in caso di modifica unilaterale del contratto, il consumatore finale abbia il diritto di recedere dal contratto alla data in questione.

L'articolo 4c si riferisce al contratto di fornitura di energia elettrica e non all'utilizzazione della rete. A differenza del servizio universale, che prevede una fattura comune per entrambi gli aspetti (art. 7 cpv. 4), nel mercato libero non vi è una disposizione analoga. Tuttavia, nella pratica è possibile emettere una fattura unica. Il Consiglio federale stabilisce inoltre prescrizioni relative alla fatturazione e, soprattutto, alle informazioni che devono figurarvi (cfr. in generale art. 12 e direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica).

Art. 4d Cambiamento di fornitore

Il *capoverso 1* riprende l'articolo 12 paragrafo 1 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, secondo cui la procedura operativa per il cambiamento di fornitore non può durare più di 24 ore e deve essere possibile in qualsiasi giorno lavorativo. Tale prescrizione dovrà essere precisata nell'ordinanza, anche tenendo conto del termine transitorio di tre anni negoziato nell'Accordo, in particolare saranno precisati i compiti dei partecipanti alla gestione operativa (*cpv. 3*). Va sottolineato che in questo contesto non si sta parlando di durata dei contratti di fornitura di energia elettrica e di modalità per la loro risoluzione.

Secondo il *capoverso 2* non è consentito imporre un costo supplementare al consumatore finale se, allo scadere della durata contrattuale, questi passa a un altro fornitore. Eventuali clausole contrattuali in tal senso sono nulle. Finora i destinatari di questa prescrizione erano solamente i gestori di rete (art. 12 cpv. 2 LAEI); ora ha invece una validità universale, anche nei rapporti con i fornitori e gli aggregatori (cfr. anche art. 17c^{bis} cpv. 5).

Art. 6 Servizio universale

Dal punto di vista materiale, le disposizioni sul servizio universale subiscono solo modifiche minime. La modifica principale riguarda la cerchia dei consumatori finali aventi diritto al servizio universale. Con l'apertura del mercato per tutti i consumatori finali, la soglia di consumo determinante (consumo annuo) scenderà dagli attuali 100 a 50 MWh. Questa riduzione è motivata anche dalle prescrizioni del diritto UE, che prevedono il diritto al servizio universale solo per le economie domestiche e le piccole imprese (art. 27 par. 1 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). Nuove sono anche le norme sull'entrata nel servizio universale e l'uscita dallo stesso (*cpv. 4 e 5*) e sull'approvvigionamento sostitutivo (art. 7c). Le altre modifiche sono di natura formale: tra le altre l'attuale articolo 6 viene suddiviso in più articoli.

Capoverso 1: il principio dell'obbligo di garantire il servizio universale rimane invariato. Con la disgiunzione, per motivi terminologici non si parla più di «gestore di rete» ma di «fornitore del servizio universale». L'obbligo continua a basarsi sull'attribuzione dei comprensori da parte dei Cantoni (art. 5 cpv. 1). Anche se in passato tale obbligo era formalmente a carico del gestore di rete, ora va inteso nel senso che esso si applica al settore dell'AAE che fornisce il servizio universale (e non più al settore che gestisce la rete). Non è necessaria una nuova assegnazione. Per ogni comprensorio vi è un unico fornitore del servizio universale.

Capoverso 2: secondo l'articolo 27 paragrafo 1 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, il diritto al servizio universale deve essere riconosciuto a tutti i clienti civili («economie domestiche» conformemente al diritto interno). Tale diritto può essere esteso alle microimprese. Eliminando il diritto al servizio universale solo a partire da un consumo annuo di 50 MWh, si garantisce che in Svizzera tale diritto sia esteso a tutte le economie domestiche e anche alle imprese più piccole. I raggruppamenti ai fini del consumo proprio (art. 17 LENE) continuano a essere considerati come un unico consumatore finale. A partire da un consumo annuo di 50 000 chilowattora (kWh) (in media dieci economie domestiche), il diritto al servizio universale decade anche se il raggruppamento ai fini del consumo proprio comprende solo le economie domestiche.

Il servizio universale è considerato in un certo senso lo standard dell'approvvigionamento e può essere garantito anche senza l'intervento attivo dei consumatori finali; in particolare per le nuove affiliazioni. I consumatori finali che dopo l'entrata in vigore del progetto non hanno più diritto al servizio universale saranno approvvigionati sul libero mercato; a questo proposito non è prevista alcuna disposizione transitoria. Ciò non esclude che possano continuare a essere riforniti dalla stessa azienda e alle stesse condizioni. In tal caso il rapporto di fornitura non sarebbe (più) regolamentato e quindi nemmeno soggetto alla vigilanza della ElCom.

Capoverso 3: conformemente alla prassi attuale, le AAE cui è stato assegnato un comprensorio possono delegare a terzi la fornitura del servizio universale attribuendo loro il relativo mandato. Il fatto che in questi casi il rapporto di fornitura sussista tra un terzo e i consumatori finali non modifica la responsabilità in materia di garanzia dell'impresa destinataria dell'assegnazione del comprensorio da parte del Cantone. Tale impresa è responsabile in via sussidiaria di eventuali inadempienze del soggetto terzo.

Capoversi 4 e 5: finora i consumatori finali che avevano diritto alla libera scelta del fornitore potevano entrare nel libero mercato solo all'inizio di ogni anno civile (art. 11 cpv. 2 primo periodo OAEL). Inoltre, il regime di apertura parziale del mercato non contemplava il rientro nel servizio universale (art. 11 cpv. 2 secondo periodo: principio «una volta libero, sempre libero»). Ora entrambi questi aspetti cambiano: l'uscita dal servizio universale dovrà essere possibile anche nel corso dell'anno e i consumatori finali aventi diritto al servizio universale potranno rientrarvi. Il loro diritto al servizio universale non decade con l'esercizio del diritto alla libera scelta del fornitore.

Qualora l'uscita dal servizio universale nel corso dell'anno comporti uno svantaggio economico per il fornitore del servizio universale, questi può richiedere un'adeguata compensazione finanziaria (il diritto UE parla di «emolumento di cambio»). La ElCom stabilisce le modalità di calcolo e decide in caso di controversie (art. 22 cpv. 1). Analogamente, sarebbe possibile applicare anche un emolumento di entrata; I dettagli dell'entrata e dell'uscita sono disciplinati dal Consiglio federale, segnatamente i termini e le scadenze. A tal fine può anche obbligare i fornitori del servizio universale a stabilire e pubblicare prima dell'anno tariffario l'ammontare della compensazione finanziaria o il corrispondente metodo di calcolo.

Art. 6a Contratti di fornitura di elettricità

Numerose disposizioni relative ai contratti nel mercato libero, derivanti dal diritto dell'UE, tutelano i consumatori finali. Il servizio universale non dovrebbe comportare una tutela inferiore, motivo per cui i fornitori del servizio universale con un portafoglio clienti devono rispettare le stesse disposizioni contrattuali in analogia all'articolo 4c capoverso 1. Gli articoli 7 e seguenti introducono ulteriori disposizioni per il servizio universale.

Art. 7 Impostazione tariffale e fatturazione

Le prescrizioni concernenti la definizione delle tariffe non subiscono modifiche sostanziali. Il *capoverso 1* riprende le prescrizioni attualmente contenute nell'articolo 6 capoverso 5^{bis} lettera d. Anche nel *capoverso 2* vengono riprese senza modifiche le disposizioni dell'attuale articolo 6: la *lettera a* corrisponde al capoverso 3 secondo periodo del diritto vigente, la *lettera b* al capoverso 3 del diritto vigente, la *lettera c* al capoverso 4 secondo periodo e la *lettera d* al capoverso 5^{er} del diritto vigente.

La novità consiste nella disposizione relativa alla fatturazione (cpv. 4). Nell'ottica di una prestazione del servizio pubblico, nel servizio universale la fattura deve essere emessa da un unico fornitore, ovvero il fornitore del servizio universale, il quale provvede quindi anche all'incasso dei costi di utilizzazione della rete e delle altre voci di costo connesse alla rete, tramite la fattura del gestore di rete. Le disposizioni e i requisiti specifici sono disciplinati dall'articolo 12.

Art. 7a Quote minime di energie rinnovabili

Sia il prodotto elettrico standard secondo il *capoverso 1* (attuale art. 6 cpv. 2^{bis}) sia le due quote minime di energia elettrica secondo il *capoverso 2* (attuale art. 6 cpv. 5) sono riferiti soltanto alle energie rinnovabili, senza presupporre una produzione nazionale. Per il resto, le nuove prescrizioni riprendono invariato il contenuto del diritto vigente.

Art. 7b Acquisizione dell'energia elettrica

Anche per quanto riguarda l'acquisizione di energia elettrica per il servizio universale non vi sono modifiche di alcun tipo rispetto al diritto vigente. I *capoversi 1-3* di questa disposizione corrispondono alle prescrizioni attualmente contenute nell'articolo 6 capoverso 5^{bis} lettere a-c.

Art. 7c Approvvigionamento sostitutivo

Capoverso 1: l'approvvigionamento sostitutivo interviene quando un consumatore finale non ha scelto tempestivamente un nuovo fornitore al termine di un rapporto di

fornitura di energia elettrica, sia a seguito di una disdetta sia per la scadenza del termine iniziale, oppure quando il fornitore scelto non è più in grado di adempiere debitamente al proprio obbligo contrattuale (p. es. in caso di fallimento).

Dato che i responsabili dell'approvvigionamento sostitutivo devono essere in grado di adottare disposizioni talvolta anche a brevissimo termine, le relative tariffe non sottostanno ad alcun regolamento stabilito per legge. Viene unicamente svolta una verifica degli eventuali abusi (art. 22 cpv. 2 lett. b^{bis}), con cui la ElCom può intervenire in caso di tariffe palesemente eccessive.

Capoverso 4: anche per l'approvvigionamento sostitutivo occorrono disposizioni esecutive. È opportuno che i consumatori finali possano abbandonare il più rapidamente possibile l'approvvigionamento sostitutivo, passando al servizio universale oppure al libero mercato. Va inoltre precisato che l'approvvigionamento sostitutivo non è obbligatorio come *ultima ratio*; i consumatori finali sono liberi di trovare un'altra soluzione (contrattuale) preventivamente o ad hoc. Tuttavia, il fornitore deve essere in grado di mantenere l'approvvigionamento sostitutivo per almeno sei mesi (cfr. art. 11 par. 3 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica).

Art. 8a cpv. 3

L'articolo 8a capoverso 3 disciplina la questione delle autorità e degli organi competenti ai sensi del regolamento delegato (UE) 2024/1366⁵⁶³, direttamente applicabile alla Svizzera in virtù dell'allegato I dell'Accordo sull'energia elettrica. Per consentire alla Svizzera di adempiere i compiti che le incombono in virtù del suddetto regolamento, il Consiglio federale sarà principalmente incaricato di definire le autorità e gli organi nazionali competenti. Queste designazioni saranno incluse nella prossima ordinanza.

Sezione 2a: Adeguatezza delle risorse per l'approvvigionamento elettrico e riserva di energia

Art. 8a^{bis} Condizioni quadro per garantire la sicurezza di approvvigionamento

Capoverso 1: l'articolo 25 capoverso 1 del regolamento (UE) 2019/943 sul mercato interno dell'energia elettrica (regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica) impone allo Stato membro che intende applicare meccanismi di capacità di disporre di uno standard di affidabilità. In Svizzera, un simile meccanismo di capacità esiste dal 2022: la cosiddetta riserva di energia elettrica. Creata per garantire l'approvvigionamento elettrico in situazioni eccezionali – come congestioni o interruzioni critiche dell'approvvigionamento – in inverno e in primavera, essa sarà mantenuta anche negli anni a venire. Lo standard di affidabilità è un parametro europeo di misura dell'efficienza economica del sistema elettrico istituito per garantire che, a lungo termine, nel

⁵⁶³ Regolamento delegato (UE) 2024/1366 della Commissione dell'11 marzo 2024 che integra il regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio istituendo un codice di rete relativo a disposizioni settoriali per gli aspetti di cibersecurity dei flussi transfrontalieri di energia elettrica, GU L, 2024/1366, 24.5.2024.

mercato dell'energia elettrica siano mantenute solo le capacità la cui utilizzazione per i consumatori superi i costi correlati. Lo standard di affidabilità è quindi calcolato in base a un compromesso tra costi d'investimento per nuove capacità controllabili e disponibilità dei clienti dell'energia elettrica a pagare per un approvvigionamento elettrico completo e privo di interruzioni. Tuttavia, la disponibilità a pagare dei clienti dell'energia elettrica non è illimitata. Se i costi per nuove capacità superassero la disponibilità a pagare, sarebbe economicamente razionale rinunciare a una (piccola) parte del consumo di energia elettrica per un breve periodo. Lo standard di affidabilità indica la durata di tale periodo. Esso serve inoltre a valutare l'adeguatezza delle risorse esistenti per l'approvvigionamento elettrico (disponibilità di vettori energetici, impianti di produzione, infrastruttura di rete ecc.). Per determinare lo standard di affidabilità occorre applicare il metodo stabilito all'articolo 23 paragrafo 6 del regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica. Questo metodo di calcolo è stato elaborato dalla ENTSO-E ed è stato approvato ACER (art. 23 par. 6 lett. c e par. 7 regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica). Lo standard viene stabilito in un'ordinanza del Consiglio federale sulla base di una proposta avanzata dalla ElCom.

Capoverso 2: il regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica impone agli Stati membri di verificare l'adeguatezza delle risorse sul proprio territorio (art. 20 par. 1). A tal fine si valuta se la domanda di energia elettrica possa essere soddisfatta in misura sufficiente dall'offerta disponibile sui mercati europei dell'energia elettrica. Il regolamento distingue tra una valutazione a livello europeo (cfr. art. 23) e una a livello nazionale (cfr. art. 24). A livello europeo la valutazione viene effettuata ogni anno dall'ENTSO-E, a cui i GRT devono fornire i dati necessari, un obbligo che in futuro sarà anche della società nazionale di rete. Secondo l'articolo 20 paragrafo 1 del regolamento, gli Stati membri dell'UE sono liberi di effettuare, oltre alla valutazione a livello europeo, anche una valutazione a livello nazionale, in cui è possibile tenere conto di ulteriori aspetti legati alle peculiarità del Paese, formulando ipotesi sulle particolarità dell'offerta e della domanda di energia elettrica a livello nazionale (art. 24 par. 1 regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica, cfr. in merito anche l'art. 9 n. 3 Accordo sull'energia elettrica).

Con la nuova disposizione la Svizzera si avvale della possibilità di effettuare una valutazione complementare delle risorse a livello nazionale. Questo compito è assegnato alla ElCom, coinvolgendo nel processo anche l'Ufficio federale dell'energia (UFE). In particolare, tutta la documentazione pertinente deve essere presentata all'UFE, che deve avere la possibilità di esprimere il proprio parere. Altrettanto importanti sono le prescrizioni relative alla procedura di cui all'articolo 24 paragrafi 2 e 3 del regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica, che prevedono la pubblicazione del risultato della valutazione dell'adeguatezza delle risorse. In caso di perplessità sull'adeguatezza delle risorse non emerse durante la valutazione a livello europeo, la ElCom deve motivare la propria valutazione delle risorse, pubblicare la motivazione e sottoporla all'ACER per un parere. Se la ElCom non tiene pienamente conto di tale parere, deve indicarlo e motivarlo dettagliatamente in un rapporto da pubblicare.

Capoverso 3: se dalla valutazione, a livello europeo o nazionale, emerge un motivo di perplessità su questo aspetto, secondo l'articolo 20 paragrafi 2 e 3 del regolamento sul

mercato interno dell'energia elettrica, lo Stato membro interessato individua le eventuali distorsioni normative o le carenze del mercato che hanno dato adito o contribuito a dar adito alle perplessità. Su questa base deve essere sviluppato e pubblicato un cosiddetto piano di attuazione, Si tratta essenzialmente di un calendario per l'adozione di misure adeguate volte a colmare le distorsioni normative o le carenze del mercato individuate. Il diritto dell'UE contiene un elenco di possibili misure (p. es. aumento della capacità di interconnessione, aumento dell'efficienza energetica, abolizione dei prezzi regolamentati). Per la Svizzera, lo sviluppo del piano di attuazione spetta all'UFE.

Prima della pubblicazione, il piano di attuazione deve essere sottoposto per parere alla Commissione europea (art. 20 par. 4 regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica) che valuta se le misure previste siano sufficienti per eliminare le distorsioni normative o le carenze del mercato. A tal fine essa può chiedere, ma non imporre, alla Svizzera di modificare il piano di attuazione (art. 20 par. 5 regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica). Il Consiglio federale è responsabile dell'attuazione del piano. A seconda del tipo di misura da adottare, possono essere necessarie modifiche di ordinanze o leggi.

Art. 8b Costituzione, dimensionamento e scioglimento della riserva di energia

Se anche con le misure del piano di attuazione si nutrono dubbi sull'adeguatezza delle risorse, è possibile costituire una riserva di energia. Con questa riformulazione del *capoverso 1* l'attuale testo di legge viene allineato alle prescrizioni del diritto UE secondo cui una riserva di energia, come prevista attualmente dalla LAEL, non può essere costituita semplicemente a scopo di garanzia in caso di situazioni straordinarie. Al contrario, la costituzione di una cosiddetta «riserva strategica» di questo tipo può essere presa in considerazione soltanto se dalla valutazione delle risorse a livello europeo o nazionale (art. 23 e 24 regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica) emergono perplessità fondate ed è stato elaborato un piano di attuazione con misure adeguate (cfr. art. 20 par. 1 e 2 nonché art. 21 par. 4 regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica). La cosiddetta «riserva strategica» è un meccanismo di capacità ai sensi dell'articolo 21 paragrafo 1 del regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica. Il termine indica la disponibilità di centrali elettriche cui si ricorrerebbe solo in situazioni di emergenza, a fronte di un'offerta di energia elettrica molto scarsa e prezzi dell'energia elettrica di conseguenza molto elevati. Una riserva di questo tipo può aumentare la sicurezza di approvvigionamento per i consumatori. In una situazione di emergenza, la riserva strategica consente di continuare a soddisfare la domanda di energia elettrica non coperta dal mercato, evitando così interruzioni della fornitura di energia elettrica per le economie domestiche o le industrie. L'articolo 21 paragrafo 1 del regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica chiarisce che i meccanismi di capacità e le riserve strategiche possono essere costituiti già durante l'esecuzione del piano di attuazione. La decisione di costituire riserve non spetta però all'UE, bensì alla Svizzera. Si osservi inoltre che secondo l'articolo 21 paragrafo 3 del regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica va data la priorità alle riserve strategiche rispetto ad altri tipi di meccanismi di capacità. La riserva di energia

secondo l'*articolo 8b* è quindi concepita anche come riserva strategica destinata esclusivamente a situazioni di emergenza. Ne consegue che le centrali elettriche della riserva strategica non possono offrire la loro energia elettrica sul mercato regolare. Le perdite di guadagno derivanti dalla partecipazione alla riserva sono compensate da una remunerazione distinta. I costi sostenuti per questa misura volta a garantire l'approvvigionamento elettrico sono trasferiti ai clienti finali.

Capoversi 2 e 3: l'Accordo sull'energia elettrica lascia aperta la questione in merito a quale autorità nazionale debba decidere in merito alla costituzione e al dimensionamento di una riserva strategica, se le condizioni per la costituzione di tale riserva sono soddisfatte. In base al *capoverso 3* questa decisione spetta al DATEC. In precedenza, tale competenza ricadeva sulla EICom, ma alla luce dell'Accordo sull'energia elettrica tale soluzione non è più ritenuta opportuna, in quanto la decisione relativa alla costituzione e al dimensionamento richiede anche una valutazione politica. In questo contesto, è opportuno trasferire la competenza decisionale al DATEC. L'attribuzione al DATEC (e non al Consiglio federale), in quanto Dipartimento competente in materia, è inoltre coerente con la gerarchia richiesta, tanto più che la decisione costituisce un atto di applicazione del diritto. La base o il punto di partenza per la decisione è la proposta avanzata dalla EICom. Il DATEC può quindi approvare la proposta della EICom oppure decidere di modificare la riserva (entrambe le opzioni sono contemplate dall'Accordo, che in questa materia va inteso in senso lato, in accordo con l'UE). Nella sua decisione il DATEC tiene conto dei pareri pertinenti, in particolare quello dell'autorità di sorveglianza degli aiuti di Stato. Per quanto riguarda il dimensionamento, è necessario rispettare il principio di proporzionalità. A questo proposito, l'articolo 22 paragrafo 1 lettera c del regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica chiarisce che la riserva non può andare oltre quanto necessario per affrontare le preoccupazioni in materia di adeguatezza delle risorse.

Capoverso 4: in analogia al diritto vigente (art 8b cpv. 3 LAEI), la EICom stabilirà gli altri valori di base della riserva. A tal fine si atterrà, tra l'altro, ai principi di costituzione delle riserve strategiche di cui all'articolo 22 paragrafo 2 del regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica.

Il *capoverso 5* attua nel diritto svizzero le prescrizioni UE che impongono agli Stati membri di riesaminare regolarmente la necessità di mantenere i meccanismi di capacità e di non concludere nuovi contratti qualora tale necessità non sussista più (cfr. art. 21 par. 6 e 8 regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica). Se necessario, i relativi dettagli possono essere disciplinati a livello di ordinanza (art. 8b^{quater} cpv. 4).

Capoverso 6: La possibilità di scioglimento è già prevista dal diritto svizzero vigente. In analogia con la competenza decisionale in materia di costituzione della riserva, il DATEC può decidere in merito allo scioglimento anticipato della riserva ed emanare relative disposizioni. L'Accordo sull'energia elettrica non impone alcun obbligo di sciogliere la riserva in quanto tale, ma unicamente il rispetto dell'Accordo.

- *Art. 8b^{bis} Partecipanti alla riserva di energia elettrica*

-
- Questa disposizione riprende il contenuto dell'articolo precedente 8b, capoverso 2, ed è stata ristrutturata per garantire la coerenza formale delle disposizioni sulla riserva. Il piccolo adeguamento a livello redazionale non comporta alcuna modifica degli obblighi dei partecipanti alla riserva di energia elettrica.
 - *Art. 8b^{ter} Gestione operativa della riserva*
 - Questa disposizione riprende il contenuto del precedente articolo 8b capoverso 4 che ora è suddiviso in tre capoversi. Nel capoverso 1 è stato aggiunto un rimando ai fini di una migliore comprensione. Riguardo al capoverso 2: vista la nuova struttura dell'articolo il rimando è stato adeguato.
 - *Art. 8b^{quater} Prelievo della riserva di energia*

Capoverso 1: le condizioni per il prelievo della riserva di energia sono adeguate alle prescrizioni del diritto UE. La *lettera a* consente di prelevare la riserva strategica qualora la domanda di energia elettrica non possa essere soddisfatta dall'offerta. La *lettera b* stabilisce esplicitamente che la società nazionale di rete può prelevare la riserva strategica qualora l'energia di regolazione non sia sufficiente a mantenere stabile la rete elettrica. Un'altra novità è l'obbligo per la società nazionale di rete di informare il DATEC in merito a un prelievo della riserva.

Nel *capoverso 3* viene eliminato il divieto di vendere all'estero l'energia prelevata dalla riserva, incompatibile con il diritto dell'UE.

Il *capoverso 4* attribuisce al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni d'ordinanza. Questa disposizione è ripresa dal diritto vigente. Viene abrogata unicamente la possibilità prevista finora alla lettera f di prelevare in via eccezionale la riserva di energia anche se non vi è squilibrio del mercato, poiché incompatibile con il diritto UE (cfr. in particolare l'art. 22 par. 1 lett. b e par. 2 lett. a ed e regolamento sul mercato interno dell'energia elettrica).

- *Art. 8c cpv. 2 primo periodo*

La modifica è di natura puramente redazionale.

- *Art. 9d*

Finora i requisiti per i piani pluriennali si limitavano a un obbligo imposto alla società nazionale di rete e ai gestori di reti con una tensione nominale superiore a 36 kV (livello di rete 3) di elaborare un piano di questo tipo. Con l'Accordo sull'energia elettrica devono essere attuati a livello legislativo i nuovi obblighi derivanti dall'articolo 32 paragrafi 3, 4 e 5 e dall'articolo 51 della direttiva (UE) 2019/944.

Cpv. 1: I piani pluriennali devono essere elaborati sulla base dello scenario di riferimento in vigore. Gli obblighi relativi ai piani pluriennali non riguardano più soltanto la società nazionale di rete (livello di rete 1) e i gestori delle reti con tensione nominale superiore a 36 kV (livello di rete 3), ma si estendono oramai a tutti i gestori di rete che riforniscono più di 100 000 clienti finali. Questa regola, derivante dall'articolo 32 paragrafo 5 della direttiva (UE) 2019/944, è stata direttamente integrata nella legge.

Cpv. 2: conformemente all'articolo 51 paragrafo 2 lettera a della direttiva (UE) 2019/944, la società nazionale di rete elabora un piano pluriennale per i successivi dieci anni.

Cpv. 3: il capoverso 3 viene riformulato in quanto si tratta di una norma di delega al Consiglio federale. L'ordinanza preciserà gli articoli 32 e 51 della direttiva (UE) 2019/944.

Cpv. 4: l'attuale capoverso 4 viene abrogato, poiché la pubblicazione dei piani pluriennali è già disciplinata dall'articolo 51 paragrafo 1 della direttiva (UE) 2019/944.

• *Art. 10* *Disgiunzione*

Finora le prescrizioni relative alla disgiunzione si limitavano essenzialmente all'ambito contabile e informativo. Con l'Accordo sull'energia elettrica devono essere attuate a livello di legge le ulteriori prescrizioni relative alla disgiunzione di cui all'articolo 35 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica (in cui si utilizza il termine «separazione»). L'obiettivo è, come finora, un'organizzazione e una gestione non discriminatorie della rete, in modo da garantire a tutti gli aventi diritto all'accesso l'utilizzo della rete alle medesime condizioni. Allo stesso modo, queste misure più ampie mirano a contrastare con maggiore efficacia i finanziamenti trasversali abusivi.

Il *capoverso 1* è integrato conformemente all'articolo 35 paragrafo 1 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica; in particolare sono specificati quali altri settori di attività devono essere separati dall'esercizio della rete. Per motivi sistematici, il divieto di finanziamento trasversale è ora integrato nell'elenco di cui al *capoverso 2*. Il precedente capoverso 3 è ora disciplinato nella lettera a insieme al divieto di finanziamento trasversale. La lettera b esclude esplicitamente dalle rigorose prescrizioni relative alla disgiunzione le altre infrastrutture in condotta che non sono reti elettriche, ovvero altre reti energetiche quali, ad esempio, la rete del gas o del teleriscaldamento. Sebbene questi settori non abbiano nulla a che vedere con la produzione, il trasporto e l'approvvigionamento di energia elettrica in senso stretto, per motivi di trasparenza devono essere separati dal settore delle reti, motivo per cui è richiesta almeno una disgiunzione sotto il profilo contabile. Il precedente capoverso 2 è ora ripreso nella lettera b.

Nel *capoverso 3* vengono attuate le prescrizioni concrete dell'articolo 35 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica. In aggiunta alle prescrizioni generali di cui al *capoverso 2*, secondo la *lettera a* nel momento in cui raggiungono i 100 000 consumatori finali allacciati complessivi, le aziende della rete di distribuzione di un'AAE devono essere separate, dal punto di vista organizzativo, del personale e giuridico, dai settori produzione e approvvigionamento di energia elettrica. Determinante ai fini del calcolo è il numero totale di consumatori finali allacciati dell'intera AAE in cui è integrato il GRD oppure del gruppo di cui esso fa parte.

La disgiunzione sotto il profilo organizzativo prevede che la direzione del gestore di rete non sia coinvolta negli altri settori dell'AAE e, viceversa, gli altri settori parziali non possano partecipare alle attività quotidiane della società di rete.

La disgiunzione in termini di personale comporta che i servizi strategici, come i servizi giuridici, nonché le funzioni di regolazione e controllo, sono forniti autonomamente dal GRD. I membri della direzione del GRD non possono far parte della direzione o di altri organi operativi di un'unità responsabile degli altri settori di attività, indipendentemente dal luogo in cui si trovano (holding o impresa collegata).

Disgiunzione sotto il profilo giuridico significa concretamente che l'esercizio della rete di distribuzione deve essere separato a livello funzionale e materiale dagli altri settori di attività. In linea di principio, la forma giuridica del GRD può essere scelta liberamente, a condizione che garantisca un grado sufficiente di indipendenza della gestione aziendale dalle altre parti dell'AAE per soddisfare i requisiti della disgiunzione funzionale.

Inoltre, i GRD di cui alla *lettera b* devono essere indipendenti nel loro potere decisionale dall'eventuale società madre o dai proprietari dell'AAE. Ciò significa che il GRD deve avere il potere decisionale effettivo in merito al patrimonio necessario per l'esercizio, la manutenzione o l'ampliamento della rete. Ciò non significa tuttavia che i rispettivi proprietari debbano cedere la proprietà al GRD, né che non possano più svolgere eventuali funzioni di vigilanza. In particolare, deve essere mantenuta la possibilità per la casa madre di stabilire direttive generali in materia di budget o indebitamento.

La disgiunzione dei GRD che superano la soglia dei 100 000 clienti, organizzati come enti di diritto pubblico (Industrielle Werke Basel [IWB]; Service industriels de Genève [SIG]; Elektrizitätswerk des Kanton Zürich [EKZ]) o unità amministrative (Elektrizitätswerk der Stadt Zürich [ewz]; Services industriels de Lausanne [SiL]), rappresenta un caso speciale e potrebbe risultare più complicato, soprattutto a causa dei necessari processi politici. Per questi casi quindi nell'Accordo è stato negoziato un periodo transitorio di tre anni. Oltre all'esercizio della rete, queste imprese di regola gestiscono anche altri settori di attività, perlopiù nel settore elettrico e in altri settori infrastrutturali (approvvigionamento idrico, teleriscaldamento, telecomunicazioni); questo aspetto può contribuire a rendere più complessa la procedura di disgiunzione.

Un istituto di diritto pubblico viene creato mediante una legge speciale in cui sono stabiliti i compiti, l'organizzazione e il patrimonio assegnati. A differenza delle società organizzate secondo il diritto privato, gli istituti di diritto pubblico non possono quindi essere riorganizzati a piacimento o addirittura esternalizzare alcuni settori, a meno che non sia previsto dalla relativa legge speciale. Di conseguenza, possono essere necessari adeguamenti legislativi a livello cantonale o comunale. Naturalmente, per il settore oggetto della disgiunzione può anche essere creata una società di diritto privato.

Nel caso di un GRD organizzato come unità amministrativa, può essere considerata una disgiunzione valida sotto il profilo giuridico anche la separazione dall'amministrazione e l'esternalizzazione del settore della rete mediante fondazione di una so-

cietà di diritto privato o la creazione di un istituto di diritto pubblico. Non si può nemmeno escludere del tutto il trasferimento in un'altra unità dell'amministrazione comunale, fin tanto che la disgiunzione è attuata con coerenza.

Il *capoverso 4* incarica il Consiglio federale di disciplinare in modo dettagliato a livello di ordinanza le rigorose prescrizioni relative alla disgiunzione di cui al *capoverso 3*; nello specifico attua l'articolo 35 paragrafo 2 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica e conferisce al Consiglio federale anche la competenza di prevedere deroghe prevista dall'articolo 35 paragrafo 4.

Il *capoverso 5* sancisce il divieto generale per i GRD di detenere e gestire impianti di stoccaggio e stazioni di ricarica per la mobilità elettrica, come previsto dagli articoli 33 e 36 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, fermo restando che il Consiglio federale può prevedere deroghe in applicazione dell'articolo 33 paragrafo 3 (stazioni di ricarica) e dell'articolo 36 paragrafo 2 (impianti di stoccaggio) della stessa direttiva.

- *Art. 12 cpv. 1 lett. b, 2 e 3*

Con la disgiunzione e per motivi terminologici l'*articolo 12* deve essere riformulato (si veda in merito il commento all'art. 6). L'obbligo di pubblicazione delle tariffe dell'energia non può più essere rivolto ai gestori di rete, pertanto nell'articolo 12 è stato eliminato. Per il servizio universale spetta ai fornitori del servizio universale pubblicare le tariffe dell'energia (art. 7 cpv. 3). Per quanto concerne le tariffe dell'approvvigionamento sostitutivo, che non necessariamente devono essere fissate per la durata dell'anno civile, vanno pubblicate di volta in volta le tariffe aggiornate. Il Consiglio federale può obbligare i responsabili dell'approvvigionamento sostitutivo alla pubblicazione in virtù dell'articolo 7c capoverso 2.

Il *capoverso 2* contiene, come finora, disposizioni riguardanti la fatturazione. Rispetto alla situazione attuale vengono menzionate solo le voci più importanti (a) corrispettivo per l'utilizzazione della rete e b) tributi e prestazioni agli enti pubblici). Il Consiglio federale può tuttavia prevedere l'indicazione di ulteriori voci (lett. c), tenendo conto in particolare della necessità di trasparenza, ma anche dell'esigenza di chiarezza e dell'onere per i gestori di rete.

Per quanto riguarda la fatturazione, occorre fare due ulteriori precisazioni: in primo luogo, per il servizio universale è prevista una fattura comune (energia e rete; cfr. art. 7 cpv. 4). In secondo luogo, i requisiti in materia di presentazione dovranno essere ulteriormente concretizzati a livello di ordinanza in conformità con i requisiti del diritto UE (cpv. 3). Si tratta, ad esempio, di aspetti quali la fatturazione elettronica o la gamma di modalità di pagamento (cfr. tra l'altro art. 10 e 18 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). Inoltre, insieme alla fattura, i consumatori finali devono ricevere determinate informazioni, quali indicazioni sulle procedure di composizione delle controversie e sugli strumenti di confronto dei prezzi (cfr. allegato I direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica e i successivi art. 23a e 23b LAEl).

Il contenuto normativo del precedente *capoverso 3* è ora ripreso nell'articolo 4*d* capoverso 2; tuttavia la nuova disposizione si rivolge a una cerchia più ampia di destinatari e non soltanto ai gestori di rete.

- *Art. 13 cpv. 2 lett. c*

Con l'Accordo sull'energia elettrica la riserva di cui alla lettera c, secondo cui l'accesso alla rete può essere negato se lo Stato estero non concede la reciprocità in caso di utilizzazione transfrontaliera della rete, non è più opportuna; quest'ultima costituisce uno degli obiettivi centrali dell'Accordo.

- *Art. 14^{bis} cpv. 6*

La modifica è di natura puramente redazionale e deriva dal fatto che l'abbreviazione «DATEC» è già introdotta nell'articolo 8*b* capoverso 3.

Art. 16 cpv. 1, secondo periodo, nonché cpv. 2 e 3

Con l'Accordo sull'energia elettrica, l'articolo 49 del regolamento (UE) 2019/943⁵⁶⁴ si applicherà alla Svizzera. Per evitare qualsiasi contraddizione tra il diritto UE e il diritto svizzero, si è deciso di abrogare l'articolo 16 capoverso 1 secondo periodo come pure i capoversi 2 e 3. Di conseguenza, i meccanismi di compensazione tra i gestori di rete europei sono già in vigore e continueranno a esserlo anche dopo la presente modifica, con piccoli adeguamenti alla prassi attuale. Per informazioni più dettagliate si rimanda al punto 2.11.5.1.3.

- *Art. 17 cpv. 1, 2 e 5*

Capoverso 1: Finora l'ElCom poteva disciplinare la procedura relativa all'attribuzione delle capacità disponibili in caso di superamento della domanda di capacità di trasporto transfrontaliera. Con l'entrata in vigore dell'accordo sull'energia elettrica, l'articolo 19 del regolamento (UE) 2019/943 diventa applicabile in Svizzera. Dato il livello di dettaglio di questa disposizione, non è possibile una regolamentazione divergente. Quindi, la competenza corrispondente dell'ElCom viene soppressa senza sostituzione.

Capoverso 2: le precedenti priorità fisiche relative all'assegnazione della capacità della rete di trasporto transfrontaliera in base a contratti internazionali di approvvigionamento e fornitura conclusi prima del 31 ottobre 2002 erano incompatibili con il diritto dell'UE. Conformemente all'Accordo sull'energia elettrica, con la sua entrata in vigore queste priorità decadono e sono sostituite da una compensazione finanziaria per un massimo di sette anni. Le norme applicabili al riguardo derivano in modo esaustivo dall'Accordo e pertanto nella LAEL è effettuata solamente la necessaria abrogazione. Per il momento restano in vigore le priorità relative alle forniture da centrali idroelettriche di frontiera con una prenotazione di capacità massima di 65 MW. Dopo

⁵⁶⁴ Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione), GU L 158 del 14.06.2019, pagg. 54–124.

15 anni o in caso di cessazione anticipata della concessione decadono anche queste priorità. Nella misura in cui sono sancite in accordi internazionali, stipulati ad esempio con la Francia, le priorità dovranno essere modificate.

Cpv. 5: con l'Accordo sull'energia elettrica, l'articolo 19 del regolamento (UE) 2019/943⁵⁶⁵ si applicherà alla Svizzera. Questa disposizione disciplina il modo in cui devono essere utilizzate le entrate derivanti dalle procedure di gestione delle congestioni. Il suo paragrafo 5 stabilisce a tal proposito che i GRT definiscano in anticipo tale utilizzo e riferiscano successivamente all'autorità di regolazione in merito all'utilizzo dei fondi. In questo contesto, l'articolo 17 capoverso 5 è abrogato. Di conseguenza, le capacità di trasporto transfrontaliere sono messe all'asta e le entrate derivanti dall'attribuzione di tali capacità possono essere utilizzate conformemente agli obiettivi definiti nell'articolo del suddetto regolamento. Per informazioni più dettagliate, si rimanda al punto 2.10.5.1.2. del presente messaggio.

- *Art. 17c^{bis}*

La nuova disposizione nell'articolo 17c^{bis} attua l'articolo 13 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica.

Il capoverso 1 stabilisce a titolo dichiarativo ciò che già è applicato nell'ambito della libertà contrattuale. L'unica condizione per la stipula di un contratto di aggregazione è la presenza di un sistema di misurazione intelligente (art. 17a^{bis}). Se il consumatore finale o il produttore intende fornire anche servizi di flessibilità nell'ambito dell'aggregazione, per motivi operativi è necessario anche un sistema di controllo e di regolazione intelligente (art. 17b).

Il capoverso 2 tutela i cosiddetti aggregatori indipendenti da pratiche discriminatorie da parte dei fornitori esistenti, come richiesto dall'articolo 13 paragrafi 2 e 4 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica. In particolare, il contratto di aggregazione non implica l'approvazione del fornitore. La disposizione si rivolge sia ai fornitori del libero mercato sia ai fornitori del servizio universale.

Il capoverso 3 chiarisce ciò che già si applica in virtù della legislazione sulla protezione dei dati: i consumatori finali e i produttori hanno il diritto di ottenere dal proprio aggregatore i dati che li riguardano. Nel rapporto con il gestore di rete tali diritti si fondano sull'articolo 17a^{bis} capoversi 4 lettera a, 5 e 6. *Il capoverso 3* attua l'articolo 13 paragrafo 3 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica. In questo contesto anche la piattaforma dei dati centrale (art. 17g) può svolgere le proprie funzioni.

Capoverso 4: nel diritto dell'UE le prescrizioni relative al cambiamento del fornitore e degli aggregatori sono analoghe e sono contenute nella medesima disposizione (cfr.

⁵⁶⁵ Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione), GU L 158 del 14.06.2019, pagg. 54–124.

art. 12 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). Di conseguenza, l'articolo 4e si applica per analogia anche al cambiamento di aggregatore e in questo punto si può fare riferimento a tali prescrizioni.

- *Art. 17e cpv. 2*

La modifica del capoverso 2 dell'articolo 17e, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2026 (RU 2024 679), è essenzialmente terminologica: in seguito all'apertura del mercato per tutti i consumatori finali, non esistono più i «consumatori fissi finali».

- *Art. 18 cpv. 3^{bis}, 4^{bis}, 6^{bis}, 7 e 8*

Per la struttura del GRT il diritto UE prevede tre modelli basati sulle norme concernenti la disgiunzione (i cosiddetti «modelli TSO»; cfr. art. 43 segg. direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). Il principale è il modello OU «separazione proprietaria» e per la Svizzera è rilevante il modello ITO «gestore di sistema indipendente». Swissgrid deve essere armonizzata con uno di questi modelli e in seguito certificata come tale dalla EICOM. La Svizzera deve porre le basi della legislazione di attuazione in modo tale che Swissgrid possa rientrare in uno dei tre modelli. Allo stesso tempo occorre considerare l'attuale governance nella LAEI concernente Swissgrid e la sua storia. Il «modello OU» è diffuso nell'Unione europea, ma richiede una separazione della proprietà se il controllo è esercitato da AAE verticalmente integrate. Nell'emanare le norme della LAEI, la Svizzera ha previsto che la proprietà di Swissgrid dovesse essere per la maggior parte di Cantoni e Comuni («a maggioranza svizzera»), ma ha ammesso che questa partecipazione fosse solo indiretta, cosicché sin dall'inizio erano effettivamente le AAE cantonali e comunali a detenere le azioni della società nazionale di rete. I Cantoni hanno respinto una partecipazione diretta in quanto avrebbe comportato ingenti capitali. Una partecipazione pubblica diretta comporterebbe ingenti capitali anche al momento attuale, per cui si può presumere che persista l'atteggiamento negativo di un tempo. In questo modo passa in primo piano il «modello ITO», di gran lunga il più compatibile con Swissgrid secondo l'opinione diffusa in Svizzera, condivisa anche dalla Commissione europea nel quadro dei negoziati.

Anche per il modello ITO sono tuttavia necessarie modifiche all'attuale governance nella LAEI che, seppur considerevoli, sono comunque di minore portata rispetto, ad esempio, al modello OU. In base al modello ITO, per essere indipendente il GRT deve essere coerentemente separato da un'AEE che detiene il controllo; per analogia, nel caso di Swissgrid dalle *diverse* AAE che vi partecipano. In parte la separazione esiste già oggi (Swissgrid funziona come un'impresa autonoma con un'organizzazione adeguata), ma per molti aspetti è necessario un ulteriore inasprimento, ad esempio per quanto riguarda l'utilizzo di servizi comuni o il personale, vietando in modo mirato i doppi mandati e le partecipazioni reciproche. Ciononostante, un'AEE dovrebbe poter nominare un proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione di Swissgrid (cpv. 7) al fine di tutelare i propri interessi. La funzione di tale persona sarebbe tuttavia limitata alla rappresentanza; per il resto, al fine di rispettare il divieto di doppio mandato, essa non potrebbe svolgere alcuna attività per conto dell'AEE che l'ha nominata. Inoltre Swissgrid deve introdurre periodi di attesa durante i quali una persona

impiegata presso un'AAE partecipata non può lavorare presso Swissgrid e viceversa. Infine, occorre designare un organo che svolga la funzione di vigilanza prevista dal diritto UE; seppur non del tutto, il consiglio di amministrazione è l'organo più adeguato. Quest'ultimo ha determinati compiti, come la tutela degli interessi finanziari superiori delle AAE partecipanti e decisioni relative al personale, ecc., mentre non può dirigere l'attività operativa né eseguire la pianificazione della rete. Nel complesso, le prescrizioni rendono probabilmente necessaria una riattribuzione interna dei compiti di Swissgrid. Eventualmente può essere utile creare a livello di statuti un ulteriore organo a cui affidare determinati compiti (art. 19 cpv. 1 lett. b).

Nel modello ITO, il diritto dell'UE consente all'AAE di mantenere il controllo del gestore della rete di trasporto che detiene la proprietà della rete. Ciononostante, dal punto di vista interno della Svizzera, è ragionevole che Swissgrid ponga dei limiti e vieti (a titolo preventivo) di detenere la maggioranza (cpv. 3^{bis}). Nonostante siano oggetto dell'articolo 19, attualmente l'articolo 18 contiene numerose prescrizioni riguardanti il contenuto degli statuti (p. es. sul diritto di prelazione): con la revisione queste sono quindi trasferite nell'articolo 19, senza modifiche al contenuto.

- *Art. 19 cpv. 1 e 1^{bis}*

L'articolo 19 elenca ora una serie di contenuti statutari, oltre a quelli derivanti dal diritto azionario secondo il Codice delle obbligazioni (periodo introduttivo), alcuni dei quali ripresi senza modifiche dall'articolo 18. I contenuti riguardano in parte il modello «ITO» del diritto UE derivante dall'Accordo sull'energia elettrica. Swissgrid deve quindi apportare una modifica sostanziale degli statuti; il Consiglio federale dovrà approvarli e verificare la loro conformità complessiva alle norme, anche per quanto riguarda i punti non nuovi. Mentre l'approvazione da parte del Consiglio federale è sancita nella LAEL, la certificazione Swissgrid rilasciata dalla ElCom è motivata dal diritto dell'UE. Eventualmente può essere opportuno coordinare i due processi a livello di contenuti e tempistiche.

- *Art. 22 cpv. 2 lett. b^{bis}, c e d^{bis}, cpv. 3, cpv. 4^{bis}*

Il capoverso 2 lettera b^{bis} assegna alla ElCom la competenza di intervenire in caso di condizioni abusive nell'approvvigionamento sostitutivo. Tuttavia, considerati il carattere eccezionale dell'approvvigionamento sostitutivo e l'assenza di disposizioni tariffarie, la ElCom non effettua una verifica capillare, ma interviene (sia in caso di controversia che d'ufficio) soltanto nel caso vi siano indizi effettivi di condizioni abusive. Come riferimento si possono prendere ad esempio le tariffe del servizio universale e gli attuali prezzi del mercato all'ingrosso.

Capoverso 2 lettera c: con la presente modifica l'articolo 17 capoverso 5 è abrogato e il rinvio all'articolo 22 capoverso 2 lettera c non è più giustificato. Ora si fa riferimento all'articolo 19 paragrafo 5 prima frase del regolamento (UE) 2019/943⁵⁶⁶. La modifica formale non comporta cambiamenti nelle competenze della ElCom.

⁵⁶⁶ Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione), GU L 158 del 14.06.2019, pagg. 54–124.

Lettera d^{bis}: con questa integrazione la ElCom acquisisce i poteri necessari, secondo il diritto UE, nel quadro del modello di TSO, espressi con la coppia di termini «organizzazione e indipendenza», a cui Swissgrid deve allinearsi. La certificazione di Swissgrid come ITO è fondamentale. Se necessario, i dettagli procedurali derivanti dal diritto UE sono indicati nella OAEl; è richiesto, tra l'altro, il parere della Commissione europea. Nel modello ITO, per numerosi casi o operazioni occorre coinvolgere l'autorità di regolazione, tra le altre cose per le autorizzazioni. Il diritto UE prevede ulteriori provvedimenti che il regolatore è tenuto ad adottare. L'OAEl potrà concretizzare ulteriormente questo aspetto. Dal punto di vista del contenuto, i dettagli risultano comunque dall'Accordo e dagli articoli 46 segg. della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica.

Capoverso 2^{bis}: l'estensione delle competenze della ElCom deriva dall'attuazione dell'articolo 51 della direttiva (UE) 2019/944. Si tratta in particolare dei paragrafi 7–9, i quali conferiscono all'autorità di regolazione nazionale la possibilità di prendere le misure menzionate all'articolo 22 capoverso 2^{bis}.

Con l'integrazione al *capoverso 3* si chiede alla ElCom di considerare anche gli investimenti nelle capacità di produzione e di stoccaggio, conformemente ai compiti affidati alle autorità di regolazione in materia di sicurezza dell'approvvigionamento dall'articolo 59 paragrafo 1 lettera v della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica.

- *Art. 22b Monitoraggio*

Monitorare l'evoluzione dei mercati dell'energia elettrica per assicurare un approvvigionamento sicuro ed economicamente accettabile in tutte le regioni del Paese rientra già oggi nei compiti della ElCom (art. 22 cpv. 3). Con l'Accordo, questo compito viene esteso ad altri ambiti in virtù del nuovo articolo 22b. Mentre l'articolo 22 capoverso 3 riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, l'articolo 22b concerne in particolare le condizioni di concorrenza. Si tratta principalmente dei compiti di osservazione secondo l'articolo 59 paragrafo 1 lettere n, o, p e z della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica.

Il *capoverso 2* prevede l'obbligo di informare la Commissione federale della concorrenza (COMCO) (cfr. art. 59 par. 1 lett. p direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica).

Le conclusioni del monitoraggio possono anche portare a un adeguamento della regolamentazione (cpv. 3): esistono varie possibilità per l'organizzazione del servizio universale, con effetti diversi sulla situazione della concorrenza sul libero mercato; è auspicabile un'organizzazione che incida il meno possibile su questa sfera (cfr. art. 5 e 27 par. 2 direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica). Le misure che il Consiglio federale può adottare sono di varia natura e possono arrivare fino a proporre al Parlamento una modifica di legge.

Capoverso 4: la possibilità di estendere il monitoraggio ad altri ambiti tematici soggetti alla funzione di vigilanza della ElCom potrebbe rivelarsi utile, ad esempio, se

nella direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica venissero aggiunti ulteriori oggetti di osservazione.

La ElCom può richiedere le informazioni necessarie per il monitoraggio ai vari attori (fornitori e fornitori del servizio universale, GRD, gruppi di bilancio, società nazionale di rete, borse dell'energia elettrica, piattaforma dei dati centrale, organo di mediazione ecc.) in virtù dell'obbligo di informare di cui all'articolo 25. I dati non possono essere utilizzati per scopi diversi da quelli previsti e, qualora siano necessarie delle analisi, occorre rispettare la legislazione in materia di protezione dei dati (art. 39 legge federale sulla protezione dei dati⁵⁶⁷).

Capitolo 4a.: Ulteriori misure derivanti dall'apertura del mercato

Art. 23a Strumento di confronto

Capoverso 1: alla ElCom compete lo sviluppo di uno strumento di confronto che faciliti ai consumatori finali la scelta di un contratto di fornitura e di acquisto. Può farlo autonomamente o incaricare terzi. La cerchia dei consumatori che dovrebbe disporre gratuitamente di uno strumento affidabile per confrontare i diversi prodotti contrattuali è leggermente più ampia rispetto a quella prevista dall'articolo 14 paragrafo 1 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica. In particolare, non vi è alcuna limitazione per le economie domestiche e le microimprese.

Capoverso 2: i requisiti dello strumento di confronto sono elencati nell'articolo 14 paragrafo 1 lettere a-h della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica. L'obiettivo è una copertura del mercato il più possibile completa; va inoltre sottolineata la necessità dell'indipendenza. Quest'ultima contribuisce alla parità di trattamento di tutti i partecipanti al mercato e implica in particolare che il gestore dello strumento di confronto non offra un'intermediazione diretta né riscuota commissioni di intermediazione. Un link al sito Internet del rispettivo fornitore non è da considerarsi alla stregua di un'intermediazione. In secondo luogo, il confronto deve basarsi su criteri chiari, trasparenti e oggettivi; sono quindi esclusi gli algoritmi con i quali l'ordine delle offerte dipende dalle caratteristiche individuali del consumatore finale (p. es. il livello di reddito) o da parametri non rilevanti ai fini del confronto. Deve inoltre essere indicato lo stato dell'ultimo aggiornamento dei risultati del confronto e va prevista una procedura di segnalazione per le indicazioni inesatte.

In base al *secondo periodo* il Consiglio federale può obbligare i fornitori, se non vi hanno già provveduto su base volontaria, a notificare i propri prodotti al gestore dello strumento di confronto.

Nelle disposizioni esecutive (relative all'art. 12) occorre inoltre prevedere che i consumatori finali siano informati nella fattura dell'energia elettrica o in altro modo sulla possibilità di confrontare i diversi prodotti contrattuali.

- *Art. 23b* *Organo di mediazione*

⁵⁶⁷ RS 235.1

Questa disposizione attua l'articolo 26 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica. I consumatori finali aventi diritto al servizio universale hanno la possibilità di sottoporre le controversie con le imprese del settore dell'energia elettrica a un organo centrale di mediazione. Il concetto di «impresa del settore dell'energia elettrica» va inteso in senso lato e, oltre ai fornitori di energia elettrica e ai gestori di rete, comprende anche, ad esempio, gli aggregatori. La procedura di mediazione consente di raggiungere accordi adeguati quando, in considerazione del valore della controversia, non sarebbe opportuno adire il giudice o un organo di mediazione ai sensi del codice di procedura civile (CPC). La ElCom cerca già oggi di risolvere le controversie nel proprio ambito di competenza, come il servizio universale o l'accesso alla rete. Con l'apertura del mercato e le maggiori possibilità per i clienti di attivarsi (p. es. flessibilità, aggregazione) sono emersi nuovi rapporti contrattuali, il che comporterà un aumento del numero di controversie (cpv. 1).

La procedura presso l'organo di mediazione è facoltativa, tranne nel caso in cui una delle parti sia un consumatore finale avente diritto al servizio universale (cpv. 2). Secondo l'articolo 6 capoverso 1, sono considerati consumatori finali aventi diritto al servizio universale quelli con un consumo annuo inferiore a 50 MWh.

Al fine di evitare abusi, la mediazione non è gratuita per il richiedente. Tuttavia, l'emolumento per l'esame del caso deve essere sufficientemente basso da consentire di adire l'organo di mediazione anche in caso di controversie di modesta entità. L'organo di mediazione è finanziato soprattutto dalle aziende del settore elettrico (cpv.3).

Il finanziamento attraverso le spese procedurali si basa sul principio di causalità: l'organo di mediazione è finanziato solamente dalle aziende elettriche che provocano una controversia con i clienti. La disciplina delle spese procedurali incentiva le aziende del settore elettrico a individuare soluzioni consensuali con i loro clienti. Si possono svolgere solo procedure di conciliazione nell'ambito delle quali il cliente abbia già intrapreso primi passi nell'intento di trovare un accordo con l'azienda del settore elettrico e che non siano state avviate in modo manifestamente abusivo.

L'organo di mediazione pubblica un rapporto sulla propria attività (cpv. 5). La ElCom può utilizzare queste informazioni per il monitoraggio. Nel suo rapporto, l'organo di mediazione può fare riferimento a determinate pratiche commerciali che sono state oggetto di ripetute procedure dinanzi al mediatore, indicando il nome e l'indirizzo degli offerenti che le applicano. Ciò favorisce la trasparenza, poiché nella scelta del fornitore i consumatori possono prendere una decisione informata.

In attuazione dell'articolo 25 della direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, l'organo di mediazione funge anche da punto di contatto centrale (sportello unico) per informare i consumatori finali sui loro diritti derivanti dalla presente legge e dagli articoli 15–18 LEnE.

L'organo di mediazione è designato dal Consiglio federale che può accorparlo alla ElCom oppure adottare una soluzione analoga a quella del settore delle telecomunicazioni (collaborazione tra il settore e la protezione dei consumatori).

Art. 23c Ripercussioni dell'Accordo sull'energia elettrica sulle condizioni di lavoro

Una disposizione simile era già stata prevista nel messaggio del 18 giugno 2021 concernente la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili (art. 33 cpv. 4 P-LAEI⁵⁶⁸). Se necessario, il Consiglio federale può presentare un rapporto con le proprie osservazioni anche prima e con una frequenza maggiore. Il *capoverso 1* contiene solamente i requisiti minimi in merito.

Capoverso 2: se l'apertura del mercato si ripercuote negativamente sulle condizioni di lavoro nel mercato dell'energia elettrica, il Consiglio federale può adottare opportune contromisure (p. es. riconversioni professionali) o informare in merito la Commissione tripartita della Confederazione di cui all'articolo 360b CO.

Capitolo 4b.: Progetti pilota

- *Art. 23d*

Ex articolo 23a

Capitolo 6: Obbligo d'informare, gestione dei dati, rapporti giuridici e tassa di vigilanza

- *Art. 25 cpv. 1*

Il capoverso 1 amplia l'elenco dei soggetti tenuti a fornire informazioni e a mettere a disposizione documenti, in particolare alla ECom, ma in ultima analisi in generale agli organi incaricati di attuare la LAEI. L'ampliamento è necessario soprattutto per il monitoraggio di cui all'articolo 22b, poiché per svolgere i compiti di osservazione che le sono stati affidati la ECom potrebbe necessitare di informazioni e documenti che non ha già ottenuto in altro modo. Sono stati aggiunti gli operatori delle borse dell'energia elettrica e l'organo di mediazione. L'obbligo si applica anche ai gruppi di bilancio, che però sono già inclusi fra le «imprese del settore dell'energia elettrica».

- *Art. 26a* *Rapporti giuridici e rimedi giuridici*

Capoverso 1: la LAEI non specifica se i rapporti contrattuali e giuridici secondo la legge siano di diritto pubblico o privato. I tribunali hanno chiarito molti di questi casi, giungendo per lo più alla conclusione che tale rapporto è di diritto pubblico, ad esempio nel caso del servizio universale. Questa natura giuridica presenta tuttavia degli inconvenienti, in particolare può risultare macchinosa se gli attori interessati, come i fornitori del servizio universale o i GRD, devono apportare modifiche entro un termine ragionevole; in questo caso la decisione o, a maggior ragione, il contratto di diritto pubblico si rivelano complessi. L'Accordo sull'energia elettrica introduce molte novità, tra cui nuovi contratti e, per quanto riguarda il servizio universale, il diritto a un rapido passaggio (al libero mercato). Ai fini della certezza del diritto è pertanto opportuno chiarire la natura giuridica. Dal punto di vista materiale, l'assoggettamento al diritto privato dei diversi rapporti giuridici, ossia servizio universale, utilizzazione della rete, flessibilità, aggregazione e molto altro, è la soluzione migliore e più praticabile. In questo modo non si riduce la tutela dei clienti, al contrario: per

⁵⁶⁸ FF 2021 1667

una tutela efficace sono molto più importanti prescrizioni sul contenuto volte a garantire la protezione, come nel caso dell'attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica (cfr. tra l'altro anche l'organo di mediazione). Anche in altri settori del servizio pubblico svizzero i rapporti sono in parte disciplinati dal diritto privato. Nei trasporti pubblici, ad esempio, le controversie di natura patrimoniale tra i clienti e le imprese di trasporto ricadono nella giurisdizione civile. Nel settore postale talune pretese, come la conclusione di un contratto per l'accesso a una casella postale, vanno fatte valere dinanzi al regolatore (PostCom), ma le controversie derivanti dai contratti sono di competenza dei tribunali civili. Anche nell'ambito della LAEl talune pretese, ad esempio la riduzione di una tariffa, vanno presentate al regolatore, la ElCom, ma non si tratta di controversie derivanti da contratti. Per questi casi, il nuovo articolo 26a chiarisce che sono anch'esse di competenza dei tribunali civili.

Questa nuova soluzione nella LAEl vale anche per le imprese di diritto pubblico come gli enti.

L'attribuzione al diritto privato non deve modificare, né in effetti modifica, le competenze della ElCom in quanto regolatore precedentemente menzionate; il capoverso 2 le mantiene espressamente (a titolo dichiarativo). Talvolta può essere difficile stabilire se la competenza decisionale è dei tribunali civili oppure della ElCom. Laddove quest'ultima è competente in qualità di regolatore ai sensi della LAEl, è necessario rivolgersi alla ElCom; la sua competenza è prioritaria. Se si tratta contestualmente di una «controversia contrattuale», le questioni non contemplate da tale disposizione possono essere portate dinanzi a un tribunale civile. Le citate questioni relative alla delimitazione si pongono già oggi allo stesso modo, indipendentemente dalla forma attuativa delle imprese, quindi anche nel caso in cui i rapporti fossero retti dal diritto pubblico.

- *Art. 29 cpv. 1 lett. b e^{fbis}*

Capoverso 1 lettera b: l'attuale disposizione penale viene adeguata analogamente alle prescrizioni più severe relative alla disgiunzione. Di conseguenza è punito chi non effettua la separazione o lo fa in maniera errata non solo sotto il profilo contabile, ma anche giuridico, organizzativo o del personale. Per meglio soddisfare il principio di determinatezza, si fa ora riferimento alla disposizione specifica per ciascuna fattispecie. Allo stesso modo, la fattispecie della violazione del divieto di finanziamento trasversale, in precedenza inclusa solo implicitamente, è ora esplicitamente menzionata.

In merito alla *lettera fbis*: il divieto previsto dal diritto vigente di vendere all'estero l'energia prelevata dalla riserva non è conforme al diritto dell'UE. Analogamente all'articolo 8b capoverso 6, anche in questo caso il divieto viene circoscritto.

- *Art. 33d Disposizioni transitorie della modifica del ...*

Capoverso 1: per implementare le prescrizioni più severe relative alla disgiunzione è previsto un periodo transitorio di un anno dall'entrata in vigore dell'Accordo.

Capoverso 2: Considerati i lunghi processi politici da affrontare, ai GRD viene concesso un periodo transitorio di tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo.

2.11.8.3 Legge federale sulla vigilanza e la trasparenza nei mercati dell'energia all'ingrosso (LVTE)

La legge federale sulla vigilanza e la trasparenza nei mercati dell'energia all'ingrosso (LVTE)⁵⁶⁹ è stata adottata il 21 marzo 2025⁵⁷⁰. La sua entrata in vigore è prevista per il 2026–2027.

Nella versione adottata nel 2025, la LVTE mira a rafforzare la fiducia nei mercati dell'energia all'ingrosso sui quali vengono negoziati prodotti energetici svizzeri all'ingrosso (elettricità e gas) e a consentire un allineamento alle norme applicabili nell'UE. Tuttavia, nonostante le norme della LVTE adottate nel 2025 non prevedessero né l'integrazione nel mercato interno dell'UE né una collaborazione a livello di vigilanza del mercato (sistema REMIT), erano già pienamente compatibili con il regolamento (UE) n. 1227/2011 (REMIT)⁵⁷¹. Infatti, le disposizioni che disciplinano gli obblighi e i comportamenti illeciti sul mercato erano ad esempio del tutto simili a quelle contenute nel REMIT.

Con l'Accordo sull'energia elettrica, la Svizzera deve ora garantire il rispetto e l'esecuzione degli obblighi e dei divieti previsti dal REMIT. Conformemente all'Accordo, il REMIT sarà tuttavia applicabile solamente al commercio di energia elettrica (ritrascritto nell'art. 1 par. 6 REMIT).

Nel settore del gas, la presente revisione non comporta alcuna conseguenza a livello materiale. Infatti, il commercio di prodotti del gas all'ingrosso in Svizzera non rientra nell'Accordo sull'energia elettrica. La ElCom mantiene pertanto il suo status di autorità di vigilanza in questo settore. Restano inoltre invariate le disposizioni che disciplinano gli obblighi, i comportamenti illeciti sul mercato, le misure di vigilanza, le sanzioni amministrative, penali e quelle che disciplinano l'assistenza giudiziaria reciproca. In queste disposizioni sono apportate solamente modifiche puramente redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica. Il sistema che opera nel settore del gas ai sensi della LVTE rimane pertanto lo stesso⁵⁷².

Nel settore dell'energia elettrica la ElCom abbandona il suo ruolo esclusivo di autorità di vigilanza e adotta piuttosto quello di autorità di regolazione nazionale. La funzione di autorità di vigilanza è affidata invece all'ACER. Sebbene del tutto simili a quelle previste dalla LVTE adottata nel 2025, le disposizioni che disciplinano gli obblighi e i comportamenti illeciti sul mercato derivano ora direttamente dall'applicazione del REMIT. Le linee guida ACER del 18 dicembre 2024 specificano nel dettaglio i diversi obblighi e i divieti nel quadro del REMIT⁵⁷³. In questo nuovo ruolo, la ElCom ha il compito di garantire il rispetto degli obblighi e dei divieti previsti dal REMIT. A

⁵⁶⁹ FF **2023** 2865

⁵⁷⁰ 23.083 | Vigilanza e trasparenza nei mercati dell'energia all'ingrosso (LVTE). Legge federale | Oggetto | Il Parlamento svizzero.

⁵⁷¹ Regolamento (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso (REMIT), versione della GÜ L 2024/1106 del 17.04.2024.

⁵⁷² FF **2023** 2864

⁵⁷³ ACER Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 on wholesale energy market integrity and transparency, 6.1st Edition.

tal fine, la LVTE prevede strumenti a disposizione della ElCom, come strumenti di vigilanza, un regime sanzionatorio o disposizioni che disciplinano l'assistenza amministrativa e giudiziaria. Per quanto riguarda tali disposizioni, la Svizzera dispone effettivamente di un certo margine di manovra, concesso dal REMIT.

Sostituzione di espressioni

La sostituzione delle diverse espressioni in tutto l'atto è una conseguenza diretta della separazione tra il settore del gas e quello dell'elettricità dovuta all'Accordo sull'energia elettrica.

La sezione 1 riguarda sia il settore del gas che quello dell'energia elettrica.

- *Art. 1 cpv. 1, frase introduttiva, nonché 2 e 3*

I capoversi 1 e 2 lettera a corrispondono in larga misura a quelli vigenti fino a quel momento. Sono apportate solamente modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica.

Il nuovo oggetto di cui al capoverso 2 lettera b è una conseguenza diretta dell'esecuzione del REMIT nell'ambito della LVTE (cfr. osservazioni relative all'art. 20a).

Il capoverso 3 precisa la designazione della ElCom quale autorità responsabile dell'esercizio della vigilanza sui mercati dell'energia elettrica all'ingrosso nonché dell'esecuzione dei compiti attribuiti all'autorità di regolazione nazionale in virtù del REMIT.

- *Art. 2 Campo d'applicazione personale e materiale*

Cpv. 1 e 2

Conformemente all'Accordo sull'energia elettrica, il REMIT si applica solamente al commercio di energia elettrica. È quindi fondamentale che gli operatori siano distinti in base al loro settore di attività (elettricità o gas). Le presenti modifiche vanno in questa direzione.

Il capoverso 1 corrisponde in larga misura all'articolo 2 capoverso 1 LVTE e stabilisce l'applicabilità della LVTE agli operatori attivi su un mercato del gas all'ingrosso (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. a LVTE) per quanto riguarda i prodotti del gas all'ingrosso in Svizzera (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. c LVTE).

Il capoverso 2 sancisce l'applicabilità della LVTE agli operatori attivi su un mercato dell'energia elettrica all'ingrosso (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. b LVTE) per prodotti elettrici all'ingrosso (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. d LVTE) che, pertanto, sono assoggettati al REMIT.

Questa nuova distinzione consente di determinare chiaramente le disposizioni della LVTE applicabili a ciascuna categoria di operatori:

-
- agli operatori del mercato svizzero del gas, agli operatori del mercato europeo del gas e agli intermediari del mercato svizzero del gas si applicano esattamente le stesse disposizioni della LVTE che erano in vigore;
 - gli operatori e gli intermediari del mercato dell'energia elettrica sono assoggettati al REMIT conformemente all'Accordo sull'energia elettrica, cosicché a loro sono applicabili soltanto alcune disposizioni della LVTE che eseguono il REMIT (in particolare le disposizioni che disciplinano il regime di misure e sanzioni).

Cpv. 3

Il capoverso 3 corrisponde in larga misura a quanto contenuto fino a quel momento all'articolo 2 capoverso 2 LVTE. Tuttavia, sono ora interessati da tale disposizione soltanto i comportamenti illeciti sui mercati del gas all'ingrosso di cui alla sezione 3 della LVTE. I comportamenti illeciti sui mercati dell'energia elettrica all'ingrosso secondo la definizione dell'articolo 2 paragrafo 2 nonché dell'articolo 3 paragrafi 3 e 5 REMIT che violerebbero simultaneamente la legge federale del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria (LInFi)⁵⁷⁴ devono poter essere istruiti e sanzionati conformemente alla LVTE. Infatti, solo quest'ultima dispone di misure e sanzioni compatibili con quelle richieste dal REMIT agli Stati membri.

- *Art. 3 cpv. 1, lett. a–bter*

La suddivisione della definizione di mercato dell'energia all'ingrosso in due definizioni distinte (mercato del gas all'ingrosso [lett. a] e mercato dell'energia elettrica all'ingrosso [lett. a^{bis}]) è una conseguenza della separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica derivante dall'Accordo sull'energia elettrica.

La lettera b corrisponde in larga misura a quella vigente fino a quel momento. La suddivisione dei prodotti energetici all'ingrosso in due definizioni distinte (prodotto del gas svizzero all'ingrosso [lett. b] e prodotto elettrico all'ingrosso [lett. b^{bis}]) è una conseguenza della separazione tra i due settori determinata dall'Accordo sull'energia elettrica. Questa separazione consente di identificare chiaramente gli operatori che negoziano l'uno o l'altro tipo di prodotto, in modo da applicare loro le corrispondenti disposizioni.

Le lettere b^{bis} e b^{ter} rimandano alla definizione di prodotti energetici all'ingrosso di cui all'articolo 2 paragrafo 4 REMIT. La separazione tra i prodotti del gas europeo all'ingrosso (lett. b^{bis}) e i prodotti elettrici all'ingrosso (lett. b^{ter}) consente anche in questo caso di individuare chiaramente gli operatori che negoziano l'uno o l'altro tipo di prodotto, in modo da applicare loro le corrispondenti disposizioni

⁵⁷⁴ RS 958.1

Sezione 2 Obblighi degli operatori e degli intermediari del mercato del gas e abilitazione delle piattaforme per le informazioni privilegiate e dei meccanismi di segnalazione

La sezione 2 si applica esclusivamente al settore del gas.

La sezione 2 corrisponde in larga misura a quella vigente fino a quel momento. Sono apportate solamente alcune modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica. Tali modifiche precisano l'applicabilità degli obblighi di cui alla sezione 2 unicamente agli operatori del settore del gas. Non si parla più di prodotti energetici svizzeri all'ingrosso, operatori del mercato svizzero, operatori del mercato europeo o ancora intermediari del mercato svizzero, ma di prodotti del gas svizzeri all'ingrosso, operatori del mercato svizzero del gas, operatori del mercato europeo del gas e intermediari del mercato svizzero del gas. Le modifiche corrispondenti sono una conseguenza diretta della sostituzione di espressioni.

- *Art. 4 cpv. 7*

Il rimando alla lettera b è cancellato a seguito dell'abrogazione della stessa lettera nell'articolo 12 LVTE (cfr. commenti all'art. 12 cpv. 9 LVTE).

- *Art. 7 cpv. 3 lett. a*

Il settore di attività dell'operatore del mercato che ha già effettuato la pubblicazione non è più specificato; a essere determinante è la pubblicazione stessa.

- *Art. 8 cpv. 2*

La società nazionale di rete di cui all'articolo 18 LAEl non è più menzionata in quanto la sezione 2 è applicabile unicamente al settore del gas.

- *Art. 12 cpv. 3, frase introduttiva, e lett. a, nonché cpv. 7 e 11 lett. b e d*

Il capoverso 3 lettera a rimanda ora direttamente alla nuova definizione di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera b^{bis} LVTE.

I capoversi 6 e 12 lettera b sono abrogati in quanto la sezione 2 è applicabile unicamente al settore del gas. Per lo stesso motivo può essere eliminata anche la menzione dell'energia elettrica nel capoverso 12 lettera d.

Sezione 3 Comportamenti illeciti sui mercati del gas all'ingrosso

La sezione 3 si applica esclusivamente al settore del gas.

La sezione 3 corrisponde in larga misura a quella vigente fino a quel momento. Sono apportate solamente alcune modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica. Non si parla più di prodotti energetici svizzeri all'ingrosso o di operatori del mercato svizzero, ma di prodotti del gas svizzeri all'ingrosso e di operatori del mercato svizzero del gas. Le modifiche corrispondenti sono una conseguenza diretta della sostituzione di espressioni.

-
- *Art. 19 cpv. 3*

La società nazionale di rete secondo l'articolo 18 LAEI non è più menzionata poiché la sezione 3 è applicabile unicamente al settore del gas.

Sezione 3a Obblighi degli operatori e degli intermediari del mercato dell'energia elettrica e comportamenti illeciti sui mercati dell'energia elettrica all'ingrosso

La sezione 3a si applica unicamente al settore dell'energia elettrica.

- *Art. 20a*

Cpv. 1

Il capoverso 1 permette di identificare i principali obblighi e divieti applicabili agli operatori e agli intermediari del mercato dell'energia elettrica conformemente al REMIT. Poiché la LVTE prevede un regime di sanzioni, comprendente anche disposizioni penali, in caso di violazioni degli obblighi o dei divieti previsti dal REMIT (cfr. art. 25 segg. e 44 segg. LVTE), il capoverso 1 permette, tramite rinvii a diverse pertinenti disposizioni del REMIT, di soddisfare l'esigenza di precisazione della base legale (« nulla poena sine lege certa »).

Gli operatori e gli intermediari del mercato dell'energia elettrica sono ora assoggettati al REMIT in virtù dell'Accordo sull'energia elettrica e pertanto devono rispettare tutti gli obblighi in esso sanciti. I comportamenti illeciti sul mercato riguardanti i prodotti elettrici all'ingrosso sono vietati conformemente al REMIT (per ulteriori informazioni si rimanda alle linee guida dell'ACER⁵⁷⁵). Tuttavia, poiché la LVTE era già conforme al REMIT prima dell'entrata in vigore dell'Accordo sull'energia elettrica, per questi operatori si tratterà semplicemente di un cambiamento di paradigma. Dal punto di vista materiale, infatti, gli obblighi sono identici, ma divergono effettivamente solo alcuni elementi formali, tra cui l'autorità di vigilanza (la EICOM è sostituita dall'ACER).

Obbligo di registrazione

L'articolo 9 paragrafo 1 REMIT precisa che un operatore di mercato si registra solamente presso un'autorità nazionale di regolamentazione (ANR) («autorità di regolazione nazionale» in Svizzera). Dato che la Svizzera non è assoggettata al REMIT, finora non era possibile evitare una doppia registrazione (presso la EICOM e l'ANR interessata). Con l'Accordo sull'energia elettrica e l'applicabilità del REMIT:

- i nuovi operatori del mercato dell'energia elettrica dovranno registrarsi direttamente presso l'ANR dello Stato membro in cui sono stabiliti o sono residenti (art. 9 par. 1 REMIT). La EICOM avrà in ogni caso libero accesso al registro completo dell'ACER conformemente all'articolo 9 paragrafo 3 REMIT;

⁵⁷⁵ ACER Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 on wholesale energy market integrity and transparency, 6.1st Edition.

- la ElCom (che svolge quindi il ruolo di un'ANR) dovrà trasmettere all'ACER le informazioni degli operatori del mercato dell'energia elettrica già registrati presso l'ACER al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo sull'energia elettrica (art. 9 par. 3 REMIT).

Obbligo di pubblicazione

Con l'Accordo sull'energia elettrica e l'applicabilità del REMIT, le specificità legate all'obbligo di pubblicazione rimarranno sostanzialmente simili a quelle della LVTE, poiché quest'ultima prevedeva già un riconoscimento unilaterale delle piattaforme per le informazioni privilegiate già registrate presso l'ACER e da questa autorizzate conformemente alle normative UE.

Obbligo di trasmissione di informazioni

Con l'Accordo sull'energia elettrica e l'applicabilità del REMIT, gli operatori del mercato dell'energia elettrica dovranno fornire le proprie informazioni direttamente all'ACER (art. 8 par. 1 REMIT). Contrariamente a quanto previsto dalla LVTE, la ElCom avrà accesso alle informazioni sugli operatori del mercato dell'energia elettrica tramite l'ACER. Infatti, secondo l'articolo 10 paragrafo 1 REMIT, l'ACER è tenuta a condividere le informazioni ricevute con le autorità di regolazione nazionali, ossia con la ElCom.

Per il resto, le tabelle seguenti illustrano i diversi obblighi e le disposizioni volte a reprimere i comportamenti illeciti sul mercato previsti dalla LVTE e le relative corrispondenze nel REMIT.

Tabella di corrispondenza degli obblighi

	LVTE	REMIT
Obbligo di registrazione	Art. 4 e 5	Art. 9
Obbligo di designare un rappresentante	Art. 6	Art. 9
Obbligo di pubblicazione	Art. 7 e 8	Art. 4
Piattaforme per le informazioni privilegiate	Art. 9–11	Art. 4bis
Obbligo di trasmissione di informazioni	Art. 12	Art. 8 e regolamento (UE) 1348/2014
Meccanismi di segnalazione	Art. 13–15	Art. 9bis
Negoziazioni algoritmiche	Art. 16	Art. 5bis

Accesso elettronico diretto	Art. 17	Art. 5bis
Obblighi degli intermediari	Art. 18	Art. 15

Tabella di corrispondenza dei comportamenti illeciti sul mercato

	LVTE	REMIT
Sfruttamento e divulgazione di informazioni privilegiate	Art. 19	Art. 3
Manipolazione del mercato	Art. 20	Art. 2 cpv. 2 Art. 5

Cpv. 2

Per garantire il rispetto e l'esecuzione degli obblighi e dei divieti previsti dal REMIT, il Consiglio federale deve poter emanare disposizioni esecutive che precisino determinate modalità o prevedere deroghe a tali obblighi e divieti. Questa possibilità è tuttavia limitata ai casi in cui la Svizzera dispone di un margine di manovra concesso dal REMIT, a condizione che la Commissione europea non abbia adottato disposizioni contrarie. A tal fine, il Consiglio federale potrà riprendere le disposizioni della sezione 2 concernenti il settore del gas, nei limiti del regolamento (UE) n. 1227/2011 e del regolamento di esecuzione (UE) n. 1348/2014.

Sezione 4 Compiti della ElCom e trattamento dei dati

La sezione 4 riguarda sia il settore del gas che quello dell'energia elettrica.

- *Art. 21 cpv. 1-3*

Il capoverso 1 corrisponde in larga misura all'articolo 21 capoversi 1 e 2 LVTE, ora raggruppati. Sono apportate solamente modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica.

Il capoverso 2 precisa il nuovo ruolo della ElCom derivante dall'applicabilità del REMIT: non più autorità di vigilanza nel settore dell'energia elettrica, bensì autorità di regolazione nazionale. La funzione di autorità di vigilanza è affidata all'ACER. In questo nuovo ruolo, la ElCom ha il compito di garantire il rispetto degli obblighi e dei divieti previsti dal REMIT. A tal fine dispone, grazie alla LVTE, di strumenti di vigilanza, un regime sanzionatorio e disposizioni che disciplinano l'assistenza amministrativa e giudiziaria.

Il capoverso 3 corrisponde in larga misura a quello vigente fino a quel momento. Sono apportate solamente modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica e all'applicabilità del REMIT.

- *Art. 23 cpv. 2 e 3*

Gli operatori del mercato svizzero del gas continuano a versare la tassa di vigilanza alla ElCom, mentre, conformemente alla decisione (UE) 2020/2152 della Commissione,⁵⁷⁶ gli operatori del mercato dell'energia elettrica versano tale tassa all'ACER.

- *Art. 24 cpv. 1, frase introduttiva, e cpv. 2 lett. abis e b*

L'articolo 24 corrisponde in larga misura a quello vigente fino a quel momento. Sono apportate solamente modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica e all'applicabilità del REMIT.

La sezione 5 riguarda sia il settore del gas che quello dell'energia elettrica.

Essendo conformi all'articolo 18 REMIT, gli strumenti di vigilanza esistenti nell'ambito della LVTE devono continuare a essere applicati sia agli operatori del gas che a quelli dell'energia elettrica. Fatto salvo l'articolo 30a capoverso 3, la ElCom è quindi competente per l'istruzione di comportamenti illeciti gravi sul mercato ai sensi della presente legge o del REMIT oppure di una grave violazione degli obblighi da essi previsti.

- *Art. 25–30*

Gli articoli 25–30 corrispondono in larga misura a quelli vigenti fino a quel momento. Sono apportate solamente modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica e all'applicabilità del REMIT.

- *Art. 30a* Disposizioni comuni

Poiché il REMIT si applica solamente al commercio di energia elettrica, la ElCom è l'unica autorità competente per l'istruzione dei comportamenti illeciti sui mercati del gas all'ingrosso di cui alla sezione 3 e delle violazioni degli obblighi di cui alla sezione 2.

In genere, nell'ambito dell'energia elettrica, i comportamenti illeciti sui mercati del gas all'ingrosso e le violazioni degli obblighi sono istruiti dalla ElCom, fatti salvi i casi specifici previsti all'articolo 13 capoversi 5–8 REMIT che avrebbero un'incidenza sulla Svizzera e in almeno uno Stato membro (incidenza transfrontaliera).

⁵⁷⁶ Decisione (UE) 2020/2152 della Commissione, del 17 dicembre 2020, che fissa le tasse dovute all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia per la raccolta, il trattamento, l'elaborazione e l'analisi delle informazioni comunicate a norma del regolamento (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, versione della GÜ L 428 del 18.12.2020.

Nel primo caso (senza incidenza transfrontaliera), la ElCom è competente per l'istruzione dei comportamenti o delle violazioni in questione. Infatti, ai sensi dell'articolo 13 paragrafo 1 REMIT, le autorità nazionali di regolamentazione sono competenti per le indagini su tutti i fatti verificatisi nei loro mercati nazionali dell'energia all'ingrosso e per la vigilanza sull'applicazione del regolamento, indipendentemente dal luogo in cui l'operatore di mercato responsabile di tali fatti è registrato o è tenuto a registrarsi a norma dell'articolo 9 paragrafo 1. Tuttavia, per poter svolgere tali indagini, la ElCom deve comunicare all'ACER di opporsi all'esecuzione da parte di quest'ultima delle misure d'indagine di cui agli articoli 13 bis, 13 ter e 13 quater REMIT sul territorio svizzero. A tal fine dispone di un termine di tre mesi conformemente all'articolo 13 paragrafo 4 REMIT.

Se invece il caso ha un'incidenza transfrontaliera, la procedura è istruita conformemente all'articolo 13 paragrafo 8^{bis} REMIT. Ciò significa che:

- l'ACER svolge le indagini transfrontaliere conformemente all'articolo 13 paragrafi 5–8 REMIT, in stretta e attiva collaborazione con la ElCom;
- le autorità svizzere competenti, in particolare la ElCom, attuano, in stretta collaborazione con l'ACER, le misure d'indagine di cui agli articoli 13 bis, 13 ter paragrafo 2 e 13 quater REMIT sul territorio svizzero;
- l'ACER può chiedere alla ElCom di adottare misure d'indagine concrete e alle autorità svizzere competenti di eseguirle; può partecipare all'esecuzione delle misure su richiesta delle autorità svizzere;
- la ElCom raccoglie le informazioni necessarie all'ACER per svolgere efficacemente la sua indagine e le comunica senza indugio dopo la conclusione della relativa misura d'indagine;
- se l'ACER intende comunicare con persone che si trovano sul territorio svizzero, anche ai fini delle richieste di informazioni di cui all'articolo 13 ter paragrafo 1 REMIT, le informazioni pertinenti sono trasmesse a tali persone e all'ACER direttamente tramite la ElCom;
- la relazione d'indagine di cui all'articolo 13 paragrafo 11 è redatta dall'ACER. Le misure di cui all'articolo 13 paragrafo 11 REMIT sono adottate dalla ElCom.

Conformemente all'articolo 13 duodecies REMIT, le misure adottate dalle competenti autorità svizzere in base agli articoli 13 paragrafo 8^{bis} e 13 octies REMIT sono sottoposte al controllo giurisdizionale dei tribunali svizzeri.

La sezione 6 riguarda sia il settore del gas che quello dell'energia elettrica.

Poiché le sanzioni amministrative in vigore fino a quel momento ai sensi della LVTE sono compatibili con l'articolo 18 REMIT, devono continuare a essere applicate sia agli operatori del gas che a quelli dell'energia elettrica. Tuttavia, per essere compatibili con le sanzioni di cui all'articolo 18 paragrafi 4 e 5 REMIT, per gli operatori e gli

intermediari del mercato dell'energia elettrica è aggiunto un importo massimo in franchi.

Fatto salvo l'articolo 33 capoverso 1^{bis}, la ElCom è in grado di istruire e decidere in merito alle sanzioni amministrative di cui agli articoli 31 e 32, se constata un comportamento illecito grave sul mercato ai sensi della presente legge o del REMIT, oppure una grave violazione degli obblighi ivi previsti.

- *Art. 31 cpv. 1 e 1^{bis}*

L'articolo 31 capoverso 1 corrisponde in larga misura a quello vigente fino a quel momento, ma riguarda soltanto il settore del gas. Infatti, l'attuale disposizione sanziona i comportamenti illeciti gravi sul mercato nel settore del gas ai sensi della sezione 3 della LVTE.

Per sanzionare i comportamenti illeciti gravi sul mercato nel settore dell'energia elettrica che violano il REMIT è stato quindi aggiunto l'articolo 31 capoverso 1^{bis}. L'importo di 5 milioni di franchi è stato inoltre inserito per assicurare la conformità con l'articolo 18 paragrafi 4 e 5 REMIT.

- *Art. 32 titolo e cpv. 1bis e 3 Sanzioni in caso di gravi violazioni degli obblighi*

L'articolo 32 capoversi 1 e 3 corrisponde in larga misura a quello vigente fino a quel momento, ma riguarda solamente il settore del gas. Infatti, la disposizione sanziona le violazioni degli obblighi di cui alla sezione 2 della LVTE.

Art. 33 Disposizioni comuni

Il capoverso 3 della presente disposizione è formulato in modo simile al capoverso 3 dell'articolo 30a LVTE. Pertanto si può rinviare alle rispettive spiegazioni. Per il resto, i capoversi 1 e 2 corrispondono in larga misura a quelli vigenti fino a quel momento. Sono apportate solamente modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica e all'applicabilità del REMIT.

La sezione 7 riguarda sia il settore del gas che quello dell'energia elettrica.

- *Art. 34a, cpv. 1, primo periodo, e cpv. 3, lett. a*

L'articolo 34a corrisponde in larga misura all'articolo 34 LVTE. Sono apportate solamente modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica e all'applicabilità del REMIT.

La sezione 8 riguarda sia il settore del gas che quello dell'energia elettrica.

- *Art. 40 cpv. 5*

Al capoverso 5 è apportata soltanto una modifica redazionale dovuta all'Accordo sull'energia elettrica.

-
- *Art. 42 cpv. 1, frase introduttiva*

Il capoverso 1 corrisponde in larga misura a quello vigente fino a quel momento. Sono apportate solamente modifiche redazionali dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica e all'applicabilità del REMIT.

La sezione 9 riguarda sia il settore del gas che quello dell'energia elettrica.

Poiché l'articolo 18 REMIT lascia un certo margine di manovra alla Svizzera per quanto riguarda l'attuazione di un regime di sanzioni penali, quelle esistenti finora devono continuare a essere applicate sia agli operatori del gas che a quelli dell'energia elettrica.

Conformemente all'articolo 21 bis paragrafo 2 REMIT, entro il 1° giugno 2025 la Commissione valuta l'efficacia dell'introduzione di sanzioni penali da parte degli Stati membri per casi intenzionali e gravi di abusi sui mercati dell'energia all'ingrosso dell'Unione e presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Nella relazione si possono proporre misure appropriate, inclusa anche una proposta legislativa.

- *Art. 44, cpv. 1, frase introduttiva, e lett. a e c, cpv. 3 e 4*

L'articolo 44 corrisponde in larga misura a quello vigente fino a quel momento. Sono inserite solamente aggiunte dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica e all'applicabilità del REMIT.

- *Art. 45 cpv. 1, frase introduttiva*

L'articolo 45 corrisponde in larga misura a quello vigente fino a quel momento. Sono inserite solamente aggiunte dovute alla separazione tra il settore del gas e quello dell'energia elettrica e all'applicabilità del REMIT.

2.11.9 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

2.11.9.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'Accordo sull'energia elettrica comporta un onere aggiuntivo. Di seguito sono illustrate le ripercussioni per il personale e le finanze della Confederazione. Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

2.11.9.1.1 Ripercussioni finanziarie

Dall'entrata in vigore dell'Accordo sull'energia elettrica, la Svizzera dovrà versare un contributo finanziario annuo alle attività dell'ACER. Il contributo finanziario è costituito da un contributo alle spese d'esercizio e da una quota di partecipazione. Il contributo alle spese d'esercizio si basa sul budget annuo dell'ACER (p. es. nel 2024: 33 mio. fr.) ridotto del 15 per cento, poiché con l'Accordo la Svizzera non partecipa alle attività nel settore del gas, e moltiplicato per il rapporto tra il PIL svizzero e quello dell'UE (nel 2023 circa il 4,75 %). La quota di partecipazione corrisponde al 4 per

cento del contributo alle spese d'esercizio. Il contributo finanziario ammonta quindi, in funzione del budget dell'ACER, a circa 1,4 milioni di franchi all'anno. L'importo sarà fissato con la tassa di vigilanza di cui all'articolo 28 LAEL.

Per attuare l'apertura del mercato e il servizio universale, fra cui l'obbligo di registrazione per i fornitori e un portale di confronto delle offerte sul mercato dell'energia elettrica, la ElCom necessita di risorse finanziarie per i sistemi informatici pari a 900 000 franchi all'anno una tantum e 200 000 franchi ogni anno.

È inoltre previsto un contributo annuo alla banca dati dell'Unione europea per i biocarburanti (UDB) secondo l'articolo 31 della direttiva sulle energie rinnovabili, stimati in circa 50 000 franchi a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo. La partecipazione all'UDB semplifica l'esportazione e l'importazione di questi vettori energetici da parte degli operatori svizzeri del settore.

2.11.9.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per adempiere i nuovi compiti previsti dall'Accordo, l'UFE, l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), la ElCom e la COMCO devono sostenere un onere supplementare che richiede risorse umane pari a 18 equivalenti a tempo pieno.

Secondo l'allegato I Energia elettrica numero 16 lettera d dell'Accordo sull'energia elettrica, al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore, presumibilmente il 1° gennaio 2033, la competenza per la regolazione di rete passa dall'UFE alla ElCom. A tal fine verranno trasferiti dall'UFE alla ElCom due equivalenti a tempo pieno.

Nuove mansioni	Uffici/ servizio	Anno del fabbisogno	Controfinanziamento
Gestione e sviluppo dell'Accordo / Pianificazione e svolgimento delle riunioni del Comitato misto	UFE / 1 FTE	Un anno prima dell'entrata in vigore (presumibilmente l'1.1.2027)	-
Partecipazione politica (Policy Shaping) / Sviluppo del mercato interno dell'energia elettrica / Scambi con le autorità dell'UE e degli Stati confinanti	UFE / 1 FTE	Un anno prima dell'entrata in vigore (presumibilmente l'1.1.2027)	-
Rilevamento e valutazione di nuovi dati statistici (calcolo del raggiungimento degli obiettivi riguardanti le energie rinnovabili)	UFE / 2 FTE	Un anno prima dell'entrata in vigore	-

		(presumibilmente l'1.1.2027)	
Attuazione degli articoli recepiti della direttiva sulle energie rinnovabili II (RED II), fra cui integrazione delle energie rinnovabili nel sistema energetico, certificazione energie rinnovabili, rendicontazione	UFE / 2 FTE	Un anno prima dell'entrata in vigore (presumibilmente l'1.1.2027)	-
Attuazione del codice di rete sulla cibersicurezza (competenza stabilita a livello di ordinanza)	UFE o ECom / 1 FTE	A partire dall'entrata in vigore (presumibilmente l'1.1.2028)	Se si ECom, tramite la tassa di vigilanza interna secondo l'articolo 28 LAEI
Collaborazione e partecipazione all'ACER e altre istituzioni o organi secondo l'articolo 10 dell'Accordo sull'energia elettrica.	ECom / 2 FTE	A partire dall'entrata in vigore (presumibilmente l'1.1.2028)	Sì, tramite la tassa di vigilanza interna secondo l'articolo 28 LAEI
Attuazione di apertura del mercato, servizio universale, misure di accompagnamento: <ul style="list-style-type: none"> - calcolo e controllo della compensazione finanziaria in caso di cambiamento di fornitore nel corso dell'anno - registrazione dei fornitori sul mercato libero - controllo della gestione del rischio dei fornitori - controllo del servizio clienti dei fornitori - messa a disposizione di un portale di confronto delle offerte di fornitura 	ECom / 7 FTE	A partire dall'entrata in vigore (presumibilmente l'1.1.2028)	-

<ul style="list-style-type: none"> - monitoraggio dell'andamento economico di mercato e servizio universale - monitoraggio degli effetti dell'apertura del mercato sul personale del settore elettrico e rendicontazione al Consiglio federale - verifica dei requisiti minimi relativi alle condizioni contrattuali di mercato 			
<p>Nuove mansioni in relazione al recepimento della RED II, fra cui certificazione energie rinnovabili, monitoraggio del rispetto dei criteri di sostenibilità e per la riduzione dei gas serra, sorveglianza degli organismi di certificazione</p>	<p>UFAM / 2 FTE</p>	<p>Un anno prima dell'entrata in vigore (presumibilmente l'1.1.2027)</p>	<p>-</p>

2.11.9.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Conformemente al mandato negoziale, nell'ambito dei negoziati per l'Accordo la Svizzera ha prestato particolare attenzione alle sovranità cantonali. Le ripercussioni dirette, in particolare per i Cantoni, ma anche per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna, si limitano a singoli elementi del progetto.

Le tariffe dell'energia elettrica variano notevolmente da regione a regione, in particolare per le economie domestiche e le PMI. L'apertura del mercato per tutti i consumatori finali, che rientra nell'attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica nel diritto svizzero, dovrebbe tendenzialmente compensare le attuali tariffe estremamente diversificate da regione a regione, poiché tutti i clienti hanno la possibilità di acquistare l'energia elettrica da un fornitore a scelta, tenendo conto anche del prezzo. Questa pressione concorrenziale può anche avere ripercussioni finanziarie per le aziende elettriche di proprietà di Cantoni, Città e Comuni. D'altro canto gli ulteriori utili commerciali, in particolare per i gestori di centrali ad accumulazione e di centrali di pompaggio (v. punto 2.11.9.3), generano tendenzialmente maggiori entrate fiscali e da dividendi per i Cantoni e i Comuni.

Un effetto unico e significativo è prodotto dalle prescrizioni relative alla disgiunzione dei grandi GRD, soprattutto nei Cantoni e nelle Città i cui fornitori di energia sono organizzati come unità amministrativa o come ente di diritto pubblico. Oltre a confi-

gurare l'esercizio della rete come unità giuridica separata, devono adeguare l'organizzazione nel suo complesso, in modo che l'esercizio della rete sia completamente separato dal punto di vista organizzativo dalle altre unità aziendali. Insieme alla disgiunzione dei GRD cambiano anche i ruoli nel servizio universale: il GRD non può rimanere fornitore del servizio universale. Tuttavia, poiché il compito è semplicemente trasferito all'interno dell'azienda non è necessaria una riassegnazione dei comprensori. Per i Cantoni e le città si prevedono pochi cambiamenti anche in relazione a Swissgrid; gli attuali fornitori di energia in mano pubblica possono rimanere azionisti di Swissgrid.

In linea di principio i GRD non potranno essere proprietari di impianti di stoccaggio o di infrastrutture di ricarica per la mobilità elettrica e gestirli.

In caso di allacciamento alla rete, i costi di allacciamento e le altre condizioni di allacciamento, perlomeno la metodologia corrispondente, sono stabiliti dalla ElCom. Attualmente sono i Cantoni e i Comuni a disciplinare questi aspetti; i compiti saranno trasferiti alla ElCom al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo. Pur comportando cambiamenti un tantum, questo trasferimento rientra nella competenza federale ai sensi dell'articolo 91 Cost.

Per quanto riguarda la direttiva 2018/2001 (direttiva sulle energie rinnovabili, RED II), al fine di evitare forti ripercussioni sui Cantoni, nel quadro dei negoziati sono stati esclusi dall'Accordo numerosi settori, per esempio quello degli edifici. Allo stesso modo, malgrado la Svizzera segua lo stesso orientamento, non sono recepite le prescrizioni della RED II concernenti la pianificazione del territorio e le procedure di autorizzazione per gli impianti che producono da fonti rinnovabili, per esempio riguardanti i termini e la ponderazione degli interessi. La Svizzera deve piuttosto disporre di norme comparabili e può quindi mantenere le norme vigenti.

Inoltre, l'Accordo non contiene prescrizioni concernenti il rilascio di concessioni per l'energia idroelettrica né mette in discussione il canone d'acqua. L'Accordo stabilisce altresì in maniera esplicita che la Svizzera può determinare autonomamente le condizioni per l'utilizzo delle proprie risorse energetiche, compresa l'energia idroelettrica. Pertanto il nuovo Accordo elettrico non riguarda in modo specifico i Cantoni, i Comuni e le regioni di montagna con infrastrutture energetiche basate in larga misura sull'energia idroelettrica. Con il potenziamento degli scambi di energia elettrica e l'integrazione della Svizzera nel mercato interno dell'energia elettrica dell'UE aumenta inoltre il valore dell'energia idroelettrica svizzera.

In linea di principio, nell'elaborazione dei loro programmi di promozione, i Cantoni e i Comuni che incentivano l'installazione di impianti per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili sono tenuti a rispettare le norme relative agli incentivi della RED II. A seconda dell'attuazione, si tratta ad esempio dei programmi di promozione cantonali o delle attività proprie dei Cantoni nell'utilizzo delle energie rinnovabili. Se un sostegno previsto costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 13 paragrafo 1 dell'Accordo, occorre tenere conto anche delle disposizioni concernenti gli aiuti di

Stato. Si presume non siano necessari adeguamenti per gli strumenti cantonali o comunali concepiti in modo analogo alle misure di promozione della Confederazione dichiarate conformi nell'Accordo.

2.11.9.3 Ripercussioni sull'economia

2.11.9.3.1 Ripercussioni sul sistema elettrico

L'Accordo sull'energia elettrica migliora e garantisce, sotto il profilo del diritto internazionale, l'integrazione della Svizzera nel sistema elettrico dell'UE. Consente alla Svizzera di partecipare con pari diritti al mercato interno dell'energia elettrica dell'UE, promuove lo scambio di energia elettrica e contribuisce alla sicurezza dell'approvvigionamento e alla stabilità della rete. Con questo Accordo, la Svizzera accede all'accoppiamento dei mercati in Europa; in tal modo sarà anche integrata nei meccanismi dell'UE per il calcolo e l'assegnazione delle capacità transfrontaliere della rete di trasporto (capacità di frontiera). Inoltre avrà accesso alle piattaforme europee per l'energia di regolazione. In questo modo aumenta l'efficienza del sistema elettrico, in particolare ottimizzando i flussi commerciali e riducendo i flussi di carico non pianificati come pure la necessità di costosi interventi nell'esercizio della rete (il cosiddetto *ridispacciamento*).

Inoltre, l'Accordo garantisce alla Svizzera le capacità di trasporto per l'importazione e l'esportazione sotto il profilo del diritto internazionale, tutelando le opportunità commerciali, anche in tempi di crisi energetiche. Infine, la garanzia delle capacità di trasporto per l'importazione rafforza la sicurezza dell'approvvigionamento. Per garantire la stabilità della rete e la capacità di importazione a livello transfrontaliero, attualmente Swissgrid stipula con i GRT confinanti contratti di diritto privato che tuttavia devono essere rinegoziati periodicamente. Sussiste il rischio che questi contratti in futuro siano meno vantaggiosi o che vengano aboliti del tutto; in questo caso emergerebbe una grande incertezza riguardo alla disponibilità di capacità di frontiera.

In uno studio⁵⁷⁷ commissionato dall'UFE, Ecoplan ha analizzato le ripercussioni dell'Accordo sull'energia elettrica sull'economia nazionale. Un vantaggio sostanziale dell'Accordo deriva dalla garanzia per la Svizzera delle capacità di frontiera nel quadro del diritto internazionale. Lo studio quantifica gli effetti di questa garanzia basandosi su modelli. Gli altri effetti sono descritti in termini qualitativi non essendo quantificabili oppure perché producono ripercussioni minime.

Per garantire le capacità di frontiera, lo studio mette a confronto due scenari: «Nessuna collaborazione» e «Accoppiamento dei mercati». Lo scenario «Nessuna collaborazione» è uno scenario estremo e descrive uno sviluppo senza un accordo sull'energia elettrica, con una drastica riduzione delle capacità di frontiera, limitando quindi fortemente le possibilità di importazione ed esportazione della Svizzera. Tale limitazione è improbabile, ma non del tutto da escludere in caso di mancato raggiungimento

⁵⁷⁷ *Ecoplan im Auftrag des BFE (14.05.2025): Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Volkswirtschaftliche Auswirkungen.* disponibili su: www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Approvvigionamento elettrico > Accordo sull'energia elettrica Svizzera – UE.

dell'Accordo sull'energia elettrica. Anche senza un accordo sull'energia elettrica, gli Stati membri dell'UE e in particolare i Paesi confinanti con la Svizzera hanno un forte interesse a garantire uno scambio efficiente dell'energia elettrica con la Svizzera. Esistono tuttavia ragioni a livello regolatorio, tecnico, economico e politico che potrebbero portare al verificarsi di uno scenario di questo tipo. Tra le ragioni a livello regolatorio figurano l'attuazione del criterio dell'UE secondo cui il 70 per cento delle capacità di rete rilevanti per lo scambio di energia elettrica deve essere disponibile per il commercio, nonché l'esclusione dai meccanismi comuni per il calcolo delle capacità e dalla cooperazione per la gestione delle reti di trasporto. Concretamente, è possibile che i Paesi confinanti riducano le capacità di frontiera con la Svizzera per poter garantire il rispetto della regola del 70 per cento. Inoltre, senza un accordo sull'elettricità, le capacità di frontiera continueranno ad essere assegnate esplicitamente (e non implicitamente come nel caso di un accoppiamento dei mercati) alla Svizzera. A seconda del metodo di calcolo, ne potrebbero derivare capacità di frontiera più o meno ridotte per la Svizzera. Le ragioni a livello tecnico possono essere l'immissione di energie rinnovabili e la prevenzione di congestioni della rete. Tra le ragioni a livello economico rientra la riduzione dei costi di ridispacciamento nei Paesi confinanti. Tra le ragioni a livello politico potrebbe esserci la decisione dell'UE di limitare la cooperazione con la Svizzera nel settore dell'energia elettrica, anche se ciò non è vantaggioso per la stessa UE. Lo scenario «Accoppiamento dei mercati» rappresenta una situazione in presenza di un accordo sull'energia elettrica. Per i motivi suesposti non è chiaro fino a che punto sia ancora possibile una collaborazione tecnica vantaggiosa per la Svizzera in caso di fallimento dell'Accordo e quali capacità di frontiera potrebbero risultare. Nello studio questa incertezza viene quantificata: in assenza di un accordo sull'energia elettrica, a seconda del successo della collaborazione tecnica, la Svizzera si troverebbe in una situazione intermedia tra gli scenari «Nessuna collaborazione» e «Accoppiamento dei mercati». In ogni caso, una collaborazione tecnica attraverso contratti di diritto privato offre una certezza giuridica nettamente inferiore rispetto a un Accordo sull'energia elettrica.

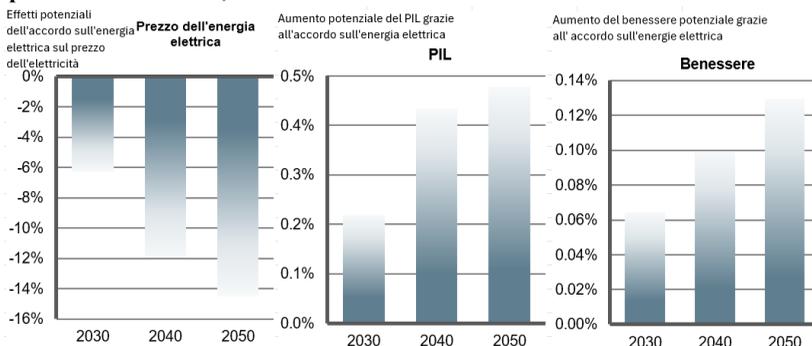
Secondo lo studio, l'Accordo può aumentare gli utili commerciali e ridurre i costi del sistema energetico. Ad esempio, stipulando l'Accordo sull'energia elettrica (scenario «Accoppiamento dei mercati»), nel periodo 2030–2050 si potrebbero generare ulteriori utili commerciali nel settore dell'energia elettrica per circa 0,5–1,2 miliardi di franchi all'anno, diversamente dallo scenario «Nessuna collaborazione». Se le capacità di frontiera non saranno garantite dal diritto internazionale, la Svizzera dovrà inoltre fare i conti con costi del sistema elettrico più elevati. Rappresentando la situazione sotto forma di produzione supplementare di elettricità in Svizzera, entro il 2050 potrebbero essere necessarie ulteriori centrali elettriche nazionali per la produzione invernale, con costi annui nell'ordine di fino a circa un miliardo di franchi per raggiungere una situazione di approvvigionamento equivalente allo scenario «Accoppiamento dei mercati». Ciò va ad aggiungersi al potenziamento delle energie rinnovabili e dell'energia idroelettrica secondo gli attuali obiettivi previsti dalla legge federale su un approvvigionamento sicuro con le energie rinnovabili, che sarà attuato in entrambi gli scenari. Non è certo se questa attuazione andrà effettivamente a buon fine.

2.11.9.3.2 Ripercussioni sui prezzi dell'elettricità, sul prodotto interno lordo (PIL) e sul benessere

Grazie alla garanzia delle capacità di frontiera, l'Accordo riduce tendenzialmente i prezzi dell'energia elettrica in Svizzera, soprattutto se in particolare le capacità di frontiera per l'importazione sono superiori rispetto allo scenario senza un accordo. Nello scenario «Accoppiamento dei mercati», ad esempio, nel 2050 i prezzi dell'energia elettrica sarebbero inferiori del 14 per cento circa rispetto allo scenario estremo «Nessuna collaborazione». Con la diminuzione dei prezzi dell'elettricità, aumenterebbe anche il PIL, ossia l'attività economica.

Prezzi dell'elettricità più bassi aumentano la competitività dell'economia svizzera e migliorano il potere d'acquisto delle economie domestiche, con un conseguente aumento del PIL. Anche sul benessere si evidenziano lievi effetti positivi, come si evince dalla figura 1.

Figura 2.11.9.3.2 (1): Potenziali effetti dell'Accordo sull'energia elettrica sui prezzi dell'elettricità, sul PIL e sul benessere



Nota: non è certo su quali capacità di frontiera la Svizzera potrebbe contare in assenza di un accordo sull'energia elettrica, con o senza collaborazione tecnica. Di conseguenza, non è nemmeno chiaro quale sia il potenziale vantaggio dell'Accordo e quali siano le capacità di frontiera che ne derivano. Questa incertezza è rappresentata nell'immagine attraverso la sfumatura del colore.⁵⁷⁸

2.11.9.3.3 Ripercussioni sui consumatori finali

Le imprese e le economie domestiche trarrebbero vantaggio da prezzi dell'elettricità potenzialmente più bassi; in questo modo l'Accordo potrebbe garantire e rafforzare la competitività. Secondo i calcoli effettuati, nel 2050 il valore lordo della produzione nei settori a elevato consumo di energia elettrica (secondo lo scenario «Accoppiamento dei mercati») sarà superiore di circa il 2 per cento rispetto alla situazione con capacità di frontiera limitate (secondo lo scenario «Nessuna collaborazione»). Anche

⁵⁷⁸ Disponibili su: www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Approvvigionamento elettrico > Accordo sull'energia elettrica Svizzera – UE.

le economie domestiche ne traggono un leggero vantaggio. I prezzi dell'elettricità potenzialmente più bassi e l'aumento dell'attività economica portano a salari leggermente più elevati e tendenzialmente a un aumento dell'occupazione.

Gli effetti descritti in particolare ai punti 2.11.9.3.1 e 2.11.9.3.2 si riferiscono alle analisi quantitative⁵⁷⁹ che si limitano a calcolare gli effetti della garanzia delle capacità di frontiera sotto il profilo del diritto internazionale. Le ripercussioni economiche delle altre misure dell'Accordo non possono essere quantificate in modo affidabile. Tuttavia, oltre che per la garanzia delle capacità di frontiera, i prezzi dell'elettricità per il consumatore finale possono ridursi anche per effetto dell'accesso al mercato interno dell'energia elettrica dell'UE, della partecipazione a meccanismi di assegnazione delle capacità transfrontaliere (allocazione delle capacità), dell'accesso alle piattaforme per l'energia di regolazione nonché dell'apertura del mercato elettrico per tutti i consumatori finali. Attualmente nel mercato interno dell'energia elettrica dell'UE accoppiato, le capacità di frontiera sono calcolate in base a regole unitarie e implicitamente assegnate alle offerte di mercato ottimali, il che riduce i costi di transazione e i rischi nello scambio di energia elettrica, aumentando l'efficienza economica del sistema elettrico. La partecipazione ai mercati dell'energia di regolazione riduce i costi d'acquisto per Swissgrid, offre opportunità commerciali ai distributori di energia elettrica svizzeri e riduce il rischio di instabilità della rete elettrica. Pertanto, risultano tendenzialmente inferiori i costi conseguenti per gli interventi nell'esercizio operativo della rete, i potenziamenti e gli ampliamenti della rete. Diminuisce infine il fabbisogno per la messa a disposizione di energia di regolazione per la zona di regolazione Svizzera. Rispetto a una situazione senza accordo sull'energia elettrica, nella fattura ai consumatori finali ciò dovrebbe tradursi in una riduzione dell'ammontare della quota energetica e dei costi della rete di trasporto.

L'apertura del mercato elettrico per tutti i consumatori finali con la possibilità di rimanere nel servizio universale promuove la concorrenza e l'efficienza tra i fornitori di energia elettrica. Si prevede anche in futuro un servizio universale regolamentato, ampiamente basato sulla legge federale per un approvvigionamento sicuro con le energie rinnovabili. Sia per le quote minime che per il prodotto elettrico standard non si applica più la prescrizione concernente l'origine nazionale dell'energia. Il valore soglia per il servizio universale regolamentato è ridotto a un consumo annuo per centro di consumo di 50 MWh. Grazie alla possibilità per i consumatori di cambiare fornitore, le attuali differenze regionali di prezzo dell'energia elettrica si riducono attraverso le offerte di mercato e l'accresciuta concorrenza può esercitare una pressione sui prezzi. A beneficiarne sono soprattutto le PMI e le economie domestiche, che finora nel servizio universale erano legate al fornitore locale di energia. Tuttavia, la propensione al cambiamento da parte dei clienti più piccoli potrebbe risultare limitata. Nel complesso l'apertura del mercato elettrico dovrebbe avere effetti positivi sui prezzi e sulla varietà dell'offerta; tuttavia, i vantaggi economici attesi potrebbero essere piuttosto contenuti. A beneficiarne sarebbero soprattutto le piccole imprese e le economie domestiche propense al cambiamento che attualmente si trovano in compensatori costosi. Per i grandi clienti con un consumo superiore a 50 MWh viene meno

⁵⁷⁹ Disponibili su: www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Approvvigionamento elettrico > Accordo sull'energia elettrica Svizzera – UE.

un'offerta del servizio universale; tuttavia essi si possono tutelare dalle fluttuazioni dei prezzi di mercato attraverso un acquisto strutturato.

Anche in futuro non si possono escludere distorsioni a livello geopolitico o legate alla politica energetica, con un temporaneo forte rialzo dei prezzi dell'elettricità. Per attenuare le ripercussioni di tali periodi sul mercato elettrico e sui consumatori finali, analogamente alla LAEI attualmente in vigore, i fornitori del servizio universale sono tenuti a effettuare un acquisto strutturato e ad assicurarsi contro le fluttuazioni dei prezzi di mercato. Inoltre, l'ampia regolazione dei costi, la fissazione dei prezzi per un anno e le prescrizioni relative all'utilizzo dell'elettricità derivante dalla produzione propria nel servizio universale assicurano un'offerta interessante, soprattutto se la produzione propria è rilevante. Inoltre, il Consiglio federale è autorizzato a emanare prescrizioni concernenti la gestione dei rischi per i fornitori sul mercato.

2.11.9.3.4 Ripercussioni sul settore elettrico

L'Accordo sull'energia elettrica offre ulteriori utili commerciali in particolare ai gestori di centrali ad accumulazione e di centrali di pompaggio (si veda il punto 2.11.9.3.1). Un riconoscimento reciproco delle garanzie di origine sulla base dell'Accordo può inoltre consentire maggiori introiti derivanti dalle esportazioni di tali garanzie nell'UE e produrre effetti positivi sotto forma di un rendimento più elevato per i produttori svizzeri di elettricità rinnovabile. Tuttavia l'Accordo comporta anche l'abolizione della quota obbligatoria di elettricità indigena nel servizio universale, il che potrebbe ridurre i prezzi delle garanzie di origine svizzere. Gli effetti complessivi dell'Accordo sul livello dei prezzi delle garanzie di origine svizzere sono quindi incerti.

Con la sua entrata in vigore saranno abolite le rimanenti forniture prioritarie di energia elettrica derivanti da contratti a lungo termine (Long Term Contracts, LTC) tra produttori di energia elettrica e distributori francesi e svizzeri. Questi contratti beneficiano di una prenotazione di capacità di trasporto transfrontaliere e offrono ai contraenti un vantaggio rispetto ad altri partecipanti al mercato. L'abolizione di queste norme sulle forniture prioritarie permette ai GRT di generare entrate dalla gestione delle congestioni che possono contribuire a ridurre i costi di rete e quindi i prezzi dell'energia elettrica per i consumatori finali. La prevenzione delle distorsioni del mercato può inoltre offrire opportunità ad altri partecipanti al mercato. L'abolizione delle forniture prioritarie per gli LTC comporterà costi più elevati per i contraenti che perderanno la loro posizione di vantaggio. A questi, tuttavia, l'Accordo riconosce una compensazione finanziaria per un periodo transitorio di sette anni dall'entrata in vigore. Le centrali idroelettriche al confine svizzero con forniture prioritarie esistenti e inferiori a 65 MW possono mantenerle per un periodo transitorio di 15 anni dall'entrata in vigore dell'Accordo. Con la successiva eliminazione delle priorità, bisognerà in parte adeguare gli accordi bilaterali tra Stati e le concessioni delle rispettive centrali elettriche.

Le prescrizioni europee relative alla disgiunzione dei GRD sono più severe rispetto a quelle del diritto svizzero (v. anche punto 2.11.9.2 «Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna»). Tendenzialmente la maggiore disgiunzione dei GRD nel quadro dell'Accordo sull'energia elettrica con

l'UE dovrebbe produrre effetti positivi sulla concorrenza e sull'efficienza, ma allo stesso tempo comportare costi di trasformazione una tantum ed eventualmente minori sinergie per le imprese interessate. Nel complesso, la disgiunzione dovrebbe avere un impatto economico limitato, tanto più che interessa solamente un numero esiguo di GRD.

Conformemente all'Accordo di Parigi sul clima⁵⁸⁰, la Svizzera si è impegnata a raggiungere il saldo netto delle emissioni di gas serra pari a zero entro il 2050. Ciò implica una trasformazione globale del sistema energetico. Ad esempio, la capacità di produzione rinnovabile in Svizzera deve essere notevolmente potenziata; inoltre, secondo le Prospettive energetiche 2050+, a lungo termine la quota di elettricità nel consumo di energia finale aumenterà dall'attuale 26 per cento al 45 per cento circa. In particolare per il fabbisogno di calore delle economie domestiche e nel settore dei trasporti è necessaria un'ampia elettrificazione del fabbisogno energetico. L'importanza del settore elettrico aumenta di conseguenza e nel settore svizzero dell'energia si prevedono effetti positivi sull'occupazione grazie alla decarbonizzazione⁵⁸¹. Con l'apertura del mercato per tutti i consumatori finali, l'Accordo amplia il campo per le innovazioni di prodotti e processi, nonché per lo sviluppo di nuovi modelli commerciali. Di conseguenza, il settore elettrico sarà caratterizzato da un aumento della concorrenza e da una maggiore pressione in termini di efficienza. Gli effetti cumulati dell'Accordo sull'occupazione nel settore sono quindi difficili da determinare, pur sviluppandosi in un contesto di mercato estremamente dinamico.

I costi di regolazione per il settore elettrico sono quindi dovuti principalmente all'inasprimento della disgiunzione. Inoltre, l'apertura del mercato per tutti i consumatori finali, l'armonizzazione con le norme UE in materia di integrità del mercato e trasparenza e gli adeguamenti della LVTE comportano notevoli costi di adeguamento dei processi. Questi costi di attuazione insorgono soprattutto durante la fase introduttiva dell'apertura del mercato elettrico.

Considerando l'attuale carenza di personale specializzato nel settore e l'apertura del mercato accompagnata da un servizio universale regolamentato non dovrebbero esserci grosse ripercussioni negative sul personale del settore. Qualora invece ce ne fossero, il Consiglio federale adotterà contromisure adeguate.

2.11.9.4 Ripercussioni sulla società

L'apertura del mercato per tutti i consumatori finali crea fundamentalmente un contesto più dinamico, dal quale scaturiscono nuove sfide ma anche opportunità sia per i consumatori finali sia per gli occupati del settore elettrico, che possono trarre vantaggio soprattutto da nuove idee di mercato. Le innovazioni derivanti dall'apertura del mercato contribuiscono a una migliore integrazione sociale delle energie rinnovabili.

⁵⁸⁰ RS 0.814.012

⁵⁸¹ «Bericht des Bundesrates 2023: Arbeitsplatzpotenzial durch Förderung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz» in adempimento del postulato 19.3562 Nadine Masshardt del 6 giugno 2019, disponibile solo in ted. e franc.

2.11.9.5 Ripercussioni sull'ambiente

Gli effetti sull'ambiente dell'Accordo derivano soprattutto dal prevedibile aumento dell'efficienza del sistema elettrico e dalla garanzia delle capacità di frontiera sotto il profilo del diritto internazionale, che potrebbe ridurre il necessario potenziamento dell'infrastruttura energetica durante la transizione verso il saldo netto delle emissioni pari a zero rispetto a uno scenario senza accordo sull'energia elettrica (v. punto 2.11.9.3 «Ripercussioni sull'economia nazionale»). In generale, l'Accordo sull'energia elettrica tra la Svizzera e l'UE rafforza la sicurezza dell'approvvigionamento, favorendo così l'elettrificazione e la decarbonizzazione della Svizzera. Attualmente vi è equivalenza tra il diritto ambientale svizzero e quello dell'UE menzionato nell'Accordo per quanto riguarda il settore dell'energia elettrica. Non sussiste alcuna necessità di adeguare il diritto ambientale svizzero a livello di legge e pertanto non vi sono ripercussioni degne di nota per la Svizzera.

2.11.9.6 Altre ripercussioni

La Svizzera dipende dall'integrazione tecnica nel sistema elettrico europeo. In qualità di GRT, Swissgrid intrattiene stretti rapporti con le società di gestione degli Stati confinanti. A causa della mancata integrazione nel mercato interno dell'energia elettrica europeo, Swissgrid incontra sempre più spesso resistenze da parte dell'UE. L'Accordo sull'energia elettrica crea le condizioni quadro adeguate per una migliore integrazione tecnica.

2.11.10 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

2.11.10.1 Costituzionalità dell'Accordo

L'Accordo sull'energia elettrica si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione (Cost.), in virtù del quale gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl; art 7a cpv. 1 LOGA). L'Accordo non rientra nella categoria dei trattati internazionali che il Consiglio federale è autorizzato a concludere autonomamente sulla base di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. In particolare, l'articolo 24 LAEL, l'articolo 54 LEn e l'articolo 45 P-LVTE autorizzano il Consiglio federale a concludere trattati di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA, ovvero che non sottostanno a referendum. Inoltre, l'attuazione dell'Accordo richiede l'emanazione di leggi federali. L'Accordo sull'energia elettrica deve quindi essere sottoposto all'approvazione dell'Assemblea federale.

2.11.10.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione e misure di accompagnamento

2.11.10.2.1 Competenza

Le modifiche della LAEl comprendono in particolare prescrizioni concernenti l'apertura del mercato dell'energia elettrica per tutti i consumatori finali, l'organizzazione del servizio universale, le forniture prioritarie nell'ambito delle capacità di frontiera per i contratti di acquisto a lungo termine (priorità LTC), la disgiunzione dei gestori di rete, la strutturazione della società nazionale di rete conforme all'UE, l'adeguatezza delle risorse e la riserva di energia. Queste disposizioni di legge si basano in primo luogo sull'articolo 91 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione un'ampia competenza legislativa per l'emanazione di prescrizioni sul trasporto e la fornitura di energia elettrica. Il legislatore federale può disciplinare tutte le questioni correlate a questi due ambiti, ossia: monopolizzare il trasporto, emanare prescrizioni tariffarie, regolamentare le imprese del settore dell'energia elettrica, sancire un diritto di accesso alla rete e prevedere misure concernenti la sicurezza dell'approvvigionamento, quali obblighi di allacciamento e di fornitura⁵⁸². Le prescrizioni concernenti il servizio universale (obbligo di registrazione per i fornitori, strumenti di confronto, monitoraggio, approvvigionamento sostitutivo e mediazione) si basano inoltre sull'articolo 97 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di adottare provvedimenti a tutela dei consumatori. La modifica delle prescrizioni concernenti la riserva di energia si basa infine sull'articolo 102 capoverso 1 Cost. concernente l'approvvigionamento economico del Paese.

Gli adeguamenti previsti dalla LENE riguardanti l'obbligo di ritiro e di remunerazione nonché l'adeguamento degli incentivi poggiano sulle disposizioni costituzionali concernenti la politica energetica (art. 89 cpv. 2 e 3 Cost.), il trasporto di energia (art. 91 cpv. 1 Cost.) e la protezione dell'ambiente (art. 74 cpv. 1 e 2 Cost.)⁵⁸³.

Le modifiche previste della LVTE si basano innanzitutto sull'articolo 91 capoverso 1 Cost., oltre che sull'articolo 95 capoverso 1 Cost., con cui alla Confederazione è delegata la competenza di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata, e l'articolo 96 Cost., che consente alla Confederazione di emanare prescrizioni in materia di politica della concorrenza. Infine, l'articolo 101 Cost. rappresenta la base costituzionale per quanto riguarda le ripercussioni transfrontaliere delle norme previste nella LVTE.

2.11.10.2.2 Compatibilità con i diritti fondamentali

Il progetto rispetta i diritti fondamentali costituzionali, in particolare la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) e la libertà economica (art. 27 Cost.). Non contiene prescrizioni contrarie alla concorrenza, come nel caso di misure di politica economica o di

⁵⁸² René Schaffhauser in: «Ehrenzeller et al., St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung» (2023), n. marg. 3 relativo all'art. 91; Riccardo Jagmetti, in: «Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht», volume VII Energierecht, § 6, N 6111, Basilea 2005.

⁵⁸³ Cfr. in merito le relative spiegazioni nel messaggio del 4 settembre 2013 concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050, FF 2013 6489, in particolare 6671–6673.

categoria. Le modifiche previste dalla LAEI, segnatamente l'apertura del mercato elettrico per tutti i consumatori finali e le misure di disgiunzione, favoriscono in misura maggiore la libera organizzazione delle relazioni d'affari. La riserva di energia non incide sui meccanismi di mercato e non influisce in alcun modo sulla produzione (regolare) di energia elettrica. Un'ingerenza nella garanzia della proprietà e nella libertà economica si verificherebbe soltanto se il DATEC obbligasse il gestore di una centrale elettrica di riserva, di un gruppo elettrogeno di emergenza o di un impianto di cogenerazione a partecipare alla riserva di energia. Ai sensi dell'articolo 36 Cost. questa eventuale ingerenza nei diritti fondamentali è ammissibile⁵⁸⁴.

Anche l'uguaglianza giuridica è garantita; tutte le differenziazioni effettuate sono oggettivamente motivate, in particolare per quanto concerne le modalità di apertura del mercato. Il fatto che in futuro il servizio universale sarà accessibile soltanto ai piccoli consumatori finali (con un consumo annuo inferiore a 50 MWh) è motivato dalla maggiore necessità di protezione, in particolare delle economie domestiche, ed è inoltre conforme alle prescrizioni del diritto UE.

2.11.10.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

Nel diritto commerciale internazionale l'energia elettrica è considerata un comune bene commerciale. I principi dell'Accordo del 15 aprile 1994⁵⁸⁵ che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio e dell'Accordo generale del 30 ottobre 1947⁵⁸⁶ sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) si applicano pertanto anche allo scambio di energia elettrica⁵⁸⁷. I compiti con carattere di servizio sono assoggettati all'Accordo generale sugli scambi di servizi. La gestione degli aiuti di Stato si basa invece sull'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative⁵⁸⁸ (SCM), mentre l'introduzione di prescrizioni tecniche e di standard sottostà alle disposizioni dell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio⁵⁸⁹ (TBT). Nei confronti dell'UE e degli Stati AELS trovano inoltre applicazione l'Accordo del 22 luglio 1972⁵⁹⁰ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea.

Tuttavia, da questi accordi non deriva alcun accesso per la Svizzera al mercato interno dell'energia elettrica dell'UE, in quanto non contengono disposizioni specifiche relative all'accesso transfrontaliero alle reti o alla partecipazione all'accoppiamento dei mercati nell'UE. Tali disposizioni figurano in atti giuridici specifici dell'UE che, sulla base dell'Accordo sull'energia elettrica, saranno applicabili anche alla Svizzera in misura pertinente.

⁵⁸⁴ Cfr. in merito le relative spiegazioni nel messaggio del 1° marzo 2024 concernente la modifica della legge sull'approvvigionamento elettrico, FF 2024 710, punto 7.1.2.

⁵⁸⁵ RS 0.632.20

⁵⁸⁶ RS 0.632.21

⁵⁸⁷ RS 0.632.20, allegato 1B

⁵⁸⁸ RS 0.632.20, allegato 1A.13

⁵⁸⁹ RS 0.632.20, allegato 1A.6

⁵⁹⁰ RS 0.632.401

Anche con la revisione della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS)⁵⁹¹, l'Accordo sull'energia elettrica rimane compatibile. L'Accordo sull'energia elettrica si applica solo nei rapporti tra la Svizzera e l'UE e i suoi Stati membri, ma non nei rapporti con gli Stati AELS.

Al fine di garantire il mantenimento di norme il più possibile uniformi tra gli Stati membri dell'UE e dell'AELS, occorrerà esaminare un adeguamento della Convenzione AELS all'Accordo sull'energia elettrica tra la Svizzera e l'UE.

L'Accordo sull'energia elettrica e gli avamprogetti della legislazione di attuazione tengono conto degli attuali obblighi internazionali. In particolare l'apertura del mercato elettrico per tutti i consumatori finali rientra nel diritto commerciale internazionale.

Nell'attribuzione delle capacità della rete di trasporto transfrontaliera finora è stata data la priorità a determinate forniture (art. 17 cpv. 2 LAEI): da un lato, alle forniture risultanti da contratti di acquisto e fornitura internazionali conclusi prima del 31 ottobre 2002 e, dall'altro, alle forniture di centrali idroelettriche di frontiera, nella misura in cui il trasporto transfrontaliero è necessario per garantire le rispettive quote attribuite alla sovranità. Con l'attuazione dell'Accordo sull'energia elettrica⁵⁹² nel diritto svizzero queste priorità decadono, fatta eccezione per le forniture da centrali idroelettriche di frontiera con una prenotazione di capacità massima di 65 MW. In seguito a questa modifica, la Convenzione del 23 agosto 1963 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Francese concernente la sistemazione idroelettrica di Emosson deve essere adeguata di conseguenza.

2.11.10.4 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali che comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. In base all'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10) contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

L'Accordo sull'energia elettrica include disposizioni importanti contenenti norme di diritto e richiede per la sua attuazione l'emanazione di leggi federali. Il decreto federale concernente l'approvazione del trattato sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. (si vedano tuttavia le varianti al punto 4.1). Riguardo al raggruppamento della legislazione di attuazione si rimanda al punto 4.3.

⁵⁹¹ RS 0.632.31

⁵⁹² Allegato II sezioni B e C

2.11.10.5 Applicazione provvisoria

Non è prevista alcuna applicazione provvisoria.

2.11.10.6 Aspetti giuridici del testo di attuazione

2.11.10.6.1 Subordinazione al freno alle spese

Poiché non prevede spese superiori ai valori limite, né nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie implicanti spese superiori ai valori limite, il progetto non è subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

2.11.10.6.2 Conformità alla legge sui sussidi

Con il progetto di legge non si introducono nuove disposizioni in materia di sussidi; al contrario, vengono eliminati i falsi incentivi nelle modalità di sostegno esistenti.

2.11.10.6.3 Delega di competenze legislative

Le competenze legislative conferite al Consiglio federale si limitano a un oggetto ben preciso e sono sufficientemente concrete quanto a contenuto, scopo e portata.

Le deleghe previste dalla LAEL riguardano i contratti di fornitura di elettricità (art. 4c cpv. 2), il cambiamento di fornitore (art. 4d cpv. 3), il servizio universale (art. 6 cpv. 5), l'impostazione tariffale e la fatturazione (art. 7 cpv. 4), le quote minime di energie rinnovabili (art. 7a cpv. 3), l'approvvigionamento sostitutivo (art. 7c cpv. 2), il prelievo della riserva di energia (art. 8b^{quater} cpv. 4), i piani pluriennali (art. 9d cpv. 3), le prescrizioni relative alla disgiunzione (art. 10 cpv. 4 e 5), l'informazione e la fatturazione (art. 12 cpv. 3), la società nazionale di rete (art. 18 cpv. 8), il monitoraggio (art. 22b cpv. 4) e lo strumento di confronto (art. 23a cpv. 2).

Nella LVTE le deleghe riguardano la disposizione vigente relativa alla trasmissione di informazioni alla ECom (art. 12 cpv. 11) e l'attuazione degli obblighi e dei divieti di cui al regolamento (UE) n. 1227/2011 (art. 20a cpv. 2).

Nella Lene non sono previste nuove disposizioni di delega.

2.11.10.7 Protezione dei dati

L'articolo 25 capoverso 1 amplia agli operatori delle borse dell'energia elettrica e all'organo di mediazione la cerchia dei soggetti tenuti a fornire informazioni. Questi dati non sono degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 5 lettera c LPD.

Un ulteriore obbligo di fornire dati deriva dall'obbligo di registrazione per i fornitori di cui all'articolo 4b LAEL; questa norma riguarda unicamente i dati delle persone giuridiche (art. 57r LOGA).

Nella LVTE viene integrata la base giuridica per il trattamento dei dati (art. 24 cpv. 1). Su questa base, la ECom può ora trattare tutti i dati necessari all'adempimento dei

compiti che le incombono in virtù del regolamento REMIT, anche dati particolarmente sensibili relativi a persone fisiche e giuridiche. Per il resto si rimanda al messaggio del 29 novembre 2023⁵⁹³.

⁵⁹³ FF **2023** 2864, punto 7.5

2.12 Sicurezza alimentare

2.12.1 Sintesi

L'Accordo del 21 giugno 1999⁵⁹⁴ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (di seguito denominato *Accordo agricolo*) disciplina il commercio di prodotti agricoli tra la Svizzera e l'UE. In questo settore, l'Unione europea è il principale partner commerciale della Svizzera: nel 2023 il 50 per cento delle esportazioni era destinato all'UE e il 74 per cento delle importazioni proveniva dall'UE. Tuttavia, l'Accordo agricolo non contempla finora settori chiave di questo commercio, come le derrate alimentari non di origine animale.

Il Consiglio federale intendeva pertanto estendere l'Accordo agricolo per includere il settore della sicurezza alimentare. L'obiettivo è di istituire, mediante l'applicazione delle stesse norme giuridiche, uno Spazio comune di sicurezza alimentare con l'UE che comprende tutti gli aspetti della salute dei vegetali, della legislazione veterinaria e alimentare lungo la filiera agroalimentare. Lo Spazio comune di sicurezza alimentare mira sia a rafforzare la protezione dei consumatori, ad esempio attraverso la partecipazione della Svizzera ai sistemi d'allarme dell'UE e all'Autorità europea per la sicurezza alimentare EFSA, sia a facilitare ulteriormente l'accesso al mercato interno nel settore alimentare ai produttori in Svizzera, attraverso la completa abolizione degli ostacoli al commercio non tariffari. Lo Spazio comune di sicurezza alimentare include anche le derrate alimentari non di origine animale e i prodotti fitosanitari. Le eccezioni impediscono un abbassamento degli standard applicabili in Svizzera, in particolare per quanto riguarda la protezione degli animali e le nuove tecnologie nella produzione alimentare (con riferimento agli organismi geneticamente modificati). Anche un'armonizzazione delle politiche agricole è esclusa. In questi settori la Svizzera rimane indipendente.

Durante i negoziati, le Parti contraenti hanno concordato di articolare l'Accordo agricolo in due parti: una parte cosiddetta agricola (v. n. 2.7) e una parte sulla «sicurezza alimentare», disciplinata da un Protocollo dell'Accordo agricolo che istituisce uno Spazio comune di sicurezza alimentare (di seguito denominato *Protocollo sulla sicurezza alimentare*).

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare e della relativa legislazione di attuazioni nell'ambito della parte sviluppo del pacchetto Svizzera-UE.

2.12.2 Situazione iniziale

Gli scambi commerciali di prodotti agricoli e derrate alimentari tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) ammontano ogni anno a oltre 16 miliardi di franchi. L'UE è il principale partner commerciale della Svizzera anche per quanto riguarda i prodotti agricoli. Nel 2023 il 50 per cento delle esportazioni e il 74 per cento delle importazioni ha riguardato l'UE. Purtroppo, contraffazioni e frodi sono sempre più frequenti nel settore alimentare e sul mercato finiscono prodotti non sicuri e pericolosi per la salute.

⁵⁹⁴ RS 0.916.026.81

Per garantire la sicurezza a lungo termine dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari e per proteggere i consumatori da inganni e frodi, la Svizzera ritiene importante collaborare più strettamente con l'UE nel settore della sicurezza alimentare, istituendo uno Spazio comune e completo di sicurezza alimentare lungo l'intera filiera agroalimentare.

Il termine filiera agroalimentare comprende gli aspetti legali della sicurezza alimentare, della salute degli animali e dei vegetali, degli alimenti per animali, delle sementi e dell'omologazione di prodotti fitosanitari. In questo modo si porta avanti e si rafforza la stretta collaborazione già esistente sulla base dell'Accordo agricolo nei settori della salute dei vegetali, degli alimenti per animali e delle sementi, nonché nello spazio veterinario comune relativo al commercio di animali e prodotti animali, incluse le derrate alimentari di origine animale. Si aggiungono ora i settori dei prodotti fitosanitari e delle derrate alimentari di origine non animale. L'Accordo esteso copre quindi la maggior parte del commercio di prodotti agricoli con l'UE. Un più facile accesso al mercato interno per i produttori alimentari in Svizzera e una più stretta collaborazione su nuovi tipi di derrate alimentari rafforzano la Svizzera come piazza economica.

2.12.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

2.12.3.1 Obiettivi

Già nel 2008 la Svizzera e l'UE avevano avviato dei negoziati per una più stretta collaborazione in diversi settori, fra cui anche il settore della sicurezza alimentare. Tuttavia, questi negoziati non si erano mai conclusi. Nell'ambito dei colloqui esplorativi (v. n. 1.3.1), la Svizzera e l'UE sono giunte alla conclusione di riprendere i negoziati per l'estensione dell'Accordo agricolo al settore della sicurezza alimentare. I nuovi elementi istituzionali saranno ancorati anche nell'Accordo agricolo.

Gli obiettivi negoziali della Svizzera sono stati definiti nel mandato negoziale dell'8 marzo 2024: nel settore della sicurezza alimentare, la Svizzera mirava a estendere il campo di applicazione dell'Accordo agricolo all'intera filiera agroalimentare. Con tale estensione si intendeva rafforzare la protezione dei consumatori e migliorare l'accesso al mercato abolendo tutti gli ostacoli al commercio non tariffari.

Gli obiettivi negoziali prevedevano anche che le deroghe attuali dell'Accordo agricolo – tra cui il divieto di sementi geneticamente modificate e il divieto di transito degli animali – rimanessero in vigore. Nell'Accordo si intendeva sancire nuove eccezioni per salvaguardare le norme svizzere, in particolare nel settore della protezione degli animali e delle nuove tecnologie nella produzione alimentare. Allo stesso tempo, si prevedeva inoltre di integrare nell'Accordo i nuovi elementi istituzionali per il settore della sicurezza alimentare.

La Svizzera aveva fra i suoi obiettivi anche l'accesso ai relativi comitati e gruppi di lavoro dell'UE, ai suoi sistemi di allarme (tra cui la protezione dagli inganni, il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi RASFF) e all'Autorità europea per la

sicurezza alimentare (EFSA)⁵⁹⁵. La Svizzera si dichiarava pronta a contribuire finanziariamente alle piattaforme a cui ottiene l'accesso, tra cui l'EFSA e la Rete di allarme e di cooperazione, con un importo adeguato e in grado di riflettere in particolare le dimensioni dell'economia svizzera. Si prevede inoltre che i produttori alimentari in Svizzera ottengano un più facile accesso al mercato interno dell'UE (e i produttori dell'UE, viceversa, al mercato svizzero) e si rafforzi la cooperazione sull'autorizzazione dei nuovi tipi di derrate alimentari. Le aziende che commercializzano i loro prodotti in Svizzera e nell'UE ne traggono vantaggio perché sono sempre soggette alle stesse normative sia in Svizzera sia nell'UE. In questo modo, ad esempio, non è necessario adeguare gli imballaggi o le ricette.

2.12.3.2 Andamento dei negoziati

I negoziati con l'UE sono iniziati il 21 marzo 2024. Si sono svolti in totale undici cicli di negoziati formali e numerosi incontri a livello tecnico. Le Parti contraenti hanno rapidamente raggiunto un accordo sull'obiettivo fondamentale di istituire uno Spazio comune di sicurezza alimentare e sul diritto dell'UE da integrare nell'Accordo in virtù dell'estensione del suo campo di applicazione. Hanno invece richiesto più tempo le questioni relative alla struttura del futuro Accordo e all'organizzazione dei nuovi elementi istituzionali.

Alla fine, le Parti contraenti hanno concordato un Protocollo sulla sicurezza alimentare dell'attuale Accordo agricolo. Tale Protocollo contiene i principi per l'istituzione di uno Spazio comune di sicurezza alimentare, le nuove disposizioni istituzionali e, nell'allegato I, un elenco degli atti dell'UE applicabili nello Spazio comune di sicurezza alimentare.

L'Accordo agricolo attuale contiene attualmente gli allegati 4 (Salute dei vegetali), 5 (Alimenti per animali), 6 (Sementi) e 11 (Allegato veterinario), settori che in futuro saranno disciplinati dal Protocollo sulla sicurezza alimentare. Finora, per il recepimento del diritto relativo a questi allegati è stato utilizzato il cosiddetto metodo dell'equivalenza (v. n. 2.1.5.2.2), secondo il quale la Svizzera adotta un atto legislativo svizzero equivalente a quello dell'UE elencato in questi allegati, con il quale raggiunge lo stesso scopo e il medesimo effetto. In vista dell'obiettivo di uno Spazio comune di sicurezza alimentare in cui si applicano sempre le stesse norme, il recepimento dinamico del diritto nel Protocollo sulla sicurezza alimentare è stato disposto secondo il cosiddetto metodo dell'integrazione (v. n. 2.1.5.2.2). Una volta integrati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, gli atti giuridici dell'UE rilevanti per lo Spazio comune di sicurezza alimentare sono ora direttamente applicabili in Svizzera, a condizione che siano sufficientemente concreti. Se le singole disposizioni devono essere rese concrete per l'applicazione nei singoli casi, è necessario, come sempre, adottare regolamentazioni dettagliate nel diritto nazionale. Come in precedenza, l'integrazione nell'allegato I richiede una decisione del Comitato misto per la sicurezza alimentare, che deve essere approvata dalla Svizzera e dall'UE.

Oltre ai settori già presenti, ossia salute dei vegetali, alimenti per animali, sementi e spazio veterinario relativo al commercio di animali e prodotti animali, compresi gli

⁵⁹⁵ Cfr. www.efsa.europa.eu/it.

alimenti di origine animale, il Protocollo sulla sicurezza alimentare, frutto dei negoziati, include ora anche il commercio di derrate alimentari non di origine animale e l'omologazione di prodotti fitosanitari. La Svizzera ottiene l'accesso auspicato all'EFSA e alle reti rilevanti dell'UE e viene inoltre integrata nel sistema di autorizzazione di prodotti fitosanitari dell'UE. Sono state garantite le precedenti deroghe all'Accordo agricolo attuale e sono state concordate nuove eccezioni al recepimento dinamico del diritto, in particolare nei settori della protezione degli animali e delle nuove tecnologie nella produzione alimentare, che impediscono un abbassamento degli standard svizzeri. L'esito dei negoziati corrisponde agli obiettivi negoziali della Svizzera in conformità al mandato dell'8 marzo 2024.

2.12.4 Procedura preliminare

I lavori si sono inizialmente basati sul presupposto che nel Protocollo sulla sicurezza alimentare sarebbe stato ancora valido il metodo dell'equivalenza. In base al metodo dell'equivalenza, la Svizzera adotta o mantiene nel suo ordinamento giuridico le disposizioni per raggiungere il risultato perseguito dagli atti giuridici dell'UE integrati nell'Accordo, fatti salvi gli adeguamenti di tali atti decisi dal Comitato misto per la sicurezza alimentare. Mantenere il metodo dell'equivalenza significava poter continuare anche la prassi legale esistente. Non erano previste modifiche legislative importanti, motivo per cui non è stata effettuata un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) nel settore della sicurezza alimentare.

In seguito, nel corso dei negoziati, le Parti contraenti hanno concordato di adottare nel Protocollo sulla sicurezza alimentare il recepimento dinamico del diritto secondo il metodo dell'integrazione (v. n. 2.12.3.2). Gli atti giuridici dell'UE entrano a far parte dell'ordinamento giuridico svizzero se integrati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare mediante una decisione del Comitato misto per la sicurezza alimentare e possono essere applicati direttamente dalle autorità che applicano il diritto, se le disposizioni sono sufficientemente concrete. In questo modo si garantisce che nello Spazio comune di sicurezza alimentare vengano applicate in linea di principio le stesse norme. In vista della futura applicazione diretta degli atti giuridici dell'UE integrati nel Protocollo sulla sicurezza alimentare, si dimostra opportuna una revisione delle seguenti leggi al fine di armonizzare al meglio tra loro struttura e articolazione e di evitare che lo stesso contenuto venga disciplinato due volte:

- Legge federale del 16 dicembre 2005⁵⁹⁶ sulla protezione degli animali (LPAn), revisione parziale;
- Legge federale del 20 giugno 2014⁵⁹⁷ sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari, LDerr), revisione totale;
- Legge federale del 29 aprile 1998⁵⁹⁸ sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura, LAgr), revisione parziale;

⁵⁹⁶ RS 455

⁵⁹⁷ RS 817.0

⁵⁹⁸ RS 910.1

-
- Legge del 1° luglio 1966⁵⁹⁹ sulle epizoozie (LFE), revisione parziale;
 - Legge federale del 4 ottobre 1991⁶⁰⁰ sulle foreste (Legge forestale, LFo), revisione parziale.

Un'AIR approfondita per la LDerr è stata presentata il 18 ottobre 2023. Le AIR approfondite su LPAn, LAgr, LFE e LFo non sono state eseguite, per le ragioni indicate sopra. Non sono stati commissionati studi successivi.

2.12.5 Punti essenziali dell'Accordo

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare mira a rafforzare la sicurezza alimentare nell'UE e in Svizzera lungo l'intera filiera agroalimentare e a estendere il campo di applicazione dell'Accordo agricolo istituendo uno Spazio comune di sicurezza alimentare.

Lo Spazio comune di sicurezza alimentare comprende i settori, già presenti nell'Accordo agricolo, della salute dei vegetali, degli alimenti per animali e delle sementi, nonché il settore veterinario relativo al commercio di animali e prodotti animali, comprese le derrate alimentari di origine animale. Ora vengono disciplinati anche il commercio di derrate alimentari non di origine animale e l'omologazione di prodotti fitosanitari. La Svizzera ottiene l'accesso auspicato all'EFSA e alle reti rilevanti dell'UE e viene inoltre integrata nel sistema di autorizzazione di prodotti fitosanitari dell'UE.

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare è articolato in cinque parti e comprende due allegati e due appendici.

La parte I definisce l'oggetto del Protocollo, la parte II contiene importanti disposizioni per il funzionamento dello Spazio comune di sicurezza alimentare. In questa parte rivestono particolare importanza per la Svizzera le eccezioni all'obbligo del recepimento dinamico del diritto dell'UE nel campo di applicazione del Protocollo, compresa l'eccezione relativa agli organismi geneticamente modificati. La parte III definisce i nuovi elementi istituzionali, che sono in gran parte gli stessi per tutti gli accordi relativi al mercato interno del pacchetto Svizzera-UE, in particolare il processo di integrazione del diritto UE pertinente nel Protocollo, il diritto di partecipazione (*decision shaping*), l'interpretazione uniforme degli accordi, la loro applicazione e vigilanza, nonché la composizione delle controversie. La parte IV disciplina altre disposizioni e la parte V stabilisce le disposizioni finali. In particolare, queste ultime prevedono un periodo di transizione di due anni al massimo per l'applicazione delle disposizioni del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

L'allegato I del Protocollo elenca tutti gli atti dell'UE che si applicano allo Spazio comune di sicurezza alimentare e che in futuro saranno applicati anche in Svizzera. L'allegato II stabilisce le modalità del contributo finanziario della Svizzera alle agenzie (EFSA) e ai sistemi di informazione nel settore della sicurezza alimentare. Anche le modalità di partecipazione finanziaria sono in gran parte le stesse per tutti gli accordi relativi al mercato interno del pacchetto Svizzera-UE.

⁵⁹⁹ RS 916.40

⁶⁰⁰ RS 921.0

L'appendice 1 stabilisce le norme per la procedura di composizione delle controversie, l'appendice 2 disciplina privilegi e immunità nella collaborazione con l'EFSA. Anche queste disposizioni sono le stesse per tutti gli accordi relativi al mercato interno del pacchetto Svizzera-UE interessati.

2.12.6 Commento ai singoli articoli dell'Accordo

Preambolo

Il preambolo descrive l'intenzione delle Parti contraenti di rafforzare la sicurezza delle derrate alimentari e degli alimenti per animali nell'UE e in Svizzera attraverso l'istituzione di uno Spazio comune di sicurezza alimentare. L'obiettivo è quello di prevenire le malattie animali e le malattie vegetali e di combattere la resistenza antimicrobica. Si sottolinea inoltre la volontà di migliorare ulteriormente la protezione degli animali e di promuovere il loro benessere. Vanno garantite le pratiche di commercio equo nella filiera agroalimentare e combattute le pratiche fraudolente. Il coordinamento delle posizioni e il sostegno reciproco nelle organizzazioni internazionali sono considerati importanti. Si ricorda che l'Unione europea e la Svizzera sono legate da numerosi accordi bilaterali.

Per gli altri paragrafi del preambolo si può fare riferimento ai commenti corrispondenti del capitolo 2.1 (v. n. 2.1.5.1.1).

Parte I: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

L'articolo 1 definisce l'oggetto del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Il campo di applicazione dell'Accordo agricolo è esteso all'intera filiera agroalimentare, istituendo uno Spazio comune di sicurezza alimentare tra la Svizzera e l'UE. L'obiettivo è di garantire agli operatori economici e ai singoli una maggiore certezza del diritto, parità di trattamento e condizioni di concorrenza eque nell'ambito della partecipazione della Svizzera al mercato interno (v. n. 2.1.5.1.2).

Art. 2 Campo di applicazione

L'articolo 2 definisce il campo di applicazione dello Spazio comune di sicurezza alimentare. Quest'ultimo comprende l'intera filiera agroalimentare, dalla produzione delle derrate alimentari alla loro consegna al consumatore. In particolare, copre:

- tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione di derrate alimentari, alimenti per animali e sottoprodotti di origine animale;
- la salute e il benessere degli animali;
- la salute dei vegetali e i prodotti fitosanitari;
- il materiale riproduttivo vegetale;
- la resistenza antimicrobica;

-
- l'allevamento di animali;
 - i contaminanti e i residui;
 - i materiali e gli oggetti che entrano in contatto con le derrate alimentari;
 - la caratterizzazione.

Anche i controlli ufficiali in questi settori fanno parte del campo di applicazione.

Art. 3 Accordi bilaterali nei settori relativi al mercato interno a cui la Svizzera partecipa

L'articolo 3 precisa che gli accordi bilaterali vigenti e futuri tra la Svizzera e l'Unione europea nei settori relativi al mercato interno a cui la Svizzera partecipa sono considerati un «insieme coerente» che garantisce un equilibrio dei diritti e degli obblighi tra le Parti contraenti (v. n. 2.1.6.1.4). Anche il Protocollo in questione costituisce un tale accordo bilaterale.

Art. 4 Definizione

L'articolo 4 contiene la definizione del cosiddetto «diritto terziario». Questa espressione non è una nozione formale del diritto dell'UE. Tuttavia, «diritto terziario» è generalmente utilizzato per designare i cosiddetti atti non legislativi, che sono solitamente adottati dalla Commissione europea sulla base di deleghe di competenze concesse dal legislatore ordinario dell'UE. Si tratta principalmente di atti giuridici designati come atti delegati (cfr. art. 290 del TFUE⁶⁰¹) o atti di esecuzione (cfr. art. 291 TFUE). Gli atti delegati sono adottati per integrare o modificare determinati elementi non essenziali di un atto legislativo (art. 290 TFUE). Attraverso gli atti di esecuzione la Commissione europea stabilisce modalità di applicazione che consentono l'esecuzione uniforme di atti giuridicamente vincolanti, ove necessario (art. 291 par. 2 TFUE). La definizione comprende anche tutti gli altri atti non legislativi con l'effetto legale di atti delegati o atti di esecuzione, ma che non sono designati come tali nel diritto dell'UE. Ciò si applica in particolare agli atti giuridici non legislativi più vecchi, adottati prima dell'introduzione delle espressioni «atti delegati» e «atti di esecuzione». La definizione di diritto terziario è importante in merito all'articolo 15, che disciplina specificamente il trattamento di questi atti giuridici (v. commenti all'art. 15).

Parte II: Spazio comune di sicurezza alimentare

Art. 5 Istituzione e obiettivi dello Spazio comune di sicurezza alimentare

L'articolo 5 istituisce lo Spazio comune di sicurezza alimentare e ne definisce gli obiettivi. L'obiettivo primario è migliorare la sicurezza delle derrate alimentari e degli

⁶⁰¹ Trattato sull'Unione europea e trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 202 del 7 giugno 2016, pag. 1.

alimenti per animali lungo l'intera filiera agroalimentare. Un elevato livello di protezione della salute degli esseri umani, degli animali e dei vegetali è garantito, tra le altre cose, dall'applicazione in modo integrato di norme armonizzate, da maggiori sforzi per combattere la resistenza antimicrobica e dal miglioramento della protezione degli animali.

Art. 6 Funzionamento dello Spazio comune di sicurezza alimentare

L'articolo 6 descrive il funzionamento dello Spazio comune di sicurezza alimentare. Al centro di questo articolo vi è il principio secondo cui l'UE non considera la Svizzera come un Paese terzo per quanto riguarda i pertinenti atti giuridici dell'UE integrati nel Protocollo sulla sicurezza alimentare, a condizione che la Svizzera adempia agli obblighi previsti dal Protocollo. La considerazione della Svizzera come uno Stato membro dell'UE nel quadro dello Spazio comune di sicurezza alimentare è definita qui in linea di principio e ulteriormente specificata in altre disposizioni (v. in particolare il commento all'allegato I sezione 1).

Art. 7 Eccezioni

L'articolo 7 disciplina al paragrafo 1 le eccezioni all'obbligo del recepimento dinamico del diritto (v. n. 2.1.6.2.1). Negli ambiti elencati in questo articolo, la Svizzera non è obbligata a integrare gli atti giuridici dell'UE ai sensi dell'articolo 13 o ad applicarli temporaneamente ai sensi dell'articolo 15 del Protocollo. Ciò significa che, in tali ambiti, la Svizzera può applicare le proprie prescrizioni normative che differiscono dai pertinenti atti giuridici dell'UE in materia.

La prima eccezione (lett. a) riguarda l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM) e l'immissione sul mercato di prodotti contenenti o costituiti da organismi geneticamente modificati nonché di derrate alimentari e di alimenti per animali ottenuti da organismi geneticamente modificati. In questi ambiti, la Svizzera può continuare ad applicare le proprie disposizioni del diritto svizzero. Sono previste due condizioni: in primo luogo, la Svizzera deve consentire l'immissione sul mercato di derrate alimentari e alimenti per animali contenenti organismi geneticamente modificati autorizzati nell'Unione europea ai sensi del regolamento n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati senza apporre una caratterizzazione specifica, a condizione che non superino il valore soglia previsto. Tale valore soglia dello 0,9 per cento è stabilito nell'articolo 12 paragrafo 2 del regolamento n. 1829/2003⁶⁰² e si applica soltanto se le tracce sono accidentali o tecnicamente inevitabili (cfr. allegato I sezione 2 lettera O). In secondo luogo, la Svizzera consente l'immissione sul mercato e l'uso di alimenti per animali autorizzati nell'Unione europea che non sono ottenuti da organismi geneticamente modificati in grado di moltiplicarsi. Tuttavia, questo è già così oggi e quindi non rappresenta una nuova concessione da parte della Svizzera. Queste due condizioni hanno lo scopo di

⁶⁰² Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1.

evitare ostacoli al commercio, mentre l'eccezione protegge l'interesse fondamentale della Svizzera a regolamentare in modo indipendente gli OGM.

Altre eccezioni riguardano la protezione degli animali e determinati obblighi di caratterizzazione (lett. b). Ciò significa che la Svizzera può continuare a emanare le proprie disposizioni legali sulla protezione degli animali da reddito agricoli e sul trasporto nazionale di animali. L'attuale divieto di transito di animali su strada rimane in vigore (v. nota all'art. 15a cpv. 3 LPAn). Anche la caratterizzazione obbligatoria in Svizzera dei prodotti di origine animale ottenuti con interventi dolorosi senza ricorso all'anestesia o mediante alimentazione forzata rimane in vigore. Soltanto i prodotti il cui Paese d'origine vieta tali pratiche o la cui produzione è certificata come esente da tali pratiche sono esenti dall'obbligo di caratterizzazione. Inoltre, gli obblighi di caratterizzazione relativi all'allevamento di conigli domestici e galline ovaiole per la produzione di uova e il previsto divieto di importazione di pellicce e prodotti di pellicceria ottenuti con metodi che infliggono sofferenze agli animali rientrano nelle eccezioni all'obbligo del recepimento dinamico del diritto UE.

Un'eccezione già esistente riguarda l'importazione di carni ottenute da bovini potenzialmente trattati con promotori di crescita ormonali (lett. c). In questo ambito, la Svizzera può continuare ad applicare le proprie prescrizioni normative alle condizioni indicate nel Protocollo.

Infine, l'articolo 7 paragrafo 2 stabilisce che, su richiesta di una delle Parti contraenti, gli sviluppi giuridici rilevanti negli ambiti elencati come eccezioni sono discussi in seno al Comitato misto per la sicurezza alimentare. L'obiettivo delle eccezioni è, nel caso in cui vi sia un divario tra la legislazione pertinente dell'UE e quella della Svizzera nel campo di applicazione dell'Accordo, di esentare l'ambito in questione dall'obbligo del recepimento dinamico del diritto. Tuttavia, se la legislazione in materia viene armonizzata e il divario si riduce o addirittura si elimina, il Comitato misto per la sicurezza alimentare può discutere la modifica o lo stralcio di un'eccezione. Una modifica del Protocollo richiede sempre il consenso di entrambe le Parti contraenti.

Art. 8 Sostegno nelle organizzazioni internazionali

L'articolo 8 afferma la volontà delle Parti contraenti, nell'ambito della loro collaborazione multilaterale, di coordinare le loro posizioni e di sostenersi reciprocamente nel loro lavoro in seno alle organizzazioni internazionali (ad es. l'*Organizzazione mondiale della sanità animale* WOAHA, il *Codex Alimentarius*) nei settori contemplati dallo Spazio comune di sicurezza alimentare. Ciò avviene nell'ambito dei gruppi di lavoro esistenti e del Comitato misto per la sicurezza alimentare. Le Parti contraenti decidono l'organizzazione specifica di questa collaborazione in modo indipendente e caso per caso.

Art. 9 Contributo finanziario

L'articolo 9 disciplina nel paragrafo 1 la partecipazione finanziaria della Svizzera alle attività delle agenzie e dei sistemi di informazione dell'UE a cui la Svizzera ottiene l'accesso attraverso il Protocollo sulla sicurezza alimentare. Secondo l'allegato II, tali

sistemi di informazione includono l'EFSA, il sistema per le notifiche e le segnalazioni della presenza di organismi nocivi (EUROPHYT), il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (IRASFF), la piattaforma online per i certificati sanitari e fitosanitari (TRACES) e il sistema di informazione sulle malattie degli animali (ADIS). Il Comitato misto per la sicurezza alimentare è inoltre autorizzato a emanare una decisione per modificare l'allegato II relativo alle modalità di attuazione dell'articolo 9.

Se la Svizzera non rispetta il termine di pagamento, l'UE può sospendere la partecipazione all'EFSA e l'accesso ai sistemi di informazione in conformità al paragrafo 2. Il paragrafo 2 specifica anche la procedura applicabile in questo caso.

La partecipazione finanziaria corrisponde a quanto indicato al numero 2.1.5.5.1 ed è composta da un contributo operativo e da una quota di partecipazione. Il contributo operativo si fonda su una chiave di contribuzione definita come il rapporto tra il prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera ai prezzi di mercato e il PIL dell'UE ai prezzi di mercato. Inoltre, è prevista una quota di partecipazione annuale pari al 4 per cento del contributo operativo calcolato conformemente ai paragrafi 5 e 6 di tale articolo. Una panoramica del contributo annuale ai costi è riportata al numero 2.12.9.

L'articolo 9 contiene anche disposizioni sul flusso di informazioni relative al calcolo del contributo finanziario, sulla valuta di riferimento (euro) e sulle disposizioni transitorie nel caso in cui il Protocollo sulla sicurezza alimentare entri in vigore durante un anno solare in corso. Il Comitato misto per la sicurezza alimentare riesamina ogni tre anni le condizioni di partecipazione della Svizzera ai sensi dell'articolo 1 dell'allegato II del Protocollo e, se appropriato, le adegua.

Parte III: Disposizioni istituzionali

Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 10 Obiettivi

L'articolo 10 disciplina gli obiettivi delle disposizioni istituzionali illustrate al numero 2.1.6.1.2.

Art. 11 Comitato misto per la sicurezza alimentare

L'articolo 11 istituisce il Comitato misto per la sicurezza alimentare e ne definisce le responsabilità e le competenze. L'articolo relativo al Comitato misto è stato ampiamente armonizzato per tutti gli accordi del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 2.1.6.7).

Capitolo 2: Allineamento del Protocollo agli atti giuridici dell'Unione

*Art. 12 Partecipazione all'elaborazione di atti giuridici dell'Unione
(«diritto di partecipazione»)*

L'articolo 12 disciplina la partecipazione della Svizzera all'elaborazione di atti giuridici dell'UE da parte della Commissione europea (il cosiddetto *decision shaping*). La disposizione è illustrata al numero 2.1.6.2.1.

Art. 13 Integrazione degli atti giuridici dell'Unione

L'articolo 13 disciplina l'integrazione degli atti giuridici dell'UE nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Questo articolo è illustrato al numero 2.1.6.2.2.

Art. 14 Adempimento degli obblighi costituzionali da parte della Svizzera

L'articolo 14 disciplina i casi in cui la Svizzera deve adempiere agli obblighi costituzionali quando integra gli atti giuridici dell'UE nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Ciò avviene quando l'integrazione del nuovo atto giuridico dell'UE nel Protocollo sulla sicurezza alimentare deve essere approvata dal Parlamento o eventualmente dal Popolo svizzero. Questo articolo è illustrato al numero 2.1.6.2.2.

Art. 15 Applicazione temporanea di atti giuridici adottati sulla base di uno degli atti giuridici elencati nell'allegato I

L'articolo 15 disciplina l'applicazione temporanea degli atti terziari, ossia gli atti giuridici emanati sulla base di uno degli atti elencati nell'allegato I (v. art. 4). In questo modo si tiene conto della necessità di garantire l'applicazione costante delle stesse norme nello Spazio comune di sicurezza alimentare. Per combattere le malattie degli animali o per richiamare le derrate alimentari dannose è necessario agire tempestivamente. Tali misure, che richiedono un'attuazione immediata, sono di regola sancite dagli atti terziari dell'UE. Il processo «ordinario» previsto dall'articolo 13 per l'integrazione degli atti giuridici dell'UE nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare non è sufficientemente rapido per l'applicazione simultanea degli atti terziari in Svizzera e nell'UE e non sarà in grado di garantire un'applicazione simultanea con regolarità. Pertanto, l'articolo 15 paragrafo 1 stabilisce che la Svizzera applicherà temporaneamente gli atti terziari che rientrano nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare fino alla decisione ordinaria del Comitato misto per la sicurezza alimentare di integrare tali atti nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare conformemente all'articolo 13 paragrafo 8. Ciò garantisce l'applicazione simultanea degli atti terziari nell'intero Spazio comune di sicurezza alimentare. L'applicazione temporanea termina con l'entrata in vigore della decisione del Comitato misto per la sicurezza alimentare di integrare l'atto giuridico nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare conformemente dell'articolo 13 paragrafo 8 o, in via eccezionale, con l'applicazione provvisoria conformemente all'articolo 14 paragrafo 3.

Il paragrafo 2 disciplina il caso in cui la Svizzera non possa applicare temporaneamente un atto del diritto terziario in un caso eccezionale. In questo modo viene salvaguardato il principio stabilito dall'articolo 13, secondo cui la Svizzera decide autonomamente in merito all'integrazione di ciascun atto giuridico dell'UE nell'allegato I

del Protocollo sulla sicurezza alimentare, anche nel caso dell'applicazione temporanea di atti terziari. Nel caso del diritto terziario, i casi in cui la Svizzera non può applicare temporaneamente un atto terziario saranno probabilmente estremamente rari. In tal caso, la Svizzera deve informare senza indugio il Comitato misto per la sicurezza alimentare indicando espressamente le ragioni per cui non è possibile applicare temporaneamente l'atto giuridico in questione.

Il paragrafo 3 stabilisce che l'UE può adottare misure per ripristinare l'integrità dello Spazio di sicurezza alimentare se l'applicazione temporanea di un atto terziario non è possibile. In tal caso, anche l'UE deve informare senza indugio il Comitato misto delle misure e indicarne espressamente le ragioni.

Art. 16 Pubblicazione di atti giuridici adottati sulla base di uno degli atti giuridici elencati nell'allegato I

L'articolo 16 disciplina la pubblicazione degli atti terziari, ossia gli atti adottati sulla base di uno degli atti elencati nell'allegato I (v. art. 4) e inclusi nel Protocollo o applicati su base temporanea. Un elenco di questi atti terziari è pubblicato tempestivamente e in maniera facilmente accessibile. Le Parti contraenti hanno un notevole margine di manovra a questo proposito. Si prevede di pubblicare e aggiornare questo elenco sul sito web dell'Ufficio federale per la sicurezza alimentare e veterinaria (USAV). Ciò garantisce il rispetto dei principi di trasparenza e certezza del diritto, anche per quanto riguarda gli atti terziari temporaneamente applicati che non sono ancora inclusi nell'allegato I del Protocollo.

Capitolo 3: Interpretazione e applicazione del Protocollo

Art. 17 Principio dell'interpretazione uniforme

L'interpretazione uniforme disciplinata dall'articolo 17 è illustrata al numero 2.1.6.3.1.

Art. 18 Applicazione effettiva e armonizzata

Il principio dell'applicazione effettiva e armonizzata di cui all'articolo 18 è illustrato al numero 2.1.6.3.2. Per quanto riguarda il paragrafo 4 del presente articolo, una modifica necessaria è illustrata di seguito nei commenti relativi all'allegato I, sezione 1, al fine di tenere conto della natura particolare dello Spazio comune di sicurezza alimentare.

Art. 19 Principio dell'esclusività

L'articolo 19 disciplina il principio di esclusività, illustrato al numero 2.1.6.4.1.

Art. 20 Procedura in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione

L'articolo 20 disciplina i principi della procedura di composizione delle controversie ed è illustrato al numero 2.1.6.4.2.

Art. 21 Misure di compensazione

L'articolo 21 disciplina le misure di compensazione e viene illustrato al numero 2.1.6.4.3. Poiché il Protocollo sulla sicurezza alimentare non solo estende il campo di applicazione dell'Accordo agricolo (cfr. art. 1), ma costituisce anche un accordo bilaterale in un settore connesso al mercato interno a cui la Svizzera partecipa (cfr. art. 3), le misure compensative adottate sulla base dell'articolo 21 possono essere adottate non solo nell'ambito del Protocollo stesso e dell'Accordo sull'agricoltura, ma anche nell'ambito di qualsiasi altro accordo nei settori connessi al mercato interno a cui la Svizzera partecipa (art. 21 par. 1).

Art. 22 Cooperazione tra giurisdizioni

L'articolo 22 disciplina la cooperazione tra giurisdizioni ed è illustrato al numero 2.1.6.4.4.

Parte IV: Altre disposizioni

Gli articoli 23, 24, 25 e 26 disciplinano i riferimenti ai territori e ai cittadini, nonché le disposizioni relative all'entrata in vigore e all'attuazione degli atti giuridici dell'Unione e ai destinatari. Tutto ciò è illustrato al numero 2.1.6.5.2.

Parte V: Disposizioni finali

Art. 27 Segreto professionale

Sotto il titolo «Segreto professionale», l'articolo 27 stabilisce che i rappresentanti, gli esperti e gli altri agenti autorizzati delle Parti contraenti sono tenuti, anche dopo la cessazione delle loro funzioni, a non divulgare le informazioni coperte dall'obbligo di segretezza.

Art. 28 Informazioni classificate e informazioni sensibili non classificate

L'articolo 28 disciplina il trattamento da parte delle Parti contraenti di informazioni classificate e informazioni o materiali confidenziali e fa riferimento a proposito delle informazioni classificate, alle norme applicabili ai sensi dell'Accordo tra la Svizzera e l'UE sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate⁶⁰³. Il

⁶⁰³ RS 0.514.126.81

Comitato misto per la sicurezza alimentare è incaricato di stabilire istruzioni per lo scambio protetto di informazioni confidenziali tra le Parti contraenti.

Art. 29 Attuazione

L'articolo 29 sull'attuazione contiene l'impegno di principio di entrambe le Parti contraenti ad adottare tutte le misure idonee a garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dal Protocollo e ad astenersi da qualsiasi azione che possa compromettere il raggiungimento dei loro obiettivi. Ai sensi del paragrafo 2, ciò riguarda in particolare l'obbligo delle Parti contraenti di adottare tutte le misure necessarie per garantire il risultato previsto dagli atti giuridici dell'UE elencati nel Protocollo.

Art. 30 Allegati e appendici

L'articolo 30 stabilisce che i due allegati e le due appendici costituiscono parte integrante del Protocollo.

Art. 31 Campo di applicazione territoriale

L'articolo 31 stabilisce che il Protocollo si applica ai territori elencati nell'articolo 16 dell'Accordo agricolo.

Art. 32 Disposizioni transitorie

L'articolo 32 stabilisce le disposizioni transitorie. A partire dalla data di entrata in vigore del Protocollo si applica un periodo di transizione non superiore a 24 mesi. Durante questo periodo di transizione non si applicano ancora le disposizioni del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Le uniche eccezioni a questa regola sono le disposizioni sul Comitato misto per la sicurezza alimentare (art. 11) e sui prodotti fitosanitari (all. I sez. 2 pt. C n. 14 e 15). Il Comitato misto per la sicurezza alimentare è istituito a partire dall'entrata in vigore del Protocollo e da questa data è chiamato a svolgere i suoi compiti. La Svizzera è integrata nel sistema europeo di immissione sul mercato di prodotti fitosanitari a partire dall'entrata in vigore del Protocollo sulla sicurezza alimentare e, a partire da questa data, applicherà gli atti dell'UE elencati nell'allegato I numeri 14 e 15. L'applicazione della regolamentazione per i prodotti fitosanitari già dall'entrata in vigore è giustificata dal fatto che questo settore non era precedentemente contemplato dall'Accordo agricolo e quindi non richiede un periodo di transizione. Durante il periodo di transizione, gli attuali allegati 4, 5, 6 e 11 dell'Accordo agricolo continueranno a essere applicati come prima e non saranno soggetti alle disposizioni del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Questo vale fino alla scadenza dei 24 mesi o fino a quando la Svizzera non notificherà al Comitato misto per la sicurezza alimentare di voler terminare prima il periodo di transizione. In questo caso, il Comitato misto per la sicurezza alimentare stabilisce la data di fine del periodo di transizione e ne informa il Comitato misto per l'agricoltura. Il primo giorno successivo alla fine del periodo di transizione si applicano tutte le disposizioni del Protocollo sulla sicurezza alimentare e degli atti dell'UE elencati nell'allegato I (stato al 31 dicembre 2024). Inoltre, in questa data il Comitato misto per la sicurezza alimentare

prenderà una decisione per integrare il nuovo diritto derivato e terziario, nel frattempo giunto ad applicazione nell'UE, nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Articolo 33 Entrata in vigore

L'articolo 33 contiene disposizioni sulla ratifica e sull'entrata in vigore (v. n. 2.1.6.6). In quanto strumento della parte di sviluppo del pacchetto Svizzera-UE, il Protocollo sulla sicurezza alimentare può entrare in vigore soltanto se entrano in vigore gli strumenti della parte di stabilizzazione.

Articolo 34 Modifiche e denuncia

L'articolo 34 contiene le disposizioni relative alla modifica e alla denuncia del Protocollo (v. n. 2.1.5.6).

Allegato I. Atti giuridici nello Spazio comune di sicurezza alimentare

Sezione 1: Disposizioni generali

Le disposizioni generali della sezione 1 stabiliscono tre principi che concretizzano il riconoscimento della Svizzera come Stato membro dell'UE nel quadro dello Spazio comune di sicurezza alimentare. Il primo principio afferma che i diritti e gli obblighi previsti dagli atti giuridici elencati nell'allegato I per gli Stati membri dell'UE si intendono validi anche per la Svizzera. Questa disposizione si applica in linea di principio anche agli altri accordi relativi al mercato interno del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 2.1.5.7). Essa garantisce che la Svizzera goda degli stessi diritti degli Stati membri dell'UE e non possa essere trattata in modo meno favorevole in quanto «Stato terzo». Il secondo principio integra il primo stabilendo che anche ogni altro riferimento agli Stati membri indipendentemente da diritti e doveri è inteso anche come riferimento alla Svizzera. Anche questa disposizione è importante affinché nello Spazio comune di sicurezza alimentare si applichino per la Svizzera le stesse norme vigenti negli Stati membri. Il terzo principio afferma infine che i riferimenti a persone fisiche o giuridiche rispettivamente residenti o con sede negli Stati membri dell'Unione europea valgono anche per persone fisiche o giuridiche rispettivamente residenti o con sede in Svizzera. Questa disposizione, prevista anche nell'Accordo sull'energia elettrica, stabilisce che, nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare, alle persone fisiche e giuridiche residenti o con sede in Svizzera si applicano in linea di principio le stesse norme applicabili alle persone fisiche e giuridiche residenti o con sede negli Stati membri dell'UE. Tutti e tre i principi si applicano a meno che non sia disposto diversamente negli adeguamenti di natura tecnica e a meno che le disposizioni giuridiche pertinenti non rientrino nel campo di applicazione di un'eccezione di cui all'articolo 7. Questi principi devono essere applicati anche tenendo conto delle disposizioni istituzionali.

Inoltre, nella sezione 1 viene concordata una deroga al principio stabilito nell'articolo 18 paragrafo 4 ultima frase. Questo principio prevede che alcuni poteri di vigilanza

delle istituzioni dell'UE nei confronti della Svizzera, come i poteri di indagine e di decisione, debbano essere specificamente previsti. Al fine di tenere conto della natura particolare dello Spazio comune di sicurezza alimentare e di garantirne il funzionamento, l'allegato I stabilisce fin dall'inizio che la Commissione europea dispone, in linea di principio, dei poteri conferite da questi atti giuridici in relazione alla Svizzera, a meno che non sia disposto diversamente negli adeguamenti di natura tecnica. Un esempio di tali poteri di indagine sono i controlli e gli audit effettuati dalla Commissione europea negli Stati membri ai sensi dell'articolo 116 del regolamento (UE) 2017/625⁶⁰⁴ relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari (regolamento UE sui controlli ufficiali). La sezione 1 stabilisce esplicitamente che ogni qualvolta la Commissione esercita tali competenze, deve collaborare con le autorità svizzere competenti conformemente alla prassi relativa agli atti giuridici applicabili. Tali controlli vengono effettuati regolarmente dalla Commissione già oggi sulla base dell'Accordo agricolo (cfr. art. 16 all. 11 dell'Accordo agricolo). L'obiettivo è quello di garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'UE integrato nell'allegato I nello Spazio comune di sicurezza alimentare e il funzionamento dei sistemi di controllo nazionali.

Sezione 2: Elenco degli atti giuridici

La sezione 2 dell'allegato I contiene gli atti giuridici dell'UE applicabili nello Spazio comune di sicurezza alimentare Svizzera-UE nei seguenti settori:

- controlli ufficiali e importazione;
- materiale riproduttivo vegetale;
- prodotti fitosanitari
- salute dei vegetali
- alimenti per animali

⁶⁰⁴ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali), GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2024/3115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, GU L, 2024/3115 del 16.12.2024, pag. 1.

-
- allevamento di animali;
 - derrate alimentari (in generale; igiene; ingredienti, tracce e standard di fabbricazione; residui di pesticidi, di medicinali veterinari e di contaminanti; materiali destinati a entrare in contatto con le derrate alimentari; caratterizzazione, presentazione e pubblicità, nonché indicazioni nutrizionali e sulla salute)
 - organismi geneticamente modificati (soltanto valore soglia)
 - benessere degli animali
 - sottoprodotti di origine animale
 - disposizioni sanitarie e fitosanitarie
 - resistenze agli antibiotici

Gli obiettivi principali di questi atti giuridici dell'UE sono: assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e animale, garantire la sicurezza alimentare lungo l'intera catena di produzione e stabilire norme uniformi per la partecipazione della Svizzera al mercato interno, al fine di consentire la libera circolazione delle merci. Si intende inoltre creare un quadro uniforme per i controlli ufficiali al fine di garantire una vigilanza e un'applicazione efficaci delle prescrizioni in materia di sicurezza alimentare, salute degli animali, protezione delle piante e benessere degli animali.

Nella sezione 2 dell'allegato 1 vengono elencati solo gli atti giuridici di diritto derivato dell'UE applicabili. La sezione 2 stabilisce inoltre, a titolo introduttivo, come si configura il diritto terziario emanato sulla base degli atti derivati dell'UE elencati. Viene specificato che gli atti di diritto derivato elencati si intendono comprensivi anche di tutti gli atti terziari adottati sulla loro base fino all'entrata in vigore del Protocollo, come definito nell'articolo 4 del Protocollo sulla sicurezza alimentare. I nuovi atti terziari emanati dopo l'entrata in vigore del Protocollo sono integrati nel Protocollo mediante una decisione del Comitato misto per la sicurezza alimentare conformemente all'articolo 13 paragrafo 4. Tuttavia, gli atti terziari non sono elencati nell'allegato I con il loro titolo completo. Piuttosto, per ogni atto di diritto derivato elencato nell'allegato I è specificato fino a quale data tutti gli atti terziari adottati sulla base di tale atto di diritto derivato sono stati integrati nel Protocollo. Questa pratica esiste oggi già nell'ambito del MRA⁶⁰⁵. Il Comitato misto per la sicurezza alimentare adegua regolarmente queste date negli atti di diritto derivato. In attesa della decisione del Comitato misto per la sicurezza alimentare sull'integrazione nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, gli atti giuridici si applicano temporaneamente in conformità all'articolo 15. L'USAV pubblica sul proprio sito Internet tutti gli atti giuridici emanati sulla base di uno degli atti di diritto derivato elencati nell'allegato I e integrati nel Protocollo o applicati temporaneamente.

⁶⁰⁵ Cfr. all. 1 cap. 16 sez. I n. 1 e all. 1 cap. 18 sez. I n. 1 MRA, RS **0.946.526.81**.

Le eccezioni e le specificazioni applicabili nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE sono riportate nei cosiddetti adattamenti di natura tecnica agli atti giuridici elencati nell'allegato I. Inoltre, riguardo alla protezione dei dati si stabilisce in generale che i riferimenti agli obblighi degli Stati membri ai sensi del regolamento (UE) 2016/679⁶⁰⁶ o della direttiva 2002/58/CE⁶⁰⁷ si intendono, per quanto riguarda la Svizzera, come un riferimento alla legislazione nazionale in materia.

Allegato II: Attuazione dell'articolo 9 del Protocollo che istituisce uno Spazio comune di sicurezza alimentare

L'allegato II elenca le agenzie e i sistemi di informazione per i quali la Svizzera versa un contributo finanziario e definisce termini di pagamento.

Appendice 1: Tribunale arbitrale

Il Protocollo relativo al Tribunale arbitrale corrisponde alle norme arbitrali che si applicano a tutti gli accordi relativi al mercato interno del pacchetto Svizzera-UE. Vedi il commento al numero 2.1.6.4.

Appendice 2: Privilegi e immunità dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare

I privilegi e le immunità dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sono stati inclusi nel Protocollo sulla sicurezza alimentare in modo che ai cittadini svizzeri che lavorano presso l'EFSA si applichino le stesse disposizioni dei cittadini dell'UE. Le regolamentazioni relative all'EFSA si basano su disposizioni analoghe contenute in altri accordi. Vedi il commento al numero 2.1.5.7.

2.12.7 Principi degli atti di attuazione

Una volta integrati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare mediante una decisione del Comitato misto per la sicurezza alimentare, gli atti giuridici dell'UE che rientrano nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare en-

⁶⁰⁶ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), GU L 119 del 4.5.2016.

⁶⁰⁷ Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) GU L 201 del 31.7.2002 modificata da ultimo dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori, GU L 337 del 18.12.2009.

trano a far parte dell'ordinamento giuridico svizzero e, se sono sufficientemente concreti, possono essere applicati direttamente dalle autorità che applicano il diritto. Per essere direttamente applicabili nel singolo caso, le prescrizioni dell'UE devono essere sufficientemente concrete e non richiedere un'attuazione particolare nel diritto nazionale. Pertanto, gli oggetti disciplinati in via definitiva dal diritto dell'UE non richiedono più un'applicazione nel diritto nazionale, come avveniva in precedenza con il metodo dell'equivalenza v. (v. n. 2.12.3.2). A livello nazionale sono soggetti a regolamentazione esclusivamente gli oggetti di disciplinamento che non rientrano nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare e i settori in cui il diritto dell'UE lascia un margine di manovra nell'attuazione, ovvero quelli in cui è necessaria una precisazione. Di conseguenza, tutti gli atti normativi interessati a livello di leggi e di ordinanze necessitano di una revisione. In particolare, occorre abrogare tutte le disposizioni che in futuro corrispondono al diritto UE direttamente applicabile. Con l'applicazione diretta delle rispettive disposizioni del diritto dell'UE, tali articoli diventeranno obsoleti. Per ragioni relative alla certezza del diritto sono da evitare regolamentazioni parallele sullo stesso oggetto in due atti applicabili. In virtù dell'armonizzazione già avanzata del diritto svizzero con il diritto dell'UE nella legislazione alimentare, molti articoli ora vigenti in questo settore non saranno più applicabili. Ciò richiede un adeguamento fondamentale della struttura e dell'organizzazione di tale atto giuridico, che sarà attuato con una revisione totale della legge sulle derrate alimentari. In futuro occorre inoltre regolamentare quei settori che non rientrano nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Poiché la necessità di adeguare la legge sulle epizootie, la legge federale sulla protezione degli animali, la legge sull'agricoltura e la legge forestale è meno estesa, il lavoro legislativo in questi settori si limita a una revisione parziale.

2.12.8 Attuazione della legislazione sulla protezione degli animali

2.12.8.1 Legge federale sulla protezione degli animali e ordinanze

Le modifiche alla legge federale sulla protezione degli animali derivanti dal Protocollo sulla sicurezza alimentare riguardano le disposizioni sui trasporti internazionali e sull'uccisione degli animali nonché le disposizioni associate a livello di ordinanza, ossia l'ordinanza del 23 aprile 2008⁶⁰⁸ sulla protezione degli animali (OPAn), l'ordinanza del DFI del 5 settembre 2008⁶⁰⁹ concernente le formazioni per la detenzione e il trattamento degli animali (Ordinanza sulla formazione in protezione degli animali, OFPan) e l'ordinanza dell'USAV dell'8 novembre 2021⁶¹⁰ concernente la protezione degli animali nella macellazione (OPAnMac). Vengono armonizzate anche le disposizioni sulla formazione riguardo all'esecuzione della LPAn, della LFE e della LDerr.

⁶⁰⁸ RS 455.1

⁶⁰⁹ RS 455.109.1

⁶¹⁰ RS 455.110.2

Ai trasporti internazionali di animali (art. 15a LPAn) e alla macellazione e ora all'uccisione di animali (art. 21 LPAn) si applicheranno in futuro direttamente il regolamento (CE) n. 1/2005⁶¹¹ sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate e il regolamento (CE) n. 1099/2009⁶¹² relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento. Ciò viene espresso con la modifica dell'articolo 15, 15a e 21 LPAn introducendo un riferimento a questi regolamenti. Trova applicazione anche il regolamento (UE) n. 2017/625 che disciplina anche i controlli sulla protezione degli animali durante il trasporto e l'abbattimento.

Il regolamento (CE) n. 1/2005 disciplina la protezione degli animali durante il trasporto all'interno dell'UE e i controlli specifici sulle partite che entrano nel territorio doganale o che ne escono⁶¹³. Esso stabilisce un obbligo di autorizzazione per i trasportatori e contiene disposizioni relative a tale autorizzazione⁶¹⁴. Di conseguenza, le disposizioni in materia dell'articolo 15a LPAn e quelle dell'OPAn risultano obsolete. Inoltre, il regolamento contiene disposizioni specifiche sull'idoneità al trasporto di animali⁶¹⁵, al loro trattamento⁶¹⁶ e ai mezzi di trasporto⁶¹⁷. Il regolamento (CE) n.1/2005 non si applicherà neanche in futuro ai trasporti esclusivamente nazionali di animali (cfr. avamprogetto-LPAn).

Riguardo i trasporti di animali, nell'articolo 7 paragrafo 1 lettera b punto ii del Protocollo sulla sicurezza alimentare rimane garantita per la Svizzera anche per il futuro l'eccezione già in vigore sul divieto di transito su strada. Ciò significa che la Svizzera, nel settore dei trasporti nazionali di animali, può continuare ad applicare le proprie prescrizioni legali che si differenziano rispetto al diritto UE pertinente (art. 15 AP-LPAn) e nel settore dei trasporti internazionali di animali continua ad applicare l'articolo 15a capoverso 3 LPAn, che è ripreso nell'articolo 15a capoverso 2 AP-LPAn.

Il Consiglio federale può continuare in futuro a disciplinare autonomamente i trasporti di animali che non ricadono nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1/2005 (art. 15 cpv 3 AP-LPAn); in particolare per i trasporti di animali che non sono in relazione con un'attività economica⁶¹⁸ continuano ad applicarsi le disposizioni corrispondenti dell'OPAn. Per quanto riguarda la formazione del personale addetto al trasporto degli animali, saranno necessarie alcune modifiche all'OFPAn, in quanto il diritto europeo stabilisce anche le disposizioni per la sua formazione.

⁶¹¹ Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio del 22 dicembre 2004 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97, GU L 3 del 5.1.2005, pag. 1, modificato dal regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1.

⁶¹² Regolamento (CE) n. 1099/2009 del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, GU L 303 del 18.11.2009, pag. 1, modificato dal regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1.

⁶¹³ Cfr. art. 1 par. 1 del regolamento (CE) n. 1/2005.

⁶¹⁴ Cfr. art. 6 par. 1 e art. 10 del regolamento (CE) n. 1/2005.

⁶¹⁵ All. I capo I del regolamento (CE) n. 1/2005.

⁶¹⁶ All. I capo III del regolamento (CE) n. 1/2005.

⁶¹⁷ All. I capo II.

⁶¹⁸ Cfr. art. 1 par. 5 del regolamento (CE) n. 1/2005.

Il regolamento (CE) n. 1099/2009 disciplina la protezione degli animali durante l'abbattimento. Il campo di applicazione comprende l'abbattimento degli animali allevati o detenuti per la produzione di alimenti, lana, pelli, pellicce o altri prodotti, nonché l'abbattimento di animali a fini di spopolamento e operazioni correlate. Al contrario, l'attuale articolo 21 LPAn riguarda solo la macellazione di animali, con cui si intende l'uccisione allo scopo di ottenere prodotti alimentari (v. la corrispondente definizione nell'OPAn⁶¹⁹). L'applicazione del regolamento (CE) n. 1099/2009 e la sua inclusione nell'articolo 21 capoverso 1 dell'avamprogetto-LPAn estende quindi il campo di applicazione dell'articolo 21 LPAn rispetto a oggi.

Il regolamento (CE) n. 1099/2009 stabilisce inoltre un obbligo di stordimento per l'abbattimento degli animali⁶²⁰ e disciplina i metodi di stordimento autorizzati per le rispettive specie animali⁶²¹. A seguito di queste norme, alcune disposizioni nell'OPAn e in particolare nell'OPAnMac risultano obsolete e possono quindi essere stralciate, mentre altre devono essere adeguate.

La competenza di disciplinare le uccisioni che non rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1099/2009 rimane alla Svizzera e, più precisamente, al Consiglio federale⁶²². Il regolamento autorizza inoltre il mantenimento e, in alcuni settori, l'adozione di nuove disposizioni nazionali più rigorose se queste garantiscono una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento⁶²³.

2.12.8.2 Compatibilità tra compiti e finanze

L'adozione di un messaggio relativo a un Accordo sulla sicurezza alimentare con l'UE nella seconda metà della legislatura è annunciata nel messaggio adottato dal Consiglio federale il 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023-2027⁶²⁴. La conclusione del Protocollo sulla sicurezza alimentare costituisce pertanto parte integrante della strategia del Consiglio federale per gli anni 2023–2027 e comporta, tra l'altro, la modifica della LPAn. Il Consiglio federale prenderà le sue decisioni di politica finanziaria nell'ambito della preparazione del preventivo annuale.

2.12.8.3 Attuazione

Con alcune eccezioni, la responsabilità dell'esecuzione della LPAn è dei Cantoni (cfr. art 32 cpv. 2 e 5). L'applicazione diretta del diritto dell'UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare comporta, tra l'altro, un cambiamento nella prassi decisionale degli organi esecutivi cantonali, dal momento che in futuro, ai sensi del regolamento (CE) n. 1099/2009, nei settori del trasporto internazionale e dell'uccisione di animali le decisioni saranno emanate direttamente sulla base del diritto UE. Si prevedono anche alcuni adeguamenti nella prassi di esecuzione da parte degli organi di controllo cantonali che potrebbero dover effettuare ulteriori controlli o adattare quelli esistenti ed elaborare piani d'azione (v. n. 2.12.9.7). Per garantire che gli organi di

619 Art. 2 cpv. 3 lett. n.

620 Art. 4 del regolamento (CE) n. 1099/2009.

621 Allegato I del regolamento (CE) n. 1099/2009.

622 Art. 21 cpv. 2 AP-LPAn.

623 Cfr. art. 26.

624 FF2024 525

controllo abbiano tempo sufficiente per adattare le loro prassi, l'articolo 32 del Protocollo sulla sicurezza alimentare prevede un periodo di transizione di massimo due anni dopo l'entrata in vigore (v. n. 2.12.7).

2.12.8.4 Commento ai singoli articoli dell'atto legislativo di attuazione

Ingresso

Oltre agli articoli già elencati nella LPAn vigente, è ora menzionato anche il Protocollo sulla sicurezza alimentare, in quanto la legge serve, tra le altre cose, ad attuare questo Accordo.

Art. 15

Mentre oggi l'articolo 15 disciplina i principi generali del trasporto di animali, in futuro esso si applicherà soltanto al trasporto nazionale di animali, poiché i trasporti internazionali di animali saranno disciplinati in futuro dal regolamento (CE) n. 1/2005, che è parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare e che avrà applicazione diretta in Svizzera. Di conseguenza viene modificato il titolo dell'articolo e i trasporti nazionali di animali vengono menzionati esplicitamente nei due capoversi.

Art. 15a

In virtù dell'attuale allegato 11 dell'Accordo agricolo, il diritto svizzero sul trasporto internazionale di animali soddisfa già ampiamente i requisiti del regolamento (CE) n. 1/2005. Sulla base del Protocollo sulla sicurezza alimentare, in futuro il regolamento (CE) n. 1/2005, che costituisce parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, si applicherà in linea di principio direttamente ai trasporti internazionali di animali.

Ciò si applica al trasporto di vertebrati vivi, compresi i controlli specifici a cui sono sottoposte le partite di animali all'entrata nel territorio doganale dell'UE, e ora anche della Svizzera, o all'uscita⁶²⁵. I controlli e le misure si basano sul regolamento (UE) 2017/625⁶²⁶.

Come avveniva finora, il transito di bovini, ovini, caprini, suini, cavalli da macello e pollame da macello in Svizzera è limitato al traffico ferroviario o aereo (cpv. 2). Tale deroga contenuta nell'attuale allegato 11 dell'Accordo agricolo sarà mantenuta per la Svizzera con il Protocollo sulla sicurezza alimentare⁶²⁷.

Ai sensi del capoverso 3 della disposizione, il Consiglio federale disciplina i trasporti internazionali di animali che non ricadono nel campo di applicazione del regolamento

⁶²⁵ Art. 1 par. 1 del regolamento (CE) n. 1/2005.

⁶²⁶ Cfr. Protocollo sulla sicurezza alimentare all. I sez. 2; sui controlli cfr. art. 21 regolamento sui controlli (UE) 2017/625..

⁶²⁷ Art. 7 par. 1 lett. b n. ii del Protocollo sulla sicurezza alimentare

(CE) n.1/2005, ossia i trasporti di animali che non sono in relazione con un'attività economica⁶²⁸. Può dichiarare applicabili le norme internazionali.

Art. 21

L'articolo 21 disciplina ora non solo la macellazione (ai sensi dell'art. 2 cpv. 3 lett. n OPAn, uccisione di animali allo scopo di ottenere prodotti alimentari), ma anche, secondo la definizione del regolamento (CE) n. 1099/2009, l'uccisione di animali allevati o detenuti per la fabbricazione di derrate alimentari o altri prodotti, nonché l'uccisione di animali a fini di spopolamento e operazioni correlate. Di conseguenza, anche nel titolo prima dell'articolo 21 si parla ora di uccisione degli animali e non più soltanto di macellazione. Anche in questo caso, per i controlli ufficiali trova applicazione il regolamento sui controlli ufficiali (UE) 2027/625⁶²⁹.

Il capoverso 2 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare le prescrizioni per attuare l'articolo 20 del regolamento (CE) n.1099/2009. L'articolo 20 del regolamento, prevede che gli Stati membri– mettano a disposizione un sufficiente sostegno scientifico indipendente per assistere le autorità competenti, su loro richiesta. Anche la Svizzera può specificare questa disposizione nel diritto svizzero. Nella misura in cui è consentito dal regolamento (CE) n. 1099/2009, il Consiglio federale può adottare disposizioni nazionali in merito all'uccisione di animali. Ciò è possibile nel quadro dell'articolo 26 paragrafi 2 e 3 del regolamento (CE) n. 1099/2009. Inoltre, il capoverso 3 della disposizione autorizza esplicitamente il Consiglio federale a disciplinare l'uccisione di animali che non sono contemplati dal suddetto regolamento e di animali allevati o detenuti per la produzione di derrate alimentari o altri prodotti.

Art. 28

Poiché l'articolo 21 non si riferisce più alla macellazione ma all'uccisione, la corrispondente disposizione penale, l'articolo 28, capoverso 1, lettera f LPAn, deve essere modificata.

Art. 32 cpv. 4

In virtù delle nuove disposizioni sui requisiti, la formazione e la formazione continua dei dipendenti dei servizi specializzati, l'articolo 32, capoverso 4, può essere abrogato.

Art. 33a–33d e 35a

Attualmente i requisiti per le persone che lavorano nell'ambito dell'esecuzione sono disciplinati nell'ordinanza del 16 novembre 2011⁶³⁰ concernente la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento delle persone impiegate nel settore veterinario pubblico. Si prevede di emanare regolamentazioni complete per gli organi di esecuzione

⁶²⁸ Cfr. art. 1 par. 5 del regolamento (CE) 1/2005.

³⁶ Cfr. Protocollo sulla sicurezza alimentare, all. I e art. 18 par.1 del regolamento sui controlli ufficiali dell'UE.

⁶³⁰ RS 916.402

della legislazione veterinaria e alimentare e di creare la base giuridica necessaria per il trattamento dei dati associati. In tal senso, il Consiglio federale disciplina i dettagli necessari. Pertanto, le corrispondenti disposizioni della LFE, della LPAn e della LDerr vengono uniformate. Gli attuali articoli 32 capoverso 4 e 35a LPAn non sono necessari e possono essere abrogati.

2.12.8.5 Ripercussioni dell'atto legislativo di attuazione

2.12.8.5.1 Ripercussioni per la Confederazione

In virtù dell'attuale allegato 11 dell'Accordo agricolo, i requisiti del regolamento (CE) n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante i trasporti internazionali e le operazioni correlate sono già oggi soddisfatti con le disposizioni attuali della LPAn e dell'OPAn sui trasporti internazionali. Non si prevedono ripercussioni per la Confederazione a questo proposito.

L'applicazione del regolamento (CE) n. 1099/2009 sulla protezione degli animali durante l'uccisione potrebbe comportare un certo onere aggiuntivo per la Confederazione. Ciò riguarda, da un lato, l'obbligo di garantire che un sufficiente sostegno scientifico indipendente sia a disposizione per assistere le autorità competenti⁶³¹ su loro richiesta⁶³² e, dall'altro, qualsiasi revisione o sviluppo di linee guida.

L'onere aggiuntivo sostenuto in seguito alla modifica della LPAn potrebbe essere gestito presumibilmente con le risorse esistenti.

2.12.8.5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

In linea di principio, l'esecuzione della LPAn spetta ai Cantoni⁶³³. Sulla base dell'Accordo agricolo esistente, i requisiti del regolamento (CE) n. 1/2005 sono già ampiamente soddisfatti con le attuali disposizioni della LPAn e dell'OPAn sui trasporti internazionali di animali. Già attualmente i Cantoni rilasciano autorizzazioni per i trasporti internazionali di animali a titolo professionale. L'OPAn stabilisce i requisiti⁶³⁴. In futuro, questi ultimi saranno sostituiti dalle disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 e se ne dovrà tenere conto al momento del rilascio di un'autorizzazione. Le autorizzazioni e, in linea di massima, le decisioni in questo ambito saranno emanate direttamente sulla base del diritto dell'UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Per i Cantoni potrebbe verificarsi la necessità di apportare modifiche ai controlli. Si applica il regolamento (UE) 2017/625. Tale regolamento disciplina l'esecuzione e lo scopo dei controlli ufficiali (cfr. ad es. art. 21 di questo regolamento). Poiché i controlli ufficiali vengono effettuati già oggi, non vi sono cambiamenti significativi.

Per quanto riguarda l'attuazione delle disposizioni UE sulla protezione degli animali durante l'uccisione, anche queste trovano applicazione analoga o simile ai sensi della

⁶³¹ In linea di principio, i Cantoni sono responsabili dell'esecuzione, cfr. art. 32 cpv. 2 LPAn.

⁶³² Art. 20 del regolamento (CE) n. 1099/2009.

⁶³³ Art. 32 cpv. 2 LPAn.

⁶³⁴ Cfr. anche art. 170 OPAn.

LPAn, dell'OPAn, dell'OFPAAn e dell'OPAnMac⁶³⁵. Emergono tuttavia alcune novità e compiti aggiuntivi per i Cantoni. Ad esempio, prima dell'inizio di un programma di spopolamento, l'autorità competente deve elaborare un piano d'azione per garantire il rispetto delle norme del regolamento (CE) n. 1099/2009⁶³⁶. È inoltre necessario redigere una relazione annuale sui programmi di spopolamento realizzati⁶³⁷.

La modifica della LPAn non avrà ripercussioni significative sui Cantoni in termini di personale.

2.12.8.5.3 Ripercussioni sull'economia

In virtù del Protocollo sulla sicurezza alimentare, il regolamento (CE) n. 1/2005 sarà in linea di principio direttamente applicabile nell'ambito dei trasporti internazionali di animali. Il regolamento si applica in linea di principio al trasporto di animali effettuato in relazione a un'attività economica. Di conseguenza, la futura in linea di principio applicabilità diretta del regolamento (CE) n. 1/2005 può comportare a causa delle attuali differenze nell'interpretazione dell'espressione «attività economica» nell'UE rispetto all'interpretazione dell'espressione «a titolo professionale» nell'attuale articolo 15a capoverso 1 LPAn, che un maggior numero di trasporti sia soggetto ad autorizzazione e che le persone responsabili debbano avere la relativa formazione o certificati di idoneità. Anche gli obblighi delle persone e delle imprese che effettuano i trasporti di animali derivano direttamente dal diritto dell'UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Lo stesso vale per i detentori di animali nel luogo di partenza, di trasferimento o di destinazione⁶³⁸. Tuttavia, poiché le disposizioni sui trasporti internazionali di animali contenute nella LPAn, nell'OPAn e nell'OFPAAn, in virtù dell'allegato 11 dell'Accordo agricolo, sono già oggi ampiamente conformi ai requisiti della legislazione dell'UE, la modifica della LPAn non avrà ripercussioni rilevanti sulle imprese di trasporto.

Anche le disposizioni della LPAn, dell'OPAn, dell'OFPAAn e dell'OPAnMac relative alla protezione degli animali durante l'uccisione corrispondono già in gran parte al regolamento (CE) n. 1099/2009. Tuttavia, per alcune aziende potrebbero sorgere nuovi compiti in relazione all'uccisione degli animali. L'emaneazione di istruzioni di lavoro⁶³⁹ (uniformi), che già oggi è richiesta ai macelli, in futuro sarà richiesta anche ad altri stabilimenti contemplati dal regolamento (CE) n. 1099/2009. Tuttavia, attualmente in Svizzera non esistono stabilimenti di questo tipo o ne esistono pochi. La normativa europea prevede che le organizzazioni imprenditoriali redigano delle linee guida di buone prassi per facilitare l'attuazione del regolamento⁶⁴⁰. A meno che non esistano già simili linee guida, si determina un onere aggiuntivo per le imprese o le loro organizzazioni. Questo aspetto è mitigato dal fatto che l'autorità competente può redigere e pubblicare le proprie linee guida se le organizzazioni imprenditoriali non

⁶³⁵ In base all'Accordo agricolo attuale, le disposizioni del diritto svizzero in questo settore corrispondono in linea di massima già oggi alle disposizioni del diritto europeo in materia.

⁶³⁶ Art. 18 del regolamento (CE) n. 1099/2009.

⁶³⁷ Art. 18 cpv. 4 del regolamento (CE) n. 1099/2009.

⁶³⁸ Cfr. art. 8 del regolamento (CE) n. 1/2005.

⁶³⁹ Art. 179e cpv. 1 OPAn.

⁶⁴⁰ Art. 13 par. 2 del regolamento (CE) 1099/2009.

ne presentano alcuna⁶⁴¹. Inoltre, i produttori e i venditori di dispositivi per l'immobilizzazione e lo stordimento sono obbligati a fornire le istruzioni per il loro uso e a metterle anche a disposizione del pubblico attraverso Internet. Le disposizioni in tal senso riguardano anche il contenuto di tali istruzioni ⁶⁴².

2.12.8.5.4 Ripercussioni sulla società

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulla protezione degli animali non avrà ripercussioni sulla società.

2.12.8.5.5 Ripercussioni sull'ambiente

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulla protezione degli animali non avrà ripercussioni sull'ambiente.

2.12.8.5.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

2.12.8.6 Aspetti giuridici dell'atto legislativo di attuazione

2.12.8.6.1 Costituzionalità

Ai sensi dell'articolo 80 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione degli animali. In questo ambito la Confederazione ha piena competenza legislativa.

2.12.8.6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

In virtù dell'Accordo agricolo esistente con l'UE, il diritto svizzero è già oggi armonizzato in linea di principio con il regolamento (CE) n. 1099/2009. La Svizzera è tenuta ad applicare le prescrizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 al commercio tra la Svizzera e l'Unione europea e alle importazioni da Paesi terzi. Di conseguenza, le modifiche proposte non comportano alcuna contraddizione con gli accordi con le Parti contraenti al di fuori dell'UE. Si rimanda inoltre ai commenti al numero 2.12.13.3.

2.12.8.6.3 Forma dell'atto

Si tratta di una revisione parziale di una legge federale attuale. La forma dell'atto va mantenuta. Per il raggruppamento della legislazione di attuazione vedi numero 4.3.

2.12.8.6.4 Applicazione provvisoria

Non è prevista l'applicazione provvisoria del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Lo stesso vale anche per l'AP-LPAn.

2.12.8.6.5 Aspetti giuridici particolari dell'atto legislativo di attuazione

Subordinazione al freno alle spese

⁶⁴¹ Art. 13 par. 4 del regolamento (CE) 1099/2009.

⁶⁴² Art. 8 del regolamento (CE) 1099/2009.

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che per che le disposizioni in materia di sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi è necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'attuazione nell'ambito della legislazione sulla protezione degli animali non crea nuove disposizioni in materia di sussidi (con spese superiori a una delle soglie previste) né nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie sa (con spese superiori a una delle soglie previste).

Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulla protezione degli animali non influisce sulla ripartizione dei compiti né sull'adempimento dei compiti da parte di Confederazione e Cantoni.

Conformità alla legge sui sussidi

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulla protezione degli animali non introduce nuove disposizioni in materia di sussidi.

Delega di competenze legislative

Le modifiche delle disposizioni fissano i principi che richiedono una base legislativa formale ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Secondo l'articolo 164 capoverso 2 Cost., le competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda. Per i trasporti internazionali di animali che non ricadono nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1/2005, la competenza legislativa è delegata al Consiglio federale.

La competenza circa l'assicurazione di un sostegno scientifico ai sensi dell'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1099/2009 è delegata al Consiglio federale dall'articolo 21 capoverso 2 del P-LPAn. Ciò consente al Consiglio Federale di disciplinare le modalità di attuazione dell'assicurazione di sostegno scientifico.

Il Consiglio Federale è autorizzato a emanare le relative disposizioni d'esecuzione per quanto riguarda i requisiti dei dipendenti dei servizi specializzati, la loro formazione e la relativa commissione d'esame.

2.12.8.6 Protezione dei dati

L'attuazione della legislazione sulla protezione degli animali non avrà ripercussioni sulla protezione dei dati.

2.12.9 Attuazione della legislazione sulle derrate alimentari

2.12.9.1 Legge sulle derrate alimentari

Già nel suo messaggio del 2011 concernente la legge sulle derrate alimentari (LDerr)⁶⁴³ il Consiglio federale aveva dichiarato che uno degli obiettivi dell'allora revisione totale della legge era l'armonizzazione delle prescrizioni tecniche svizzere nei settori derrate alimentari e degli oggetti d'uso⁶⁴⁴. La motivazione addotta era che i negoziati per un accordo nel settore alimentare tra la Svizzera e l'UE dimostravano che l'intenzione della Svizzera di prendere parte a medio termine ai sistemi dell'UE riguardanti la sicurezza alimentare e la sicurezza di altri prodotti sarebbe stata possibile soltanto adottando l'*acquis comunitario* rilevante in questi settori. Il Parlamento ha perseguito questo scopo e ha stabilito, nell'articolo 44 capoverso 1 LDerr che per le disposizioni di esecuzione il Consiglio federale tiene conto delle prescrizioni, direttive, raccomandazioni e norme armonizzate a livello internazionale e può dichiararle applicabili.

I negoziati sul Protocollo sulla sicurezza alimentare che istituisce uno Spazio comune di sicurezza alimentare con l'UE hanno confermato il punto di vista del Consiglio federale. In generale, uno Spazio comune di sicurezza alimentare tra la Svizzera e l'UE (in seguito Spazio di sicurezza alimentare) è possibile soltanto se in linea di principio all'interno di esso si applica sempre lo stesso diritto a tutti gli Stati partecipanti, e ciò vale anche per la Svizzera.

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare stabilisce pertanto che il nuovo diritto dell'UE che rientra nel campo d'applicazione del Protocollo venga inserito nell'allegato I del Protocollo stesso mediante una decisione del Comitato misto entro termini che garantiscano l'applicazione simultanea nell'UE e in Svizzera. In linea di principio, il diritto dell'UE elencato nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare può essere applicato direttamente in Svizzera, se le disposizioni sono sufficientemente concrete. Se ciò si verifica, non è necessario un diritto svizzero aggiuntivo. Per il nuovo diritto terziario (i cosiddetti atti di esecuzione e atti delegati della Commissione europea, v. a tale proposito n. 2.12.6, commento all'art. 4 del Protocollo sulla sicurezza alimentare) che rientra nel campo d'applicazione del Protocollo e che deve essere regolarmente applicato entro scadenze brevi, le Parti contraenti hanno concordato che la Svizzera applicherà tale diritto in maniera provvisoria fino a quando il Comitato misto non decide formalmente di includerlo nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Ciò garantisce l'applicazione simultanea anche negli ambiti del diritto terziario (v. n. 2.12.6, commento all'art. 15 del Protocollo sulla sicurezza alimentare). In contropartita, la Svizzera ha la possibilità di partecipare all'elaborazione di atti giuridici nel campo d'applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare (cfr. art. 12 del Protocollo sulla sicurezza alimentare).

L'articolo 7 del Protocollo sulla sicurezza alimentare elenca i settori che rientrano nel campo d'applicazione del Protocollo nei quali, tuttavia, il diritto svizzero continua a divergere da quello UE e nei quali quindi la Svizzera può continuare ad applicare le

⁶⁴³ RS **817.02**

⁶⁴⁴ Cfr. n. 1.3.1 del messaggio concernente la legge federale del 25 maggio 2011 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (FF **2011** 5571).

proprie prescrizioni legali (v. n. 2.12.6, commento all'art. 7 del Protocollo sulla sicurezza alimentare).

Poiché gli oggetti d'uso, ad eccezione degli oggetti che entrano in contatto con le derrate alimentari (i cosiddetti materiali e oggetti), non rientrano nel Protocollo sulla sicurezza alimentare, in questo settore materialmente non cambia nulla rispetto ad oggi. Anche per l'immissione sul mercato di cosmetici, giocattoli e oggetti che entrano in contatto con il corpo (gioielli, tatuaggi, trucco permanente, ecc.) con il nuovo diritto valgono gli stessi requisiti del diritto attuale.

2.12.9.2 Norme di esecuzione

2.12.9.2.1 Aspetti generali

Nell'ambito dell'attuazione dell'Accordo agricolo esistente (in particolare nei settori derrate alimentari di origine animale, vino, bevande spiritose), dell'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità concluso con la CE⁶⁴⁵ (giocattoli) e in attuazione degli orientamenti stabiliti dal Parlamento e dal Consiglio federale (v. n. 2.12.9.1), negli ultimi anni la Svizzera ha costantemente adeguato il proprio diritto in materia alimentare a quello dell'UE, garantendo che non vi fossero ostacoli al commercio. Le ordinanze relative alla LDerr sono quindi già ampiamente armonizzate con il diritto dell'UE.

2.12.9.2.2 Commento per i singoli ambiti

Di seguito vengono presentate le modifiche più importanti a livello di ordinanze che deriveranno dalla conclusione del Protocollo sulla sicurezza alimentare e dalla revisione totale della LDerr.

Produzione primaria

In virtù degli allegati 5 e 11 dell'Accordo agricolo esistente, la legislazione svizzera in materia di igiene per gli alimenti per animali e per le derrate alimentari nella produzione primaria corrisponde a quella europea. Il Protocollo sulla sicurezza alimentare non comporta quindi cambiamenti in questo ambito. L'applicazione diretta del diritto UE comporterà un maggior grado di precisione per alcune disposizioni che nel diritto svizzero sono formulate in modo più breve.

L'ordinanza del 3 novembre 2005⁶⁴⁶ concernente la produzione primaria (OPPrim) e le ordinanze basate su di essa riprendono le disposizioni concernenti la produzione primaria del regolamento (CE) n. 852/2004⁶⁴⁷ sull'igiene dei prodotti alimentari, del

⁶⁴⁵ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (RS **0.946.526.81** (MRA)).

⁶⁴⁶ RS **916.020**

⁶⁴⁷ Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, GU L 139 del 30.4.2004, pag. 1, modificato dal regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, GU L 87 del 31.3.2009, pag. 109.

regolamento (CE) n. 853/2004⁶⁴⁸ che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale e del regolamento (CE) n. 183/2005⁶⁴⁹ che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi. Con il Protocollo sulla sicurezza alimentare, il campo d'applicazione a livello di produzione primaria sarà esteso alla produzione vegetale destinata direttamente al consumo umano. L'OPPrim sarà oggetto di una revisione totale e le disposizioni riprese dal diritto europeo potranno essere abrogate (obblighi delle aziende, piani di emergenza, linee direttive per una buona prassi procedurale ecc.). Alcune disposizioni saranno mantenute, in particolare i criteri per l'applicazione dell'obbligo di notifica delle aziende e i compiti degli Uffici federali e dei Cantoni. L'ordinanza del DEFR concernente l'igiene nella produzione primaria (OIPPrim), che contiene esclusivamente recepimenti del diritto europeo, potrà essere abrogata.

L'ordinanza del 20 ottobre 2010⁶⁵⁰ sul controllo del latte (OCL) e l'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁶⁵¹ concernente l'igiene nella produzione lattiera (OIGPL), basata su di essa, si fondano già sul regolamento (CE) n. 853/2004, rilevante per la produzione primaria di latte crudo, e sul regolamento di esecuzione (UE) 2019/627⁶⁵², che disciplina il controllo del latte e delle aziende produttrici di latte. Con l'applicazione diretta di questi regolamenti dell'UE, numerose disposizioni del diritto svizzero diventeranno obsolete e potranno quindi essere abrogate. Tuttavia, il diritto UE affida ai singoli Stati membri l'organizzazione concreta del sistema di analisi del latte. Le regolamentazioni corrispondenti rimangono in vigore nel diritto svizzero.

L'ordinanza del 16 dicembre 2016⁶⁵³ concernente la macellazione e il controllo delle carni (OMCC) e l'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁶⁵⁴ concernente l'igiene nella macellazione (OIGM) corrispondono già oggi al diritto UE. Rimangono alcune differenze che tengono conto delle peculiarità svizzere (ad es. le definizioni, le dimensioni delle aziende, il tempo di eviscerazione per l'uccisione al pascolo e in azienda, il controllo delle carni, ecc.). Nella misura in cui il diritto dell'UE lascia agli Stati membri un margine di manovra nella regolamentazione di tali dettagli, questi possono essere mantenuti.

⁶⁴⁸ Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, GU L 139 del 30.4.2004, pag. 55, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2021/1756 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021, GU L 357 dell'8.10.2021, pag. 27.

⁶⁴⁹ Regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 gennaio 2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, GU L 35 dell'8.2.2005, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1243 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, GU L 198 del 25.7.2019, pag. 241.

⁶⁵⁰ RS **916.351.0**

⁶⁵¹ RS **916.351.021.1**

⁶⁵² Regolamento di esecuzione (UE) 2019/627 della Commissione, del 15 marzo 2019, che stabilisce modalità pratiche uniformi per l'esecuzione dei controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano in conformità al regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica il regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione per quanto riguarda i controlli ufficiali, modificato da ultimo dal regolamento di esecuzione (UE) 2022/2503, GU L 325 del 20.12.2022, pag. 58.

⁶⁵³ RS **817.190**

⁶⁵⁴ RS **817.190.1**

Derrate alimentari

Igiene: la legislazione svizzera è già armonizzata con i regolamenti di base della legislazione europea in materia di igiene (regolamento [CE] n. 852/2004 e regolamento [CE] n. 853/2004). Tale armonizzazione era un prerequisito affinché nel 2009, nell'ambito dell'allegato 11 dell'Accordo agricolo, fosse possibile creare uno spazio veterinario comune tra la Svizzera e l'UE ed eliminare i controlli per gli animali e i prodotti di origine animale tra la Svizzera e l'UE alle rispettive frontiere. Da allora, la legislazione svizzera in materia di igiene è stata continuamente armonizzata con quella dell'UE. L'applicazione diretta dei suddetti regolamenti e del diritto terziario emanato sulla base di essi non comporta quindi modifiche sostanziali del diritto svizzero a livello di ordinanza.

Caratterizzazione delle derrate alimentari: viene mantenuta l'attuale regolamentazione sulle miscele o contaminazioni involontarie di allergeni⁶⁵⁵. A questo proposito, nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare è prevista una modifica per l'applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011⁶⁵⁶ da parte della Svizzera. È prevista una modifica anche per l'indicazione del Paese di produzione, che in Svizzera dovrà essere sempre dichiarato anche in futuro. Come già detto in precedenza (v. n. 2.12.9.1), nell'articolo 7 del Protocollo sulla sicurezza alimentare è stata prevista un'eccezione per garantire che in Svizzera fosse mantenuto l'obbligo di caratterizzazione per le forme di detenzione che provocano sofferenza agli animali in relazione alla produzione di derrate alimentari di origine animale (cfr. anche l'ordinanza del 26 novembre 2003⁶⁵⁷ sulle dichiarazioni agricole). La Svizzera può quindi mantenere questi requisiti di caratterizzazione.

Derrate alimentari di origine animale: l'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016⁶⁵⁸ sulle derrate alimentari di origine animale è già armonizzata con il diritto dell'UE. Nella misura in cui il diritto dell'UE lascia agli Stati membri un margine di manovra in termini di regolamentazione, anche la Svizzera può usufruire di tale margine: ad esempio, restano invariate le disposizioni svizzere sui requisiti per la pappa reale e il polline, che non sono armonizzate con il diritto UE.

Derrate alimentari di origine vegetale: l'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare non contiene atti giuridici dell'UE che definiscano requisiti specifici per le derrate alimentari di origine vegetale. Le disposizioni pertinenti dell'ordinanza del

⁶⁵⁵ Art. 11 cpv. 5 dell'ordinanza del DFI concernente le informazioni sulle derrate alimentari (OID; RS **817.022.16**).

⁶⁵⁶ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, GU L 304 del 22.11.2011, pag. 18, modificato dal regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, GU L 327 dell'11.12.2015, pag. 1.

⁶⁵⁷ RS **916.51**

⁶⁵⁸ RS **817.022.108**

DFI del 16 dicembre 2016⁶⁵⁹ sugli alimenti di origine vegetale, i funghi e il sale commestibile rimangono pertanto invariate. Rimane in vigore anche l'allegato I dell'ordinanza del DFI (elenco dei divieti).

Bevande: tra le bevande elencate nell'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016⁶⁶⁰ sulle bevande, solo le acque minerali naturali fanno parte del diritto UE integrato nel Protocollo (cfr. direttiva 2009/54/CE⁶⁶¹ sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali e il diritto terziario basato su di essa). In futuro, le acque minerali naturali dovranno essere riconosciute in conformità all'articolo 1 della direttiva 2009/54/CE ed essere incluse nell'elenco delle acque minerali riconosciute pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. I produttori svizzeri di acque minerali possono già usufruire di questa possibilità. I requisiti per le altre bevande, attualmente disciplinati nell'ordinanza del DFI sulle bevande, restano invariati.

Acqua potabile: la direttiva (UE) 2020/2184⁶⁶², fondamentale per la regolamentazione dell'acqua potabile nell'UE, non è elencata nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Visto che per la fabbricazione di derrate alimentari destinate all'esportazione nell'UE è già necessario utilizzare acqua potabile conforme all'UE, la Svizzera armonizza le proprie prescrizioni con il diritto UE in materia nell'ambito dell'esecuzione autonoma successiva. Poiché finora questo principio è già stato seguito, non vi saranno modifiche in questo ambito.

Integratori alimentari, arricchimento delle derrate alimentari, particolari esigenze nutrizionali: l'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016⁶⁶³ sugli integratori alimentari (OIAI), l'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016⁶⁶⁴ sull'aggiunta di vitamine, sali minerali e altre sostanze alle derrate alimentari (OAVM) e l'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016⁶⁶⁵ sulle derrate alimentari destinate alle persone con particolari esigenze nutrizionali (ODPPE) finora sono già state armonizzate a cadenza regolare con il diritto UE in materia⁶⁶⁶. Visto che le quantità massime consentite di vitamine e sali

⁶⁵⁹ RS **817.022.17**

⁶⁶⁰ RS **817.022.12**

⁶⁶¹ Direttiva 2009/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, GU L 164 del 26.6.2009, pag. 45.

⁶⁶² Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, GU L 435 del 23.12.2020, pag. 1.

⁶⁶³ RS **817.022.14**

⁶⁶⁴ RS **817.022.32**

⁶⁶⁵ RS **817.022.104**

⁶⁶⁶ OIAI: direttiva 2002/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari GU L 183 del 12.7.2002, pag. 51; OAVM: regolamento (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti, GU L 404 del 30.12.2006, pag. 26; ODPPE: regolamento (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso e che abroga la direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione, GU L 181 del 29.6.2013, pag. 35.

minerali finora non sono disciplinate nella legislazione europea, per tali quantità è possibile mantenere il modello svizzero, su cui si fondano l'OIAI e l'OAVM. A differenza del diritto UE, oggi l'ODPPE disciplina ancora anche gli alimenti per sportivi. Questa regolamentazione può essere mantenuta, visto che le categorie di alimenti elencate nel regolamento (UE) n. 609/2013⁶⁶⁷ non sono esaustive.

Nuovi tipi di derrate alimentari: il diritto svizzero riconosce già le autorizzazioni per i nuovi tipi di derrate alimentari rilasciate dalla Commissione europea.⁶⁶⁸ La maggior parte dei nuovi tipi di derrate alimentari attualmente commercializzabili in Svizzera dispone già di un'autorizzazione della Commissione europea. In futuro, i nuovi tipi di derrate alimentari non saranno più autorizzati dall'USAV, ma dalla Commissione europea, conformemente all'articolo 10 e seguenti del regolamento (UE) 2015/2283⁶⁶⁹. Così come già accade per numerose autorizzazioni svizzere, le autorizzazioni della Commissione europea si basano su una valutazione del rischio effettuata dall'EFSA. Tali autorizzazioni vengono riconosciute dalla Svizzera sulla base del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Organismi geneticamente modificati: il diritto svizzero sull'immissione in commercio e sulla caratterizzazione degli organismi geneticamente modificati rimane applicabile. Il Protocollo sulla sicurezza alimentare prevede esplicitamente all'articolo 7 un'eccezione per l'immissione sul mercato di derrate alimentari geneticamente modificate, vale a dire che la Svizzera può continuare a disciplinare autonomamente questo ambito. È previsto soltanto che le derrate alimentari autorizzate nell'UE che contengono tracce accidentali o tecnicamente inevitabili di materiale che contiene, consiste o è prodotto da organismi geneticamente modificati dovrebbero essere commercializzabili anche in Svizzera. La soglia per tali tracce è fissata allo 0,9 % nell'articolo 12 paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1829/2003⁶⁷⁰. Per quanto concerne la caratterizzazione, in generale gli OGM devono essere caratterizzati sia in Svizzera sia nell'UE, a meno che non si tratti di tracce inevitabili o accidentali sotto la soglia dello 0,9 %, in riferimento all'ingrediente (art. 12 par. 2 del regolamento (CE) n. 1829/2003 e art. 8 cpv. 7 dell'ordinanza del DFI del 27 maggio 2020⁶⁷¹ sulle derrate alimentari

⁶⁶⁷ Regolamento (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso e che abroga la direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione, GU L 181 del 29.6.2013, pag. 35.

⁶⁶⁸ Art. 6 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016 sui nuovi tipi di derrate alimentari; RS **817.022.2**.

⁶⁶⁹ Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione, GU L 327 dell'11.12.2015, pag. 1, modificato dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, GU L 231 del 6.9.2019, pag. 1.

⁶⁷⁰ Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno, GU L 231 del 6.9.2019, pag. 1.

⁶⁷¹ RS **817.022.51**

geneticamente modificate). Additivi: l'applicazione del regolamento (CE) n. 1333/2008⁶⁷² significa che in futuro in Svizzera saranno autorizzati gli stessi additivi dell'UE, nelle stesse quantità e con le stesse modalità di applicazione. In questo modo vengono meno sia la complessa armonizzazione del diritto svizzero al corrispondente diritto UE sia i ritardi temporali ad essa connessi per l'utilizzo di queste sostanze.

Aromi: gli aromi ammessi nelle derrate alimentari e le loro condizioni d'uso sono elencati nell'allegato I parte A del regolamento (CE) n. 1334/2008⁶⁷³ relativo agli aromi. Solo gli aromi presenti in questo elenco sono ammessi a particolari condizioni. I divieti di cui all'allegato 6 dell'ordinanza del 16 dicembre 2016⁶⁷⁴ sugli aromi non saranno più applicabili.

Residui e contaminanti: l'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016⁶⁷⁵ concernente i livelli massimi per i residui di antiparassitari nei o sui prodotti di origine vegetale e animale (OAOVA), l'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016⁶⁷⁶ sui tenori massimi di contaminanti (OCont) e l'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016⁶⁷⁷ concernente i residui delle sostanze farmacologicamente attive e degli additivi per alimenti per animali nelle derrate alimentari di origine animale (ORDOA) sono già armonizzate con il rispettivo diritto UE. Per quanto riguarda i tenori massimi di residui di pesticidi stabiliti nell'attuale legislazione svizzera per l'utilizzo di prodotti fitosanitari autorizzati in Svizzera, il regolamento (CE) n. 396/2005⁶⁷⁸ offre la possibilità di presentare una domanda nell'UE affinché questi livelli massimi vengano adottati nel diritto comunitario. In futuro anche la Svizzera potrà usufruire di questa possibilità. Grazie all'applicazione diretta del diritto UE in materia, le ordinanze svizzere possono essere in gran parte abrogate e in futuro non saranno più necessari adeguamenti a cadenza regolare al diritto UE.

Oggetti d'uso

⁶⁷² Regolamento (CE) n. 1333/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo agli additivi alimentari, GU L 354 del 31.12.2008, pag. 16.

⁶⁷³ Regolamento (CE) n. 1334/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo agli aromi e ad alcuni ingredienti alimentari con proprietà aromatizzanti destinati a essere utilizzati negli e sugli alimenti e che modifica il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 2232/96 e (CE) n. 110/2008 e la direttiva 2000/13/CE, GU L 354 del 31.12.2008, pag. 34; modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 2024/2856 del 12 novembre 2024, GU L 354 del 31.12.2008, pag. 34, modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 251/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, GU L 84 del 20.3.2014, pag. 14.

⁶⁷⁴ RS **817.022.41**

⁶⁷⁵ RS **817.021.23**

⁶⁷⁶ RS **817.022.15**

⁶⁷⁷ RS **817.022.13**

⁶⁷⁸ Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio, GU L 70 del 16.3.2005, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1.

Materiali e oggetti destinati a entrare in contatto con le derrate alimentari (materiali e oggetti): il regolamento (CE) n. 178/2002⁶⁷⁹ non riguarda solo le derrate alimentari, ma anche i materiali e oggetti. Il regolamento di base in questo ambito è il regolamento (CE) n. 1935/2004⁶⁸⁰. In virtù di questo regolamento, la Commissione europea ha emanato diversi regolamenti derivati, per esempio sui materiali e oggetti destinati a entrare in contatto con le derrate alimentari⁶⁸¹, sui materiali attivi e intelligenti⁶⁸² o sui materiali e oggetti in plastica riciclata⁶⁸³. La legislazione svizzera è già stata armonizzata con questi regolamenti europei, che ora saranno direttamente applicabili.

Per gli altri oggetti d'uso non vi sono modifiche materiali. Essi non rientrano nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare e pertanto vengono disciplinati autonomamente dal diritto svizzero, come avvenuto finora.

Esecuzione

Il regolamento (UE) 2017/625⁶⁸⁴ è il regolamento principale dell'UE per l'esecuzione dei controlli ufficiali lungo l'intera filiera agroalimentare. Esso disciplina i controlli ufficiali delle autorità competenti degli Stati membri e in futuro anche della Svizzera,

⁶⁷⁹ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, GU L 231 del 6.9.2019, pag. 1.

⁶⁸⁰ Regolamento (CE) n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE, GU L 338 del 13.11.2004, pag. 4, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, GU L 231 del 6.9.2019, pag. 1.

⁶⁸¹ Regolamento (CE) n. 2023/2006 della Commissione, del 22 dicembre 2006, sulle buone pratiche di fabbricazione dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari, GU L 384 del 29.12.2006, pag. 75.

⁶⁸² Regolamento (CE) n. 450/2009 della Commissione, del 29 dicembre 2009, sulle buone pratiche di fabbricazione dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari, GU L 135 del 30.5.2009, pag. 3.

⁶⁸³ Regolamento (UE) 2022/1616 della Commissione del 15 settembre 2022 relativo ai materiali e agli oggetti di materia plastica riciclata destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga il regolamento (CE) n. 282/2008, GU L 243 del 20.9.2022, pag. 3.

⁶⁸⁴ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio, GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1, modificato dal ultimo dal regolamento (UE) 2024/3115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2024, GU L 2024/3115 del 16.12.2024, pag. 1.

il finanziamento dei controlli, l'assistenza amministrativa tra gli Stati membri, i controlli di animali e merci che vengono importati nell'UE dai Paesi terzi e l'istituzione di un sistema d'informazione computerizzato per la gestione di informazioni e dati sui controlli ufficiali. Inoltre, contiene prescrizioni sul controllo del commercio online e per la lotta alle pratiche ingannevoli lungo la filiera agroalimentare (cosiddetta *food fraud*). Il regolamento affida agli Stati membri la competenza di definire l'organizzazione dell'esecuzione. Pertanto, anche in futuro la Svizzera potrà definirla autonomamente.

Ordinanza del 27 maggio 2020⁶⁸⁵ sull'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari (OELDerr): negli scorsi anni la OELDerr è stata adeguata a cadenza regolare agli sviluppi del diritto UE. In futuro il Protocollo consentirà alla Svizzera di prendere parte allo scambio di informazioni con gli Stati membri e di diventare a pieno titolo membro del *Rapid Alert System for Food and Feed* (iRASFF). In questo modo la Svizzera raggiunge un obiettivo che si era già posta con la LDerr vigente, vale a dire la piena partecipazione al sistema di sicurezza alimentare dell'UE (v. n. 2.12.10.1).

Piano di controllo nazionale pluriennale per la filiera agroalimentare e gli oggetti d'uso: i nuovi elementi che entreranno nel diritto svizzero grazie all'applicazione diretta del regolamento (UE) 2017/625 (controllo del commercio online, lotta alla criminalità alimentare, sistema informatico per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali IMSOC, ecc.) dovranno essere presi in considerazione nell'ordinanza del 27 maggio 2020⁶⁸⁶ sul piano di controllo nazionale pluriennale della filiera agroalimentare e degli oggetti d'uso, che dovrà essere adattata di conseguenza.

2.12.9.3 Compatibilità tra compiti e finanze

L'adozione di un messaggio su un Accordo di sicurezza alimentare con l'UE è prevista nel messaggio del 24 gennaio 2024⁶⁸⁷ sul programma di legislatura 2023–2027. La modifica della LDerr rientra anche nell'obiettivo 21 di questo messaggio. Il Consiglio federale prenderà le sue decisioni di politica finanziaria nell'ambito della preparazione del preventivo annuale.

2.12.9.4 Attuazione

In vista dell'applicazione diretta degli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare e del diritto terziario emanato sulla base di essi, sono necessarie alcune modifiche nell'attuale legge sulle derrate alimentari. Da un lato deve essere modificato o abrogato il diritto svizzero in caso di divergenze con il diritto dell'UE elencato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Dall'altro lato, vanno eliminate le ridondanze in modo da aumentare la facilità di applicazione e la certezza del diritto. Inoltre, il diritto europeo integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare comporta in alcuni casi la necessità di regolamentazioni più dettagliate nel diritto svizzero. Queste modifiche e il nuovo disciplinamento in materia di esecuzione per gli oggetti d'uso richiedono una riorganizzazione completa della LDerr anteriore e quindi la sua revisione totale.

⁶⁸⁵ RS **817.042**

⁶⁸⁶ RS **817.032**

⁶⁸⁷ FF **2024 525**

Nell'elaborare il presente AP-LDerr si è prestata particolare attenzione affinché esso rimanesse comprensibile come atto normativo autonomo. Se fossero state omesse disposizioni quali «Scopo e campo d'applicazione» o «Definizioni» disciplinando solo ciò che non è già disciplinato dal diritto dell'UE, sarebbe stato difficile orientarsi all'interno della legge. Per le disposizioni fondamentali ai fini della comprensione dell'AP-LDerr si rimanda alla disposizione del diritto dell'UE che disciplina nel concreto la materia in questione.

In vista dell'applicazione diretta degli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, nell'AP-LDerr vengono utilizzati diverse espressioni che nella LDerr anteriore avevano finora un significato diverso (ad es. «Verbraucherinnen und Verbraucher» invece di «Konsumentinnen und Konsumenten» in tedesco). Inoltre, nell'ambito della presente revisione totale, alcune espressioni sono state uniformate nelle tre lingue ufficiali (ad es. il termine «Unternehmen» è ora uniformemente tradotto con «entreprise» in francese e con «aziende» in italiano, mentre il termine «Betrieb» è ora tradotto con «établissement» in francese e con «stabilimento» in italiano). Questo aspetto è trattato in modo puntuale nei commenti ai singoli articoli al numero 2.12.9.5.

Nell'elaborare il presente AP-LDerr si è fatto in modo che il testo rimanesse comprensibile anche come testo autonomo: se si fosse scelto di eliminare disposizioni quali «Scopo», «Campo d'applicazione», «Definizioni» ecc. e di disciplinare solo ciò che non è già disciplinato nel diritto dell'UE, il testo sarebbe risultato di difficile comprensione. Per le disposizioni fondamentali per la comprensione dell'AP-LDerr, si fa sempre riferimento alla disposizione del diritto UE che disciplina nel concreto l'ambito in questione.

Per decidere la struttura dell'AP-LDerr sono state analizzate diverse leggi estere. La legge austriaca sulla sicurezza alimentare e la tutela dei consumatori hanno soddisfatto al meglio il requisito della comprensibilità in sé, pertanto la struttura del presente AP-LDerr si basa in gran parte su questa legge.

Ad eccezione del trasferimento di determinati oggetti d'uso nel campo d'applicazione della legge sulla sicurezza dei prodotti⁶⁸⁸, la presente revisione non ha un impatto rilevante sulle responsabilità in materia di esecuzione. Il sistema esistente, che ha dato prova di validità, può essere portato avanti anche nell'ambito del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Per evitare ridondanze, anche nelle ordinanze devono essere abrogate le disposizioni corrispondenti al diritto dell'UE, perché il diritto UE pertinente sarà in futuro direttamente applicato in virtù del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Al contrario, restano invariate le disposizioni con cui la Svizzera negli ultimi anni, nell'ambito dell'Accordo agricolo bilaterale con l'UE o dell'MRA oppure autonomamente, aveva adottato nelle proprie ordinanze il diritto dell'UE non elencato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Queste devono essere integrate da disposizioni che sia gli Stati membri dell'UE sia la Svizzera possono emanare sulla base della competenza normativa loro conferita dal diritto dell'UE in uno specifico ambito (ad es: art. 10 cpv. 2

⁶⁸⁸ RS 930.11

lett. b AP-LDerr relativo all'applicazione dei requisiti in materia di igiene dell'UE alle aziende di commercio al dettaglio).

La presente revisione attua inoltre i seguenti interventi parlamentari:

- 21.3691 Mozione Munz «Stop alle frodi alimentari»
- 21.3903 Mozione Egger Mike «Inasprire la lotta alle frodi alimentari per proteggere la produzione alimentare interna e i consumatori»
- 21.3936 Mozione «Michaud Gigon Migliorare la lotta alle frodi alimentari»

Oltre alle modifiche apportate sulla base del Protocollo sulla sicurezza alimentare, l'obiettivo è creare un quadro giuridico adeguato a un'azione mirata contro le frodi alimentari. In questo modo si creano le basi per contrastare le violazioni della legislazione sulle derrate alimentari basate su pratiche fraudolente o ingannevoli ai sensi del regolamento (UE) 2017/625⁶⁸⁹ (cfr. art. 9 par. 2, 65 par. 4, 97 par. 2, 102 par. 4 nonché 139 par. 2 di tale regolamento). È previsto che:

- gli organi di esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari possano coinvolgere esperti in grado di controllare il flusso di merci e anche il flusso di denaro in uno stabilimento (art. 62 cpv. 2);
- la base giuridica per lo scambio di dati e informazioni venga ampliata, in modo da consentire agli organi interessati (USAV, UFAG, Ufficio federale di polizia [fedpol], Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini [UDSC], autorità cantonali di esecuzione per le derrate alimentari) di collaborare in modo efficace (art. 73 e segg.);
- se esiste il sospetto motivato che una persona fisica o giuridica viola sistematicamente e in misura importante questa legge, le autorità incaricate dell'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari possano eseguire un'analisi nello stabilimento di derrate alimentari od oggetti d'uso interessato (art. 74).
- le pene di cui all'articolo 81 capoverso 2 (l'autore ha agito per mestiere) vengano ampliate e che sia concessa all'USAV, responsabile della supervisione federale sull'esecuzione cantonale, la possibilità di esercitare diritti di parte nel procedimento penale (art. 83 cpv. 2);
- il termine di prescrizione per il perseguimento dei reati elencati nell'articolo 81 sia portato a cinque anni (art. 84).

2.12.9.5 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione

Capitolo 1: Disposizioni generali

Sezione 1: Scopo, campo d'applicazione e rapporto con altri atti giuridici

Art. 1 Scopo

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 1 LDerr, ad eccezione del fatto che nella versione tedesca «Konsumentinnen und Konsumenten» viene sostituito da «Verbraucherinnen und Verbraucher», visto che nel regolamento (CE) n. 178/2002 viene utilizzata questa terminologia. Nel regolamento dell'UE, il termine «consumatore finale» indica «il consumatore finale di un prodotto alimentare che non utilizzi tale prodotto nell'ambito di un'operazione o attività di un'impresa del settore alimentare». Un «consumatore» può quindi essere anche una persona che cede la derrata alimentare a un «consumatore finale». Le responsabilità di un «consumatore» sono quindi diverse da quelle di un «consumatore finale». Per fare chiarezza è necessario che la terminologia sia coerente con quella della normativa europea. Come nella LDerr, l'articolo 1 elenca in modo esaustivo lo scopo della legge sulle derrate alimentari.

Art. 2 Campo d'applicazione

Il campo d'applicazione dell'AP-LDerr corrisponde a quello dell'attuale LDerr, ma viene ampliato per alcuni aspetti.

Al capoverso 1 lettera a è ora elencata anche la «manipolazione» tra le attività che rientrano nell'«impiego di derrate alimentari e oggetti d'uso» (in tedesco «Handhabung» e in francese «manipulation»). Questo termine è citato anche nell'articolo 1 paragrafo 3 (Campo d'applicazione) del regolamento (CE) n. 178/2002⁶⁹⁰. Riprendendolo nell'AP-LDerr si garantisce che gli ambiti di applicazione dell'AP-LDerr e del regolamento (CE) n. 178/2002 non divergano.

Le sfide poste dal mercato globale sono in aumento: i prodotti venduti online sono sempre di più, e tra questi anche derrate alimentari e oggetti d'uso. Tale attività è legata spesso a catene di approvvigionamento complesse che comprendono anche operatori economici le cui attività finora non potevano essere attribuite in modo chiaro a una delle categorie del capoverso 1 e a cui, pertanto, non era possibile applicare la LDerr. Indipendentemente dal Protocollo sulla sicurezza alimentare, in analogia con l'articolo 3 numero 11 del regolamento (UE) 2019/1020⁶⁹¹ (regolamento sulla vigilanza del mercato), che disciplina nell'UE la vigilanza del mercato di determinati oggetti d'uso che in Svizzera rientrano nel campo d'applicazione della LDerr (ad es. giocattoli e cosmetici), la lettera a dovrebbe pertanto essere estesa ai fornitori di servizi di logistica (cfr. art. 6 LDerr), in modo da chiarire che in futuro anche i servizi di imballaggio, indirizzamento e spedizione di derrate alimentari e oggetti d'uso rientrano nel campo d'applicazione di questa legge.

Nel commercio online i gestori di servizi di hosting (lett. b) svolgono un ruolo importante: essi offrono uno spazio di memorizzazione e salvano sui loro server le informazioni dei propri utenti, laddove per utenti si intendono sia le persone fisiche sia quelle

⁶⁹⁰ Art. 3 n. 18 del regolamento (CE) n. 178/2002.

⁶⁹¹ Regolamento (UE) N. 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011, GU L 169 del 25.6.2019, pag. 1.

giuridiche che utilizzano un servizio di hosting per ottenere o rendere accessibili informazioni. Tra i servizi di hosting rientrano anche le piattaforme online: gli utenti possono utilizzare questi servizi per offrire derrate alimentari e oggetti d'uso. Tra le altre cose, i gestori delle piattaforme online devono ottenere dagli utenti informazioni importanti (sull'identità e l'indirizzo di contatto di chi offre tali prodotti, sugli acquirenti e sulle transazioni effettuate). Su richiesta, i gestori delle piattaforme devono comunicare questi dati alle competenti autorità di esecuzione (art. 37 cpv. 2 AP-LDerr). Secondo il diritto anteriore, le loro attività non erano soggette al campo d'applicazione della LDerr. Anche in questo ambito, indipendentemente dal Protocollo sulla sicurezza alimentare, vi sarà nella LDerr un disciplinamento autonomo basato sul regolamento (UE) 2022/2065⁶⁹² relativo a un mercato unico dei servizi digitali (regolamento sui servizi digitali), che disciplina nel dettaglio sia gli obblighi degli attori del mercato nell'ambito del commercio online sia le competenze delle autorità di esecuzione.

La lettera c corrisponde all'articolo 2 capoverso 1 lettera b dell'attuale LDerr. Per pubblicità si intende la pubblicità diretta (pubblicità convenzionale, come annunci e spot pubblicitari) e quella indiretta (pubblicità che non è percepita direttamente o consapevolmente come tale, come il *product placement*, il *content marketing* e la sponsorizzazione di eventi).

La lettera d corrisponde all'articolo 2 capoverso 1 lettera c LDerr.

Finora, gli stabilimenti commerciali con sede in Svizzera che offrivano derrate alimentari o oggetti d'uso dalla Svizzera esclusivamente all'estero, e senza che i prodotti entrassero mai in Svizzera, non rientravano nel campo d'applicazione della LDerr. Il campo di applicazione dell'AP-LDerr ora viene esplicitamente esteso anche a questa categoria di stabilimenti (lett. e). Se immettono sul mercato estero prodotti che violano il diritto vigente nel Paese interessato, tali stabilimenti devono fornire informazioni all'autorità svizzera nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa (cfr. art. 38 AP-LDerr). Si tratta di un disciplinamento svizzero autonomo che non dipende dal Protocollo sulla sicurezza alimentare e nell'ambito dell'attuazione autonoma successiva si basa sull'orientamento del regolamento (UE) 2017/625.

I capoversi 2 e 3 restano invariati.

Il capoverso 4 elenca gli ambiti che non rientrano esplicitamente nell'ambito di validità dell'AP-LDerr.

Il capoverso 4 lettera a è stato adeguato alla formulazione dell'articolo 1 paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 178/2002. L'attuale lettera c è stata integrata nella lettera a, la quale, tuttavia, a differenza del diritto dell'UE, continua ad applicarsi anche agli oggetti d'uso.

Il contenuto delle lettere b e d è stato ripreso senza modifiche di contenuto. La lettera d della LDerr diventa ora lettera c.

⁶⁹² Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), GU L 277 del 27.10.2022, pag. 1.

L'Accordo del 21 giugno 1999⁶⁹³ tra la Svizzera e la Comunità europea (CE) sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (MRA) è uno strumento per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio di diversi prodotti tra la Svizzera e l'UE. Per le aziende, la possibilità di evitare doppie valutazioni della conformità costose facilita l'accesso al mercato unico dell'UE (v. n. 2.4.1). Nell'MRA rientrano anche i giocattoli (all. 1 cap. 3 MRA). Per mantenere i vantaggi derivanti da questo Accordo, la legislazione svizzera deve essere equivalente a quella dell'UE. Nel settore dei giocattoli, i requisiti di sicurezza devono quindi essere conformi alla direttiva 2009/48/CE⁶⁹⁴. Sono cinque le categorie di giocattoli escluse dal campo d'applicazione di tale direttiva: attrezzature per aree da gioco per uso pubblico, macchine da gioco automatiche per uso pubblico, veicoli-giocattolo con motore a combustione, macchine a vapore giocattolo, fionde e catapulte. In Svizzera queste cinque categorie, sebbene non rientrino attualmente nel campo d'applicazione dell'ordinanza del DFI del 15 agosto 2012⁶⁹⁵ concernente la sicurezza dei giocattoli, sono comunque considerate «giocattoli» secondo la definizione dell'articolo 65 dell'ordinanza del 16 dicembre 2016⁶⁹⁶ sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr) e devono quindi rispettare i requisiti generali di sicurezza per i giocattoli (art. 66 ODerr). Per armonizzare il diritto svizzero con quello dell'UE, in futuro queste cinque categorie di giocattoli saranno esplicitamente escluse dal campo d'applicazione della LDerr (lett. d) e rientreranno nel campo d'applicazione della legge federale del 12 giugno 2009⁶⁹⁷ sulla sicurezza dei prodotti (LSPro).

Il capoverso 5 è stato ripreso senza modifiche.

Art. 3 Rapporto con il Protocollo sulla sicurezza alimentare

Questa disposizione chiarisce che in Svizzera continuerà ad applicarsi anche in futuro la legge svizzera sulle derrate alimentari. Solo nei settori disciplinati dagli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare si applica il diritto dell'UE corrispondente. I tre atti giuridici dell'UE elencati alle lettere a-c sono atti fondamentali in materia di sicurezza e protezione dagli inganni nel settore delle derrate alimentari e dei materiali e oggetti. L'elenco non è esaustivo. Fa fede il Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Sezione 2: Definizioni

Art. 4 Derrate alimentari

Questa disposizione sostituisce l'attuale articolo 4 LDerr. Le disposizioni del regolamento (CE) n. 178/2002 sono ora applicabili alle derrate alimentari, motivo per cui si

⁶⁹³ RS **0.946.526.81**

⁶⁹⁴ Direttiva 2009/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, sulla sicurezza dei giocattoli, GU L 170 del 30.6.2009, pag. 1.

⁶⁹⁵ RS **817.023.11**

⁶⁹⁶ RS **817.02**

⁶⁹⁷ RS **930.11**

fa riferimento alla definizione secondo l'articolo 2 di tale regolamento. Il riferimento al diritto dell'UE non comporta modifiche sostanziali rispetto alla LDerr. Il tenore dell'attuale articolo 4 LDerr è identico a quello dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002.

Art. 5 Oggetti d'uso

La definizione di oggetti d'uso si basa sul diritto attuale. Tuttavia, la descrizione delle singole categorie viene adeguata, da un lato, a quella che in futuro sarà l'applicazione diretta della legislazione dell'UE nel campo d'applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare (materiali e oggetti) e, dall'altro, alle circostanze ed esigenze attuali. Inoltre, diversi prodotti finora classificati come oggetti d'uso non saranno più disciplinati dalla legislazione sulle derrate alimentari e in futuro saranno soggetti al campo d'applicazione della legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro) (v. sotto).

La lettera a sostituisce l'attuale articolo 5 lettera a numeri 1–3 LDerr. Si introduce la nuova espressione «materiali e oggetti destinati a entrare in contatto con le derrate alimentari», una terminologia che corrisponde all'articolo 1 paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1935/2004. Da ora si usa come abbreviazione di questa espressione «materiali e oggetti», come già accadeva nel diritto anteriore.

I cosmetici sono ora indicati come categoria a sé. Finora non era chiaro cosa rientrasse negli «altri oggetti, sostanze e preparati che, secondo la loro destinazione, entrano in contatto esternamente con il corpo, con i denti o con le mucose» elencati alla lettera b dell'attuale legge, tanto più che anche la lettera d fa riferimento agli oggetti che, secondo la loro destinazione, entrano in contatto con il corpo. Questa ridondanza viene ora eliminata.

I «giocattoli o altri oggetti destinati a essere utilizzati da bambini» finora erano elencati alla lettera e LDerr, mentre ora sono stati spostati alla lettera c, ma a livello di contenuto non vi sono modifiche.

Gli oggetti che entrano in contatto con le mucose sono ora elencati come categoria a sé (lett. d), mentre nella LDerr sono ancora menzionati alla lettera b insieme ai cosmetici. Si tratta di una categoria che include spazzolini da denti, stuzzicadenti, tamponi, assorbenti e coppette mestruali, sex toy e articoli simili.

La categoria «capi d'abbigliamento, materiali tessili, gioielli e altri oggetti che entrano in contatto con il corpo» ora è elencata alla lettera e, ma in tale elenco l'espressione «capi d'abbigliamento» viene eliminata, visto che è già contenuta all'interno dei «materiali tessili».

Alla lettera c della legge attuale (utensili e colori per tatuaggi e trucco permanente) vengono aggiunti gli apparecchi e strumenti per piercing (diventa lett. f nell'AP-LDerr), ma per il resto non cambia nulla.

Alla lettera g (acqua per docce e piscine) viene eliminata l'espressione «segnatamente» e sostituita da «come», che è sufficiente a chiarire che si tratta di un elenco a scopo esemplificativo. Nella LDerr attuale, questa disposizione si trova alla lettera i.

Lo scopo del diritto sulle derrate alimentari è proteggere i consumatori da derrate alimentari e oggetti d'uso pericolosi (cfr. art. 1 LDerr). Nel caso degli oggetti d'uso – ad

eccezione dei giocattoli – la protezione della salute secondo le ordinanze che fanno capo alla LDerr si limita principalmente ai cosiddetti «rischi chimici» (migrazione di sostanze nel corpo umano in caso di contatto con la pelle, migrazione di sostanze, ad es., dai materiali di imballaggio alle derrate alimentari, ecc.). La prima LDerr del 1909 includeva anche numerosi altri rischi e mirava a garantire la sicurezza generale dei consumatori. Per questo motivo, l'attuale LDerr include ancora oggetti di uso quotidiano come candele, fiammiferi, accendini e articoli per scherzi (art. 5 lett. f), generatori aerosol che contengono derrate alimentari o altri oggetti d'uso (art. 5 lett. g) nonché materiali e oggetti destinati all'arredamento e al rivestimento di locali d'abitazione (art. 5 lett. g). Poiché i rischi associati a questi oggetti non sono tipicamente di natura alimentare, è necessario non disciplinarli più nella legislazione in materia e stralciarli dalla LDerr: in futuro, essi rientreranno nella LSPro, a meno che non si applichi un'altra legislazione di settore.

Art. 6 Fornitori di servizi di logistica

In linea con l'impegno, indipendentemente dal Protocollo sulla Sicurezza alimentare, di recepire nel diritto svizzero alcuni principi fondamentali della vigilanza del mercato in riferimento al regolamento dell'UE sulla vigilanza del mercato, da quest'ultimo regolamento viene ripresa anche la definizione di «fornitori di servizi di logistica» (art. 3 n. 11 del regolamento [UE] 2019/1020). Con questa espressione si intende ai sensi del capoverso 1 qualsiasi persona fisica o giuridica che offre, nell'ambito di un'attività commerciale, almeno uno dei due servizi seguenti: immagazzinamento, imballaggio, indirizzamento e spedizione di derrate alimentari o oggetti d'uso, senza essere proprietario dei prodotti interessati. Fanno eccezione i servizi postali di cui all'articolo 2 lettera a della legge del 17 dicembre 2010⁶⁹⁸ sulle poste. Come nel diritto dell'UE, tali servizi postali non sono inclusi nella definizione di «fornitori di servizi di logistica». Questa eccezione si applica non solo ai servizi postali statali, ma anche agli operatori privati del mercato, come servizi di corriere privati (cpv. 2).

Le attività di questi fornitori di servizi di logistica sono in gran parte simili a quelle degli stabilimenti che importano derrate alimentari od oggetti d'uso. Tuttavia, nella prassi la LDerr finora era stata interpretata in modo tale che il suo campo d'applicazione non comprendesse, ad esempio, gli stabilimenti che ricevevano dall'estero pallet di derrate alimentari od oggetti d'uso, li etichettavano con l'indirizzo del destinatario svizzero senza disimballarli e li inoltravano ai destinatari tramite servizi di corriere privati o la posta. La situazione ora cambia: in linea di principio, a questi fornitori di servizi si applicheranno tutti gli obblighi che devono essere rispettati anche dagli stabilimenti convenzionali di derrate alimentari e oggetti d'uso. Non è logico, infatti, che uno stabilimento svizzero di importazione debba essere soggetto a regole più severe rispetto a tali fornitori di servizi di logistica: se sono assoggettati agli obblighi derivanti dal regolamento sulla vigilanza del mercato soltanto nell'area UE, vi è il rischio che possano facilmente eluderli spostando la loro sede legale dall'UE alla Svizzera. Pertanto, questa lacuna prima o poi andava colmata.

⁶⁹⁸ RS 783.0

Mentre i fornitori di servizi postali di cui al capoverso 2 non sono considerati fornitori di servizi di logistica, il capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di escludere da questo concetto altri servizi che eseguono attività analoghe a quelle dei servizi postali.

Art. 7 Servizio di hosting

Anche la definizione di «servizio di hosting» viene introdotta indipendentemente dal Protocollo sulla sicurezza alimentare. Essa corrisponde a quella dell'articolo 3 lettera g punto iii del regolamento sui servizi digitali e include servizi che consistono nel mettere a disposizione degli utenti spazio per memorizzare informazioni sui server.

L'utilizzo di tali servizi, anche in relazione agli ambiti che ricadono nel campo d'applicazione della LDerr, è aumentato in modo esponenziale: essi svolgono un ruolo sempre più importante anche per l'intermediazione e la diffusione di informazioni e attività illegali e devono pertanto rientrare nel campo d'applicazione della LDerr.

Art. 8 Piattaforme online

La commercializzazione di derrate alimentari e oggetti d'uso tramite Internet, in particolare tramite le piattaforme online, è in continuo aumento. Nell'UE, i controlli ufficiali del commercio online di derrate alimentari e materiali e oggetti sono disciplinati a grandi linee nel regolamento (UE) 2017/625. I dettagli sui controlli nel commercio online per tutte le derrate alimentari e gli oggetti d'uso si trovano nel diritto UE nel regolamento sulla vigilanza del mercato e nel regolamento sui servizi digitali. Questi regolamenti non rientrano nel Protocollo sulla sicurezza alimentare, ma servono ad attuare i principi fondamentali stabiliti nel regolamento (UE) 2017/625 e disciplinano sia gli obblighi degli attori del mercato nell'ambito del commercio online sia le competenze delle autorità di controllo.

Ai sensi dell'articolo 3 lettera i ed e nonché dei considerando 13 e 14 del regolamento sui servizi digitali, le piattaforme online sono considerate una sottocategoria dei servizi di hosting. Esse non solo memorizzano le informazioni, ma le diffondono anche (cpv. 1) consentendo ai consumatori di concludere contratti a distanza con i fornitori o gli utenti del servizio. Queste informazioni si considerano diffuse al pubblico se sono rese generalmente accessibili e possono essere richieste direttamente dai destinatari del servizio.

Tuttavia, al fine di evitare l'imposizione di obblighi eccessivamente ampi, come nell'UE i servizi di hosting non dovrebbero essere considerati piattaforme online quando (art. 3 lett. i del regolamento sui servizi digitali):

- la diffusione al pubblico è solo una funzione minore o meramente accessoria connessa intrinsecamente a un altro servizio o una funzionalità minore del servizio principale e, per ragioni oggettive e tecniche, tale caratteristica o funzionalità non può essere utilizzata senza tale altro servizio o servizio principale; e
- l'integrazione di tale caratteristica o funzionalità non è un mezzo per eludere l'applicabilità della legislazione sulle derrate alimentari (cpv. 2).

Le piattaforme online che svolgono una funzione minore e puramente accessoria di un altro servizio oppure che hanno una funzionalità minore del servizio principale non rientrano nel campo d'applicazione della LDerr.

Il considerando 13 del regolamento sui servizi digitali cita come esempio di funzione accessoria di un servizio principale la sezione relativa ai commenti di un quotidiano online il cui servizio principale è rappresentato dalla pubblicazione di notizie sotto la responsabilità editoriale dell'editore. La memorizzazione dei commenti in un social network, invece, sarebbe considerata un servizio di piattaforma online se fosse chiaro che si tratta di una caratteristica non trascurabile del servizio offerto, anche se si tratta di un servizio accessorio rispetto alla pubblicazione dei post degli utenti.

Anche nel diritto svizzero i servizi di nuvola informatica (cloud computing) o di memorizzazione di informazioni di siti web (web hosting) non dovrebbero essere considerati una piattaforma online ove la diffusione di contenuti specifici al pubblico costituisca una funzione minore e accessoria o una funzionalità minore di tali servizi.

Il concetto di «diffusione al pubblico» implica, come nell'UE, la messa a disposizione di informazioni a un numero potenzialmente illimitato di persone, senza che sia necessario un ulteriore intervento da parte del destinatario del servizio che le ha fornite, indipendentemente dall'accesso effettivo alle informazioni in oggetto da parte di tali persone.

I servizi di comunicazione interpersonale quali definiti nella direttiva (UE) 2018/1972⁶⁹⁹, come i messaggi di posta elettronica o i servizi di messaggistica privata, non rientrano nel campo d'applicazione della definizione di piattaforma online poiché sono utilizzati per la comunicazione interpersonale tra un numero limitato di persone stabilito dal mittente della comunicazione. Tuttavia, sono da considerarsi piattaforme online se consentono la messa a disposizione di informazioni a un numero potenzialmente illimitato di destinatari, non stabilito dal mittente della comunicazione, ad esempio attraverso gruppi pubblici o canali aperti. Le informazioni dovrebbero essere considerate diffuse al pubblico soltanto se tale diffusione avviene su richiesta diretta del destinatario del servizio che le ha fornite (cfr. al riguardo il considerando 14 del regolamento sui servizi digitali).

Capitolo 2: Derrate alimentari

Sezione 1: Requisiti delle derrate alimentari

Art. 9 Sicurezza alimentare

Rispetto alla LDerr in vigore (in cui si parlava di «Sicurezza delle derrate alimentari»), il titolo di questo articolo viene modificato in «Sicurezza alimentare» in analogia con il Protocollo sulla sicurezza alimentare. Per i requisiti di sicurezza alimentare, il capoverso 1 fa riferimento all'articolo 14 del regolamento (CE) n. 178/2002 e agli atti

⁶⁹⁹ Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, GU L 321 del 17.12.2018, pag. 36.

giuridici emanati sulla base di tale regolamento che attuano la presente disposizione e sono parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Si tratta, in particolare, degli atti di esecuzione e degli atti delegati adottati dalla Commissione europea sulla base di tale regolamento.

Secondo il capoverso 2 lettera a, il Consiglio federale può stabilire requisiti supplementari in materia di sicurezza alimentare. Si avvale di questa competenza in particolare nei casi in cui il diritto UE in materia concede agli Stati membri un margine di manovra normativo o quando si tratta di requisiti di sicurezza alimentare che non ricadono nel campo d'applicazione del Protocollo. Tuttavia, il diritto dell'UE elencato nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare e direttamente applicabile in Svizzera costituisce la barriera per tali regolamentazioni.

La lettera b corrisponde all'articolo 7 capoverso 5 lettera d LDerr e il capoverso 2 lettera c corrisponde all'articolo 7 capoverso 6 LDerr.

Art. 10 Igiene

Il capoverso 1 fa riferimento ai regolamenti fondamentali per la legislazione comunitaria in materia di igiene (CE) n. 852/2004 e (CE) n. 853/2004 e agli atti giuridici emanati sulla base di tali regolamenti che attuano la presente disposizione e sono parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Anche l'attuale articolo 10 sull'igiene si basa su questi regolamenti; di conseguenza, vi sono soltanto poche modifiche.

Il trasferimento di competenze al Consiglio federale ai sensi del capoverso 2 lettere a–c è importante laddove vi è un certo margine di manovra e di flessibilità nell'attuazione del diritto dell'UE.

Secondo la lettera a, il Consiglio federale può disciplinare i dettagli dell'attuazione dei regolamenti (CE) n. 852/2004 e n. (CE) n. 853/2004 e degli atti giuridici emanati sulla base di tali regolamenti che attuano la presente disposizione e sono parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Ad esempio, l'articolo 13 paragrafi 3 e 4 del regolamento (CE) n. 852/2004 elenca gli ambiti in cui sono ammesse prescrizioni nazionali. Si tratta, ad esempio, di regolamentazioni che consentono l'uso di metodi tradizionali nella produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti, di regolamentazioni che tengono conto delle esigenze delle aziende alimentari in regioni con condizioni geografiche difficili o di norme che riguardano la costruzione, la progettazione e le attrezzature degli stabilimenti.

Gli esercizi di commercio al dettaglio sono esclusi dal campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 853/2004. Tuttavia, conformemente all'articolo 1 paragrafo 5 lettera a del regolamento (CE) n. 853/2004, la Confederazione ha la competenza di assoggettare il commercio al dettaglio alle prescrizioni di igiene. Ciò è espresso nella lettera b.

Il testo della lettera c corrisponde a quello dell'attuale articolo 10 capoverso 4 LDerr.

Art. 11 *Obbligo di notifica, di registrazione e di autorizzazione*

Rispetto alla LDerr in vigore (in cui si parlava di «Obbligo di annuncio»), il titolo di questo articolo viene modificato in «Obbligo di notifica» in analogia con gli altri atti normativi del diritto svizzero e con i regolamenti dell'UE. Il principio secondo cui gli stabilimenti alimentari inviano una notifica all'autorità competente ai fini della registrazione oppure sono da essa autorizzati si trova nell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 852/2004. Il capoverso 1 chiarisce che la notifica deve essere effettuata alla competente autorità cantonale di esecuzione. Quest'ultima registra gli stabilimenti notificati (cpv. 2). Anche l'autorizzazione di macelli e di stabilimenti che impiegano derrate alimentari di origine animale viene rilasciata dai Cantoni (cpv. 3).

L'articolo 6 del regolamento (CE) n. 852/2004 fa riferimento in diversi paragrafi alle competenze normative degli Stati membri dell'UE, di cui anche la Svizzera può fare uso. Per consentire al Consiglio federale di disciplinare i dettagli della procedura di notifica e di autorizzazione, il capoverso 3 gli conferisce le competenze normative corrispondenti.

Art. 12 *Obbligo di caratterizzazione e di informazione*

Il contenuto dell'articolo 12 AP-LDerr corrisponde a quello dell'articolo 12 LDerr. Il capoverso 1 contiene ora un rimando all'articolo 8 paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 178/2002. Questa disposizione contiene i principi della caratterizzazione delle derrate alimentari, che si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire loro di compiere scelte consapevoli in relazione alle derrate alimentari che consumano. Inoltre, mira a prevenire le pratiche fraudolente o ingannevoli, l'adulterazione delle derrate alimentari e ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore.

Per quanto riguarda l'indicazione del Paese di produzione, l'allegato I del Protocollo prevede un adeguamento tecnico per il regolamento (UE) 1169/2011 (n. 50). Chiunque immetta sul mercato derrate alimentari preimballate deve, a differenza del diritto UE, fornire sempre informazioni sul Paese di produzione (cpv. 2). Nell'UE questo obbligo si applica solo se, senza tali informazioni, i consumatori potrebbero essere indotti in errore riguardo all'effettivo Paese d'origine o all'effettivo luogo di provenienza della derrata alimentare. Per le carni di cui all'articolo 26 paragrafo 2 lettera b del regolamento (UE) n. 1169/2011, deve essere sempre indicato il Paese d'origine o il luogo di provenienza.

La terminologia «derrate alimentari immesse sul mercato sfuse», contenuta nell'attuale articolo 12 capoverso 5 LDerr è stata adeguata alla terminologia utilizzata nel diritto dell'UE e ora l'espressione utilizzata è «derrate alimentari non preimballate» (cpv. 3). Tuttavia, in riferimento all'obbligo di indicare il Paese di produzione anche per la vendita sfusa non cambia nulla.

I capoversi 4 e 5 disciplinano le competenze normative del Consiglio federale.

Il capoverso 4 lettera a corrisponde all'attuale articolo 12 capoverso 2 LDerr.

L'articolo 39 del regolamento (UE) n. 1169/2011 prevede disposizioni nazionali sulle indicazioni obbligatorie complementari. Sulla base di tale articolo, il Consiglio federale può prescrivere indicazioni complementari per determinati tipi o classi di derrate alimentari se ciò è giustificato da motivi quali la protezione della salute pubblica, la protezione dei consumatori, la prevenzione delle frodi o la protezione dei diritti di proprietà industriale e commerciale, le denominazioni d'origine, le denominazioni d'origine controllata e la concorrenza sleale (lett. b).

La lettera c corrisponde all'attuale articolo 13 capoverso 2 LDerr.

La lettera d corrisponde all'attuale articolo 13 capoverso 3 LDerr. Questa competenza delegata al Consiglio federale consente a quest'ultimo anche di apportare gli adeguamenti tecnici previsti dal Protocollo sulla sicurezza alimentare in materia di allergeni.

Il capoverso 5 lettera a si riferisce ai settori degli atti giuridici elencati nell'allegato I del Protocollo, in cui l'UE lascia agli Stati membri competenza legislativa. Anche la Svizzera può usufruire di tale margine di manovra.

La lettera b consente al Consiglio federale di disciplinare la caratterizzazione delle derrate alimentari laddove la legislazione dell'UE elencata nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare non contiene disposizioni al riguardo. Si tratta, ad esempio, delle derrate alimentari disciplinate dalle norme di commercializzazione dell'UE (miele, succhi di frutta, confetture, latte disidratato, ecc.) o dell'acqua potabile. Per l'acqua potabile, tuttavia, va osservato che il diritto UE in materia di igiene contenuto nell'allegato I del Protocollo prevede che l'acqua che entra in contatto con le derrate alimentari debba essere di qualità potabile in conformità con il diritto dell'UE⁷⁰⁰. In questo modo, indirettamente, il diritto europeo in materia di acqua potabile per i produttori di derrate alimentari in Svizzera è vincolante già oggi se esportano i loro prodotti nell'UE.

La lettera c fa riferimento alle eccezioni elencate nell'articolo 7 del Protocollo e agli «adeguamenti tecnici» elencati per i singoli atti giuridici nell'allegato I del Protocollo. In questi ambiti il Consiglio federale può disciplinare i dettagli a un livello appropriato.

La lettera d corrisponde all'articolo 13 capoverso 4 lettera b dell'attuale LDerr.

Il contenuto della lettera e corrisponde all'articolo 12 capoverso 5 dell'attuale LDerr e, tra le altre cose, consente al Consiglio federale di attuare il capoverso 3.

Art. 13 Protezione dagli inganni

Per concretizzare la protezione dagli inganni si fa ora riferimento agli articoli 8 e 16 del regolamento (CE) n. 178/2002 e agli atti giuridici emanati sulla base di tale regolamento che attuano la presente disposizione e sono parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. In pratica, la modifica cambia soltanto poco rispetto alla legge in vigore. Il Tribunale federale finora ha già tenuto conto dei criteri

⁷⁰⁰ Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, GU L 435 del 23.12.2020, pag. 1.

del diritto UE nei casi di inganno (cfr. ad es. BGE 2C_761/2017, E. 4.2.5 e seguenti). In questo contesto, il criterio determinante è la presunta aspettativa del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, che può variare da Paese a Paese e deve essere determinata caso per caso (cpv. 1). Il secondo periodo del capoverso 1 corrisponde al secondo periodo dell'articolo 18 capoverso 2 della LDerr.

Il capoverso 2 corrisponde all'attuale articolo 19 capoverso 2 LDerr.

Il capoverso 3 conferisce al Consiglio federale le stesse competenze normative dell'articolo 18 capoverso 4. La «pubblicità» di cui alla lettera b è da intendersi come diretta (*spot* pubblicitari, inserzioni, ecc.) e indiretta (sponsorizzazione, *product placement*, ecc.).

Sezione 2: Disposizioni sulle bevande alcoliche

Art. 14 Restrizioni alla consegna e alla pubblicità di bevande alcoliche

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 14 e viene ripresa senza modifiche.

Art. 15 Test d'acquisto di alcol

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 14a e il suo contenuto viene ripreso senza modifiche.

Capitolo 3: Oggetti d'uso

Nel diritto UE le singole categorie sono disciplinate in atti separati specifici in base al prodotto. Non esiste una categoria sovraordinata di «oggetti d'uso» come nel diritto svizzero. L'attuale articolo 15 LDerr prevedeva, per tutte le categorie, che potessero essere immessi sul mercato solo oggetti d'uso sicuri. Ciò ha portato a problemi nella pratica, perché non era chiaro se, ad esempio, nel caso di un caquelon da fondue scoppiato sotto l'effetto del calore si applicasse la legislazione sulle derrate alimentari o quella sulla sicurezza dei prodotti. Le ordinanze relative alla LDerr disciplinavano solo pericoli specifici come la migrazione di sostanze nelle derrate alimentari, il contatto con la pelle o l'infiammabilità dei tessuti, ma non questioni rilevanti per la sicurezza come la stabilità di un prodotto o la sua efficacia rispetto alle proprietà pubblicizzate. Al contrario, per altre categorie di prodotti come i giocattoli o i cosmetici erano coperti tutti i pericoli.

L'AP-LDerr elimina il requisito di sicurezza generale per tutte le categorie precedentemente sancito dall'articolo 15 LDerr. Le categorie di prodotti ancora considerate «oggetti d'uso» sono ora elencate singolarmente, così come i pericoli coperti dalla legislazione sulle derrate alimentari. Inoltre, per ogni categoria si stabilisce se essa è soggetta a un divieto di inganno ai sensi della legislazione sulle derrate alimentari. Questo nuovo sistema semplifica notevolmente la demarcazione tra la legislazione

sulle derrate alimentari, altre legislazioni speciali e la legislazione sulla sicurezza dei prodotti, che copre tutti i prodotti.

Sezione 1: Requisiti dei materiali e oggetti

Art. 16

Il regolamento (CE) n. 1935/2004, che è fondamentale per disciplinare i materiali e oggetti nel diritto dell'UE, è elencato nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare e rientra quindi nel suo campo d'applicazione. L'attuale diritto svizzero sui materiali e oggetti è già ampiamente armonizzato con il regolamento (CE) n. 1935/2004; pertanto, l'applicazione diretta del diritto UE non comporta nessuna modifica significativa.

Diversamente dagli altri oggetti d'uso previsti dal diritto svizzero, nell'UE i materiali e oggetti rientrano nel campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 178/2002 e del regolamento (UE) 2017/625, che sono altrimenti riservati ai prodotti alimentari. La riformulazione del capitolo 3 dedicato agli oggetti d'uso consente di chiarire che, nonostante questa categorizzazione nell'UE, in Svizzera i materiali e oggetti continuano ad essere considerati come oggetti d'uso. Questo è importante perché per i materiali e oggetti che nell'UE sono disciplinati in modo speciale, per gli aspetti orizzontali quali tasse o sanzioni secondo la legislazione svizzera sulle derrate alimentari si applicano le stesse disposizioni previste per gli altri oggetti d'uso. In questo modo, non è necessario un disciplinamento speciale dei materiali e oggetti, neanche per tali aspetti orizzontali.

Il capoverso 2 fa riferimento all'articolo 3 paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1935/2004 per la protezione dagli inganni e non ai divieti di inganno di cui agli articoli 8 e 16 del regolamento (CE) n. 178/2002, che non si applicano alle derrate alimentari e coprono un campo d'applicazione più ampio. In primo piano vi sono aspetti quali la sicurezza, la composizione, l'idoneità o le caratteristiche dei materiali e oggetti. Il secondo periodo del capoverso 2 corrisponde al secondo periodo dell'articolo 18 capoverso 2 LDerr.

Il riferimento nel capoverso 3 è necessario per dare al Consiglio federale l'autorità di utilizzare, se necessario, il margine di manovra normativo che gli articoli 6 e 16 del regolamento (CE) n. 1935/2004 concedono agli Stati membri. Esso include anche, ad esempio, le prescrizioni svizzere specifiche sulle dichiarazioni di conformità per gli inchiostri per imballaggi.

Sezione 2: Requisiti degli altri oggetti d'uso

Art. 17 Cosmetici

Indipendentemente dal Protocollo sulla sicurezza alimentare, la legislazione svizzera sui cosmetici, nell'ambito dell'attuazione autonoma successiva, è ampiamente armonizzata con il regolamento (CE) n. 1223/2009⁷⁰¹. L'AP-LDerr non contiene alcuna modifica in termini di contenuto. Il secondo periodo del capoverso 2 corrisponde al secondo periodo dell'articolo 18 capoverso 2 LDerr.

Art. 18 Giocattoli e altri oggetti destinati a essere utilizzati da bambini

Anche in futuro i giocattoli rientreranno nell'MRA⁷⁰². Il diritto svizzero sui giocattoli è sottoposto a valutazioni a cadenza regolare dal Comitato misto dell'MRA e è ritenuto equivalente a quello dell'UE. Questa armonizzazione continuerà ad essere garantita e con l'AP-LDerr non cambia nulla al riguardo.

Art. 19 Oggetti che entrano in contatto con le mucose

Per gli oggetti che entrano in contatto con le mucose viene registrato il pericolo di migrazione di sostanze nel corpo umano (cpv. 1). Gli altri pericoli sono coperti da altre legislazioni settoriali e, se queste non esistono, dalla LSPro.

Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 61 capoverso 2 ODerr.

Il capoverso 3 consente al Consiglio federale di definire le mucose che rientrano in questa disposizione e di stabilire i requisiti in materia di sicurezza degli oggetti che entrano in contatto con esse, come ad esempio i livelli massimi di migrazione di determinate sostanze.

Art. 20 Materiali tessili, gioielli e oggetti simili che entrano in contatto con il corpo

Indipendentemente dal Protocollo sulla sicurezza alimentare, per questa categoria di prodotti, la protezione della salute ai sensi della legislazione sulle derrate alimentari riguarda il rischio di migrazione di sostanze nel corpo umano, compreso il rischio di allergie derivanti dal contatto con la pelle (cpv. 1).

La protezione ai sensi della legislazione sulle derrate alimentari dell'AP-LDerr viene estesa – come nel diritto attuale – al rischio di infiammabilità di materiali tessili come i capi d'abbigliamento (cpv. 2), e ciò indipendentemente dal Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Il Consiglio federale deve poter stabilire i dettagli tecnici in questi ambiti (cpv. 3). In linea di principio, si prevede di mantenere le norme attuali a livello di ordinanza.

⁷⁰¹ Regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sui prodotti cosmetici, GU L 342 del 22.12.2009, pag. 59.

⁷⁰² V. commento all'art. 2 cpv. 4 lett. d.

Art. 21 Colori, apparecchi e strumenti per tatuaggi e per il trucco permanente nonché apparecchi e strumenti per piercing

Nel caso degli apparecchi e strumenti e dei colori per tatuaggi e per trucco permanente, nonché degli apparecchi e strumenti per i piercing, la legislazione sulle derrate alimentari si concentra sulla regolamentazione dei pericoli che questi oggetti possono comportare attraverso il contatto con il corpo. Tale regolamentazione non è in relazione con il Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Per i colori per tatuaggi e trucco permanente si tratta sia dei rischi legati alla composizione dei prodotti citati sia dei rischi igienici (cpv. 1).

Per garantire la protezione della salute è necessario che gli apparecchi e gli strumenti, o parti di essi, che rientrano in questa categoria di prodotti e che penetrano negli strati superficiali della pelle siano sterili (cpv. 2).

Il capoverso 3 consente al Consiglio federale di stabilire i requisiti in materia di sicurezza per i prodotti oggetto di questa disposizione. In linea di principio, si prevede di mantenere le norme attuali a livello di ordinanza.

Art. 22 Acqua destinata a entrare in contatto con il corpo umano

Il capoverso 1 costituisce la base legale per i requisiti per l'acqua per docce e piscine stabiliti nel dettaglio nella sezione 3 dell'ordinanza del DFI sull'acqua potabile e sull'acqua per piscine e docce accessibili al pubblico (OPPD)⁷⁰³ (cpv. 1). L'articolo non porta ad alcuna modifica sostanziale e non è in relazione con il Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Il capoverso 2 costituisce la base giuridica affinché il Consiglio federale o il DFI possano emanare queste prescrizioni.

Sezione 3: Disposizioni comuni

Art. 23 Garanzia della sicurezza degli oggetti d'uso

Questa disposizione corrisponde all'articolo 15 capoverso 5 LDerr e autorizza il Consiglio federale a emanare le disposizioni necessarie per garantire la sicurezza degli oggetti d'uso nell'ambito degli articoli 16–22 AP-LDerr.

Art. 24 Obbligo di notifica per gli stabilimenti

Questa disposizione corrisponde contenutisticamente all'articolo 17 LDerr. Ai fini dell'uniformazione terminologica con le ordinanze di riferimento e con l'Unione europea, in questo articolo e in tutto l'atto normativo «obbligo di annuncio» viene sostituito con «obbligo di notifica»).

⁷⁰³ RS 817.022.11

Capitolo 4: Disposizioni comuni per le derrate alimentari e gli oggetti d'uso

Art. 25 Limitazione dei processi di fabbricazione e di trattamento

Questa disposizione corrisponde contenutisticamente all'articolo 20 LDerr. L'articolo 20 capoverso 3 LDerr viene spostato nel nuovo articolo 17 AP-LDerr sui cosmetici (cpv. 4 lett. b). La modifica non ha conseguenze di ordine materiale.

Art. 26 Prodotti offerti su Internet

Quando su Internet vengono offerte derrate alimentari o oggetti d'uso tramite un sito web con dominio nazionale specifico «.ch» o generico «.swiss» di primo livello o un dominio simile con riferimento alla Svizzera, i consumatori si aspettano che i prodotti offerti siano conformi al diritto svizzero e siano verificati dalle autorità svizzere preposte al controllo delle derrate alimentari. Tuttavia, è anche possibile che i siti web con questi domini siano gestiti da persone domiciliate all'estero. Se esse inviano direttamente dall'estero i prodotti ai clienti svizzeri, si pone la questione se si tratti di un'«importazione di derrate alimentari od oggetti d'uso per l'uso domestico privato», che non rientra nel campo d'applicazione dell'AP-LDerr (art. 2 cpv. 4 lett. b LDerr), oppure di un acquisto che dal punto di vista giuridico deve essere trattato come un acquisto in un negozio svizzero. Il diritto attuale non risponde a questa domanda. L'articolo 3 AP-LDerr esplicita ora questa questione al fine di creare chiarezza e certezza giuridica in materia. Se si utilizzano i domini summenzionati, va applicato il diritto svizzero, indipendentemente dal fatto che l'offerta provenga dalla Svizzera o dall'estero (cpv. 1). Tale regolamentazione non è in relazione con il Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Spetta alla competente autorità federale di esecuzione controllare se le derrate alimentari e gli oggetti d'uso venduti da persone domiciliate all'estero tramite i siti web con i domini summenzionati sono conformi ai requisiti della legislazione svizzera in materia di derrate alimentari, e ciò in base alla competenza della Confederazione di controllare la conformità delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso alla frontiera (art. 51 cpv. 1 AP-LDerr). In caso di problemi, su richiesta della competente autorità federale di esecuzione, SWITCH richiede alla persona che offre la merce in Svizzera di indicare un indirizzo postale valido in Svizzera e di identificarsi. SWITCH revoca il nome di dominio se la persona non adempie tale obbligo (art. 16 cpv. 3 dell'ordinanza del 5 novembre 2014⁷⁰⁴ sui domini Internet, ODIn). Se viene fornito tale indirizzo postale, è l'autorità di esecuzione competente per il Cantone in oggetto a prendere in carico il caso.

Con la formulazione «con dominio simile con riferimento alla Svizzera» si lascia un margine di manovra per futuri sviluppi in questo ambito. In questo modo si garantisce che l'articolo copra anche altri domini con riferimento alla Svizzera.

⁷⁰⁴ RS 784.104.2

Il Consiglio federale deve avere la competenza di disciplinare a livello di ordinanza i domini interessati. Solo così si può reagire in modo flessibile ai cambiamenti nel campo della tecnologia in continua evoluzione (par. 2).

Art. 27 *Esportazione*

L'esportazione di derrate alimentari è disciplinata dall'articolo 12 del regolamento (CE) n. 178/2002 e dagli atti giuridici emanati sulla base di tale regolamento che attuano la presente disposizione e sono parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare (cpv. 1). La disposizione dell'UE disciplina esclusivamente le derrate alimentari e gli alimenti per animali, ma non i materiali e oggetti. In termini materiali non cambia nulla rispetto al diritto vigente, il quale si orientava già al diritto dell'UE.

I requisiti per gli oggetti d'uso destinati all'esportazione non cambiano. I capoversi 2 e 3 corrispondono all'articolo 3 capoversi 4 e 5 del diritto attuale. Come in precedenza, gli oggetti d'uso dannosi per la salute non possono essere esportati.

Capitolo 5: Compiti delle autorità

Art. 28 *Analisi dei rischi*

Nella legge vigente, l'analisi dei rischi è disciplinata all'articolo 21 LDerr. Il testo dell'articolo 21 LDerr corrisponde a quello dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 178/2002. L'applicazione diretta del diritto UE in materia non comporta alcuna modifica rispetto ad oggi (cpv. 1).

Già ai sensi del diritto vigente le prescrizioni sull'analisi dei rischi si applicavano anche agli oggetti d'uso. Non c'è quindi motivo di cambiare questa situazione. Pertanto, il capoverso 2 chiarisce che la situazione resterà tale anche in futuro.

Art. 29 *Principio di precauzione*

Il contenuto dell'articolo 22 LDerr sul principio di precauzione corrisponde all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 178/2002. L'applicazione diretta della disposizione dell'UE non comporta alcuna modifica rispetto ad oggi (cpv. 1).

Come nella legge attuale, il principio di precauzione si applica agli oggetti d'uso nello stesso identico modo che per le derrate alimentari (cpv. 2).

Art. 30 *Misure protettive*

Il capoverso 1 riguarda l'immissione sul mercato di una derrata alimentare in conformità alla legislazione vigente se nuove scoperte indicano che essa non comunque è sicura. Il capoverso corrisponde all'articolo 23 della LDerr attuale. In riferimento alle misure da emanare, il capoverso 1 contiene ora un rimando all'articolo 14 paragrafo

8 del regolamento (CE) n. 178/2002. In termini di contenuto, tuttavia, ciò non comporta alcuna modifica rispetto a oggi.

Anche se i materiali e oggetti rientrano nel campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 178/2002, l'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1935/2004, che disciplina specificamente i materiali e oggetti, contiene una disposizione a parte per le misure protettive. Visto che anche il regolamento (CE) n. 1935/2004 rientra nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, in futuro questa disposizione sarà direttamente applicabile in Svizzera. Tuttavia, in questo ambito non vi sono modifiche sostanziali rispetto ad oggi (cpv. 2).

Agli altri oggetti d'uso si applicano gli stessi principi stabiliti al capoverso 1 per le derrate alimentari (cpv. 3), e ciò corrisponde al diritto vigente.

Art. 31 Informazione del pubblico

Sia il diritto svizzero sia quello dell'UE attribuiscono grande importanza all'informazione del pubblico. L'attuale articolo 24 LDerr prevede che le competenti autorità di esecuzione informino il pubblico sulle loro attività di controllo e sull'efficacia di tali attività e anche sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso per i quali esiste un sospetto sufficientemente fondato che possano comportare un rischio per la salute. Anche il diritto UE pertinente, che fa parte dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, prevede che le competenti autorità di esecuzione forniscano informazioni su questi due punti⁷⁰⁵. In Svizzera si applicherà direttamente questo diritto UE. Pertanto, le corrispondenti formulazioni nella LDerr non vengono riprese nell'AP-LDerr. In termini materiali, l'attuale prassi informativa rimane invariata (cpv. 1).

L'informazione del pubblico per gli oggetti d'uso avviene secondo gli stessi principi di quella per le derrate alimentari (cpv. 2).

I capoversi 3–5 corrispondono all'ordinanza vigente (art. 24 cpv. 2–4 LDerr) e vengono ripresi come tali.

Capitolo 6: Controllo

Sezione 1: Campionature, analisi, test e diagnosi

Art. 32

Le campionature, le analisi, i test e le diagnosi sono elementi centrali dei controlli ufficiali. Il regolamento (UE) 2017/625, che fa parte dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare e che in futuro sarà applicato direttamente in Svizzera, disciplina questi elementi esclusivamente per le derrate alimentari e i materiali e oggetti (cpv. 1).

⁷⁰⁵ Art. 10 del regolamento (CE) n. 178/2002 e art. 11 del regolamento (UE) 2017/625.

Per gli altri oggetti d'uso non ha molto senso creare per essi disciplinamenti separati all'interno dell'AP-LDerr. È invece più opportuno fare riferimento alle disposizioni del diritto UE sulle derrate alimentari e i materiali e oggetti e dichiararle applicabili per analogia agli altri oggetti d'uso (cpv. 2). Anche nel diritto attuale si applicano gli stessi principi sia alle derrate alimentari sia agli oggetti d'uso.

Il capoverso 3 corrisponde all'attuale articolo 25 capoverso 2 LDerr.

Sezione 2: Obblighi degli operatori economici

Art. 33 Obbligo del controllo autonomo

L'obbligo del controllo autonomo è di importanza fondamentale per garantire la conformità ai requisiti della legislazione sulle derrate alimentari, che i controlli ufficiali da soli non sono in grado di garantire. Pertanto, l'obbligo del controllo autonomo è presente già nel diritto attuale.

In riferimento ai requisiti del controllo autonomo, il capoverso 1 rimanda ora all'articolo 17 capoverso 1 del regolamento (CE) n. 178/2002.

Il capoverso 1 include anche gli stabilimenti che offrono servizi di logistica. Nel diritto dell'UE in ambito alimentare (cfr. art. 3 n. 2 del regolamento (CE) n. 178/2002), il concetto operatori del settore alimentare è definito in modo molto ampio. Chiunque fabbrica, tratta, manipola, deposita, trasporta, immette sul mercato, importa, fa transitare o esporta derrate alimentari oppure fornisce servizi di logistica, indipendentemente dal livello di organizzazione è considerato un operatore del settore alimentare ai sensi della legislazione sulle derrate alimentari e deve adempiere agli obblighi previsti dagli articoli 33–36 AP-LDerr.

L'obbligo del controllo autonomo non modifica il principio inquisitorio, applicabile nel diritto amministrativo, in base al quale le autorità amministrative e il tribunale procedono d'ufficio per l'accertamento esatto e completo di fatti giuridicamente rilevanti (cfr. art. 12 della legge federale del 20 dicembre 1968⁷⁰⁶ sulla procedura amministrativa [PA]). In particolare, l'obbligo del controllo autonomo non comporta un'inversione dell'onere della prova.

L'obbligo di accertare i fatti include l'onere della prova, ossia l'obbligo di produrre le prove necessarie. In linea di principio, questo onere ricade sull'autorità. Le Parti contraenti sono tuttavia tenute a cooperare (art. 13 e 52 cpv. 1 PA).

Invece il principio della verità materiale e l'obbligo di cooperazione non modificano le regole sull'onere della prova, secondo cui, in linea di principio, è la parte che vuol dedurre il suo diritto dalla mancanza di prove di una circostanza a sopportarne le conseguenze (art. 8 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907⁷⁰⁷). Se un'autorità di esecuzione intende contestare un prodotto che, a suo parere, è stato indebitamente non dichiarato, l'onere della prova è a suo carico.

⁷⁰⁶ RS 172.021

⁷⁰⁷ RS 210

Nell'ambito del controllo autonomo è necessario prestare attenzione anche ai rischi potenziali e alla probabilità di violazioni della legislazione sulle derrate alimentari dovuti a pratiche fraudolente o ingannevoli nella filiera agroalimentare. Nel diritto dell'UE, ciò è disciplinato dall'articolo 9 capoverso 2 del regolamento (UE) 2017/625, secondo cui le autorità competenti effettuano regolarmente controlli ufficiali per individuare eventuali violazioni intenzionali della normativa, commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente. Molti stabilimenti alimentari sono oggi certificati secondo gli standard del diritto privato e finora, nell'ambito del controllo autonomo, sono già tenuti a rispettare l'obbligo di prestare attenzione alla probabilità di violazioni della legislazione sulle derrate alimentari sulla base di pratiche ingannevoli o fraudolente. La valutazione del rischio di vulnerabilità alle frodi alimentari può essere effettuata mediante i cosiddetti *Vulnerability Analysis/Critical Control Points* (VACCP) sviluppati dalla *Global Food Safety Initiative* (GFSI). A tal fine, la GFSI propone di effettuare una valutazione dei punti deboli in cui vengono raccolte e analizzate informazioni nei punti rilevanti della catena di approvvigionamento, con l'obiettivo di identificare i punti deboli più importanti per le frodi alimentari e dare loro priorità, in modo da poter adottare di conseguenza misure di controllo adeguate a ridurre i rischi. Gli stabilimenti che finora non sono riusciti ad adempiere adeguatamente alle proprie responsabilità nell'ambito del controllo autonomo devono apportare miglioramenti al più tardi entro l'entrata in vigore della nuova regolamentazione.

Il campo d'applicazione dell'AP-LDerr si estende ora esplicitamente ai servizi di hosting e alle aziende svizzere che immettono derrate alimentari estere sul mercato estero. Tuttavia, non tutti gli stabilimenti devono rispettare gli stessi obblighi di diritto alimentare degli operatori del settore alimentare che immettono i loro prodotti sul mercato svizzero: ad esempio, non ci si può aspettare né dai gestori di piattaforme online che consentono ai consumatori di stipulare contratti di vendita a distanza né da coloro che si occupano esclusivamente di servizi di hosting che garantiscano la sicurezza delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso offerti tramite il loro servizio e che elaborino un proprio piano di igiene a tal fine. Allo stesso modo, non è possibile che le aziende svizzere che aprono un sito web all'estero e immettono sul mercato derrate alimentari estere esclusivamente all'estero siano tenute a rispettare gli stessi obblighi di controllo autonomo delle aziende che immettono sul mercato derrate alimentari in Svizzera, e questo perché secondo il diritto svizzero le derrate alimentari non devono essere conformi alle prescrizioni svizzere, se non vengono consegnate dalla Svizzera e non giungono mai in Svizzera. Nel capitolo 6 «Controllo» va quindi ora operata una nuova distinzione tra gli obblighi degli operatori del settore alimentare (sezione 2 art. 33–36 AP-LDerr), quelli degli operatori di servizi di hosting, compresi i gestori di piattaforme online (sezione 3 art. 37 AP-LDerr) e quelli delle aziende che immettono sul mercato derrate alimentari all'estero (sezione 4 art. 38 AP-LDerr).

Per i materiali e oggetti, l'obbligo di controllo autonomo è disciplinato dal capoverso 2; agli altri oggetti d'uso si applicano per analogia gli stessi obblighi previsti per le derrate alimentari (cpv. 3).

I capoversi 4–6 corrispondono ai capoversi 2–4 dell'articolo 26 LDerr.

Art. 34 Obbligo di fornire assistenza, di informazione e di fornire informazioni

Il diritto attuale stabilisce già che chi tratta, deposita, trasporta, immette sul mercato, importa, fa transitare o esporta derrate alimentari od oggetti d'uso deve assistere gratuitamente la competente autorità di esecuzione nell'adempimento dei suoi compiti, mettere a disposizione su richiesta campioni dei prodotti offerti e fornire le informazioni necessarie (art. 29 LDerr). Per quanto riguarda l'obbligo di fornire assistenza, l'obbligo di informazione e l'obbligo di fornire informazioni in relazione alle derrate alimentari e agli oggetti d'uso, si applica direttamente l'articolo 15 del regolamento (UE) 2017/625, che fa parte dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. In termini di contenuto ciò non comporta alcuna modifica rispetto a oggi (cpv. 1).

Il capoverso 1 si applica per analogia ai restanti oggetti d'uso (cpv. 2).

Il capoverso 3 stabilisce obblighi specifici per gli operatori economici che immettono sul mercato derrate alimentari od oggetti d'uso con l'impiego di mezzi di comunicazione a distanza. Anche queste aziende sono considerate stabilimenti di derrate alimentari od oggetti d'uso e sono soggette all'obbligo di notifica e di autorizzazione ai sensi dell'articolo 11 AP-LDerr. Per consentire alla competente autorità di esecuzione di attuare la legislazione sulle derrate alimentari, esse devono indicare in modo veritiero e completo la loro identità (cognome e nome per le persone fisiche, ragione sociale secondo il registro di commercio per le persone giuridiche) e l'indirizzo di contatto, incluso l'indirizzo di posta elettronica. Ciò corrisponde all'obbligo di indicare l'impressum ai sensi dell'articolo 3 lettera s della legge federale del 19 dicembre 1986⁷⁰⁸ contro la concorrenza sleale e dell'articolo 30 del regolamento sui servizi digitali non integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Art. 35 Garanzia della protezione della salute

Nella legge vigente la garanzia della protezione della salute e l'obbligo di informare la competente autorità cantonale di esecuzione sono disciplinati agli articoli 27 e 84 ODerr. Queste disposizioni attuano l'articolo 19 del regolamento (CE) n. 178/2002. Ora in Svizzera si applica direttamente la legislazione dell'UE in materia (cpv. 1) che fa parte dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

L'articolo 19 del regolamento (CE) n. 178/2002 si applica per analogia anche agli oggetti d'uso (cpv. 2). In termini di contenuto ciò non comporta alcuna modifica rispetto al diritto vigente.

L'articolo 3 corrisponde all'articolo 27 capoverso 4 del diritto vigente.

Art. 36 Rintracciabilità

La rintracciabilità svolge un ruolo fondamentale per garantire la sicurezza delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e deve essere garantita in tutte le fasi della produ-

⁷⁰⁸ RS 241

zione, della trasformazione e della distribuzione. L'articolo 28 della LDerr attuale corrisponde all'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002. Il riferimento diretto al diritto dell'UE non comporta alcuna modifica in termini di contenuti.

In materia di rintracciabilità, ai materiali e oggetti si applica l'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1935/2004, che riprende i principi di base della rintracciabilità delle derrate alimentari. Anche in questo ambito non ci saranno modifiche di ordine materiale rispetto alla legge in vigore oggi.

Come già fa la legge in vigore, anche la nuova legge assoggetta per analogia i cosmetici e i giocattoli alle disposizioni sulla rintracciabilità delle derrate alimentari (cpv. 2). A livello di contenuto non vi sono modifiche.

L'articolo 3 corrisponde all'articolo 28 capoverso 3 LDerr.

Sezione 3: Obblighi dei gestori di servizi di hosting e dei gestori di piattaforme online

Gli obblighi elencati in questa sezione si applicano esclusivamente ai gestori di servizi di hosting e di piattaforme online (v. commento all'art. 33 AP-LDerr).

Art. 37

Il controllo del commercio online da parte della competente autorità di esecuzione presuppone che esse dispongano delle informazioni necessarie. Il capoverso 1 stabilisce che, su richiesta, i gestori di servizi di hosting, inclusi i gestori delle piattaforme online, devono comunicare alla competente autorità di esecuzione le informazioni necessarie per l'esecuzione della legislazione sugli alimenti in relazione alle offerte online sugli alimenti e gli oggetti d'uso, tra cui l'identità e l'indirizzo di contatto degli offerenti, incluso l'indirizzo di posta elettronica. Questa disposizione si basa sull'articolo 30 del regolamento sui servizi digitali non integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Al fine di sostenere una buona e diretta collaborazione tra le autorità e i gestori della piattaforma online, su richiesta, questi ultimi devono comunicare alle autorità di esecuzione anche una persona responsabile (cpv. 2 lett. a), che dovrebbe essere l'interlocutore di riferimento per la competente autorità di esecuzione.

Oltre ad adempiere agli obblighi di cui al capoverso 1, se le derrate alimentari o gli oggetti d'uso sono stati offerti attraverso la loro piattaforma, su richiesta i gestori della piattaforma online devono fornire alla competente autorità di esecuzione anche informazioni sulle transazioni effettuate e informazioni di contatto degli acquirenti (cpv. 2 lett. b).

Il capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare in quale forma devono essere comunicati i dati (formato elettronico, cartaceo ecc.)

Sezione 4: Obblighi delle aziende che immettono sul mercato derrate alimentari od oggetti d'uso all'estero

Questa sezione contiene gli obblighi per le aziende che, dalla Svizzera, immettono sul mercato derrate alimentari o oggetti d'uso all'estero, senza che questi entrino mai in Svizzera. Gli obblighi differiscono da quelli delle categorie di stabilimenti di cui alla sezione 2 e alla sezione 3 del capitolo 6 (cfr. art. 33 e segg. AP-LDerr).

Art. 38

Il commercio internazionale di derrate alimentari e oggetti d'uso è in costante aumento. Per garantire la sicurezza e la protezione dagli inganni è necessario che le competenti autorità di esecuzione si coordinino e si sostengano a vicenda. Se aziende svizzere immettono sul mercato estero derrate alimentari o oggetti d'uso non sicuri o caratterizzati o pubblicizzati in modo ingannevole e questi non raggiungono mai la Svizzera, secondo il diritto attuale le autorità di esecuzione svizzere non possono ottenere dall'azienda svizzera le informazioni necessarie per ripristinare la situazione legale nel Paese in oggetto. Le competenze delle autorità di esecuzione svizzere sono principalmente limitate all'immissione sul mercato di derrate alimentari e oggetti d'uso in Svizzera. L'esportazione di derrate alimentari è disciplinata dall'articolo 27 capoverso 1 e quella di oggetti d'uso dall'articolo 27 capoversi 2 e 3 AP-LDerr. Anche il rispetto di queste disposizioni è controllato dalle autorità di esecuzione svizzere.

Ora un'azienda svizzera che immette sul mercato estero derrate alimentari o oggetti d'uso inviando dall'estero i prodotti direttamente ai consumatori, anch'essi all'estero, sarà obbligato a fornire informazioni alla competente autorità di esecuzione. Sia nel caso in cui l'autorità estera si rivolga al Cantone, sia che si rivolga all'USAV, le informazioni devono essere limitate agli obiettivi di protezione perseguiti dalla legislazione svizzera in materia di derrate alimentari, conformemente all'articolo 1 LDerr.

Gli obblighi di controllo autonomo secondo l'articolo 33 e seguenti AP-LDerr non si applicano a queste aziende.

Sezione 5: Controllo ufficiale

Art. 39 Controllo delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso

Per l'esecuzione dei controlli ufficiali sulle derrate alimentari e sugli oggetti d'uso, l'articolo 39 capoverso 1 AP-LDerr rimanda al regolamento (UE) 2017/625, che è elencato nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare e si applicherà direttamente in Svizzera. Il regolamento specifica come devono procedere le autorità di esecuzione nel controllo delle derrate alimentari e dei materiali e oggetti e quali diritti hanno a questo proposito.

Nei controlli ufficiali delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso rientra anche la lotta alle pratiche fraudolente e ingannevoli nella filiera agroalimentare (cfr. art. 9 par. 2, 65 par. 4, 97 par. 2, 102 par. 4 e 139 par. 2 del regolamento (UE) 2017/625). I principi per il controllo ufficiale degli altri oggetti d'uso sono stabiliti ai capoversi 2 e 3. Queste disposizioni si basano sull'articolo 30 capoversi 1 e 2 LDerr. Sebbene l'individuazione di pratiche fraudolente o ingannevoli non sia uno degli obiettivi della

legislazione sulle derrate alimentari, la presenza di tali pratiche in alcuni settori può influire sull'attuazione degli obiettivi di cui all'articolo 1 (sicurezza alimentare, protezione dagli inganni). Si pensi, ad esempio, a un caso come l'aggiunta al tonno di additivi non autorizzati per modificarne il colore al fine di far credere che sia fresco, cosa che può provocare una reazione allergica nei consumatori. Si può citare anche lo scandalo avvenuto in Spagna all'inizio degli anni '80, quando fu venduto olio di colza adulterato come olio d'oliva per uso industriale, causando numerosi decessi.

Art. 40 Controllo degli oggetti d'uso

Il capoverso 1 si orienta all'articolo 30 capoverso 1 LDerr.

Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 30 capoverso 2 LDerr, tuttavia per gli altri oggetti d'uso disciplina alla lettera b come nuovo compito della competente autorità di esecuzione durante i controlli l'obbligo di tener conto dei rischi potenziali e della probabilità di violazioni della legislazione sulle derrate alimentari dovuti a pratiche fraudolente o ingannevoli nella filiera agroalimentare, come per le derrate alimentari e i materiali e oggetti (v. commento agli art. 33 e 39).

I capoversi 3 e 4 corrispondono ai capoversi 3 e 4 dell'articolo 30 LDerr.

Art. 41 Competenze del Consiglio federale in materia di controlli delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso

Le lettere a e b corrispondono alle lettere a e b dell'articolo 30 capoverso 5 LDerr.

La lettera c attua la raccomandazione del Controllo federale delle finanze (CDF) di fissare obiettivi per i controlli dei prodotti. In particolare, il Consiglio federale dovrebbe poter specificare i prodotti o le categorie di prodotti che l'autorità di esecuzione deve controllare e dovrebbe anche poter stabilire i requisiti relativi al numero di controlli e al periodo entro il quale essi devono avere luogo. Il fatto che il Consiglio federale disponga di questa competenza è importante anche perché l'articolo 55 AP-LDerr stabilisce che le autorità federali collaborano con istituzioni e organi specializzati esteri e internazionali e assumono i compiti derivanti dai trattati internazionali. Con la nuova competenza si mira a garantire che la Svizzera possa partecipare a programmi di controllo coordinati (ad es., programma nazionale di analisi delle sostanze estranee [PNSE]) sulla base di accordi internazionali.

Perché la lotta alla criminalità alimentare abbia successo, è necessario che i casi di sospetta violazione sistematica della legislazione sulle derrate alimentari dovuta a pratiche fraudolente o ingannevoli nella filiera agroalimentare possano essere affrontati in modo coordinato ed efficiente. A tal fine, il Consiglio federale deve poter obbligare le autorità cantonali di esecuzione a notificare tali casi all'USAV (lett. d). In base al nuovo articolo 55 capoverso 3 lettera c AP-LDerr, in qualità di competente autorità federale, l'USAV ha la possibilità di prescrivere alle autorità cantonali di esecuzione l'adozione di misure di esecuzione concrete.

Art. 42 Informazione dei gestori di piattaforme online

Al fine di disabilitare le offerte illegali di derrate alimentari e oggetti d'uso presentate dalle piattaforme online ai sensi dell'articolo 8 AP-LDerr, le competenti autorità di esecuzione dovrebbero essere in grado di fornire ai gestori di tali piattaforme le informazioni necessarie in modo che essi possano, ad esempio, rimuovere l'offerta in oggetto in caso di pericolo grave per la salute e quindi impedire che il prodotto in oggetto raggiunga i consumatori. Prima che le informazioni vengano trasmesse al gestore della piattaforma, alla persona che immette il prodotto sul mercato è concesso, ove possibile, il diritto di audizione.

Art. 43 Controllo degli animali da macello e delle carni

Il controllo degli animali da macello e delle carni è disciplinato nel dettaglio dagli articoli 17 e 18 del regolamento (UE) 2017/625 e dagli atti giuridici emanati sulla base di tale regolamento che attuano la presente disposizione e sono parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare (cpv. 1). Le corrispondenti disposizioni del diritto svizzero possono quindi essere abrogate. Visto che il diritto svizzero in questo ambito corrisponde già a quello dell'UE grazie all'allegato I dell'Accordo agricolo, la futura applicazione diretta del diritto dell'UE non comporta alcuna modifica sostanziale.

Va mantenuto invece l'attuale articolo 31 capoverso 3 lettera b LDerr, perché questo ambito non è coperto dal regolamento (UE) 2017/625 (cpv. 2).

Art. 44 Risultato del controllo

In futuro la documentazione del risultato del controllo ufficiale delle derrate alimentari e dei materiali e oggetti e la comunicazione del risultato dello stesso si baseranno sull'articolo 13 del regolamento (UE) 2017/625 (cpv. 1). Ai sensi del capoverso 1 di questa disposizione dell'UE la documentazione deve essere scritta, e può avvenire su supporto cartaceo o per via elettronica.

Ai sensi del capoverso 2, i requisiti per la documentazione del controllo e la notifica dei risultati dello stesso si applicano per analogia anche agli altri oggetti d'uso.

La regolamentazione derogatoria di cui al capoverso 3 si riferisce al capoverso 1 e corrisponde al diritto vigente (cfr. il secondo periodo dell'art. 32 cpv. 1 LDerr).

Il capoverso 4 corrisponde all'attuale articolo 32 capoverso 2 LDerr.

Art. 45 Contestazione

Questa disposizione corrisponde all'articolo 33 LDerr.

Sezione 6: Misure

Art. 46 Prodotti contestati

Come già avviene nel diritto vigente, in futuro si distinguerà se le misure si riferiscono ai prodotti stessi oppure se si tratta di misure che non hanno a che fare con essi, come ad esempio nel caso di contestazioni relative ai processi di fabbricazione, ai locali, agli impianti di produzione, ecc. Le contestazioni relative ai prodotti sono disciplinate dall'articolo 46, mentre quelle non riferite ai prodotti dall'articolo 47. Le misure relative ai prodotti offerti via Internet in violazione dei requisiti della legislazione sugli alimenti sono disciplinate dall'articolo 48.

Il regolamento (UE) 2017/625 copre le derrate alimentari e i materiali e oggetti. Il capoverso 1 rimanda, per l'attuazione dei requisiti della legislazione sulle derrate alimentari agli articoli 66, 137 e 138 del regolamento (UE) n. 2017/625. L'articolo 138 paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 2017/625 è di importanza centrale: esso stabilisce che le competenti autorità di esecuzione intraprendono ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore e adottano le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi.

Nell'ordinare le misure, è di fondamentale importanza osservare il principio della proporzionalità. L'articolo 138 paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 2017/625 menziona come criteri importanti anche la natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità.

Il capoverso 1 si applica per analogia anche agli altri oggetti d'uso (cpv. 2).

Visto che l'elenco delle misure di cui all'articolo 138 paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 2017/625 per l'applicazione dei requisiti della legislazione sulle derrate alimentari non è esaustivo, viene mantenuto il catalogo delle possibili misure ai sensi dell'articolo 34 dell'attuale LDerr (cpv. 3–6). In questo modo è possibile valutare quali misure concrete sono compatibili con i principi di base sopra descritti.

Art. 47 Contestazioni non riferite a prodotti

Questa disposizione è stata ripresa senza modifiche dall'articolo 35 LDerr, tranne che per una modifica terminologica: mentre la LDerr parla di «persona responsabile in seno all'azienda», ora si parla di «operatori». Questo termine viene ora utilizzato in tutto l'atto normativo. Quando si ordinano le misure, si applicano gli stessi principi di base illustrati nell'articolo 46 di cui sopra. Neanche l'elenco di possibili misure di cui al capoverso 1 di questo articolo dell'AP-LDerr è da considerarsi esaustivo.

Art. 48 Prodotti offerti su Internet

L'articolo 48 AP-LDerr disciplina ora le misure che la competente autorità di esecuzione può ordinare se vengono offerte su Internet derrate alimentari od oggetti d'uso che disattendono i requisiti del diritto alimentare. Secondo il capoverso 1 lettera a, la competente autorità di esecuzione deve poter ordinare, sulla base dell'articolo 23 del regolamento sulla vigilanza del mercato e degli articoli 14 e 16 del regolamento sui servizi digitali, che un operatore economico, un servizio di hosting o una piattaforma online disabilitino l'accesso all'offerta online o rimuovano il contenuto contestato (il

cosiddetto principio «*notice and take down*») e che la piattaforma online impedisca che, dopo essere stata disabilitata, l'offerta sia resa nuovamente accessibile con l'aiuto dei suoi servizi (lett. b). Per garantire il diritto di audizione, l'autorità di controllo competente deve prima cercare di contattare l'offerente del prodotto. Solo se non ci riesce oppure se l'offerente del prodotto non ha sede in Svizzera, può provvedere a disabilitare l'offerta. Le violazioni di questa disposizione possono essere sanzionate con una multa per disobbedienza a decisioni delle autorità secondo l'articolo 292 del Codice penale svizzero (CP)⁷⁰⁹.

Alle autorità di esecuzione viene data inoltre la competenza di rendere impossibile l'accesso all'offerta online o ai prodotti contestati bloccando o revocando il nome del dominio utilizzato (lett. c).

Gli ordini di bloccare o revocare il nome del dominio devono essere rivolti al titolare del nome del dominio. Prima che SWITCH possa bloccare o revocare il nome di dominio, la competente autorità di esecuzione deve concedere il diritto di audizione al titolare dello stesso. In base al principio di proporzionalità, l'autorità di esecuzione può ordinare il blocco o la revoca del nome del dominio solo se il titolare dello stesso o il gestore di un web shop non ha ottemperato alla richiesta delle autorità di esecuzione di ripristinare la situazione giuridica.

Le misure di cui al capoverso 1 possono essere ordinate anche se la competente autorità di esecuzione del Paese di destinazione del prodotto lo richiede, perché esso non soddisfa le disposizioni in materia di derrate alimentari (cpv. 2). Tuttavia, ciò presuppone che le derrate alimentari o gli oggetti d'uso in oggetto siano esportati dalla Svizzera (v. art. 27 AP-LDerr). Questa disposizione non si applica alle derrate alimentari o agli oggetti d'uso che non entrano mai in Svizzera. Tuttavia, a questi prodotti si applica l'articolo 38 se un'azienda svizzera li immette sul mercato all'estero.

Art. 49 Misure cautelari

Le misure cautelari sono uno strumento importante per garantire in ogni momento la protezione dei consumatori. L'articolo 45 serve, da un lato, ad attuare l'articolo 138 del regolamento (EU) 2017/625 e, dall'altro lato, riguardo l'ordine di misure sulla base di un ragionevole sospetto, a concretizzare l'articolo 137 paragrafo 2 di tale regolamento. Esso copre sia le derrate alimentari sia gli oggetti d'uso. A livello di contenuto non ci sono modifiche rispetto al diritto attuale (cfr. art. 36 LDerr).

Art. 50 Denuncia penale

Questo articolo corrisponde al diritto attuale (art. 37 LDerr).

Capitolo 7: Esecuzione

Sezione 1: Confederazione

⁷⁰⁹ RS 311.0

Art. 51 Importazione, transito ed esportazione

Questa disposizione è identica all'articolo 38 LDerr. La ripartizione delle responsabilità e dei compiti tra Confederazione e Cantoni non subisce modifiche.

Art. 52 Limitazioni dell'importazione

La competenza della competente autorità federale di esecuzione di imporre limitazioni dell'importazione resta invariata. Tuttavia, se i prodotti in oggetto rientrano nel campo d'applicazione degli atti giuridici elencati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, occorre garantire che tali limitazioni dell'importazione siano compatibili con tali atti.

Art. 53 Ricerca

Questa disposizione è identica all'articolo 40 LDerr. In questo ambito non ci saranno modifiche rispetto a oggi.

Art. 54 Esecuzione nell'esercito

Lo scopo della LDerr è, tra le altre cose, quello di proteggere la salute dei consumatori da derrate alimentari e oggetti d'uso non sicuri e di garantire che, nell'impiego di derrate alimentari e oggetti d'uso, siano osservati i principi dell'igiene (art. 1 lett. a e b AP-LDerr).

Considerato che l'esercito fabbrica, immagazzina o trasforma autonomamente notevoli quantità di derrate alimentari e oggetti d'uso e le distribuisce ai suoi membri, il campo d'applicazione della LDerr deve estendersi anche all'esercito. Il controllo delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso da parte dell'esercito dovrebbe corrispondere a quello in ambito civile⁷¹⁰. Questa disposizione è indipendente dal Protocollo sulla sicurezza alimentare.

In virtù dell'articolo 118 capoverso 2 lettera a della Costituzione federale (Cost.)⁷¹¹, la Confederazione dispone di ampie competenze legislative nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso. La competenza legislativa comprende anche la facoltà di decidere come organizzare l'esecuzione, nella misura in cui la Costituzione federale non si esprime in merito. Secondo le disposizioni generali di esecuzione dell'articolo 46 Cost., l'esecuzione della legislazione federale spetta ai Cantoni, tuttavia, ciò non vieta alla Confederazione di prevedere eccezioni per l'esercito. Ai sensi dell'articolo 60 capoverso 1 Cost., la Confederazione dispone di poteri legislativi completi ed esclusivi in materia di affari militari, il che consente anche al legislatore di adattare all'esercito le disposizioni di esecuzione generale dell'articolo 46 Cost. A tale proposito va tenuto presente il principio ai sensi dell'articolo 43a capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua.

⁷¹⁰ FF 1989 I 946

⁷¹¹ RS 101

Nella misura in cui l'esecuzione della LDerr è attribuita alla Confederazione, già oggi l'articolo 41 LDerr rappresenta una violazione giuridica della sovranità ordinaria in materia di esecuzione, vale a dire di quella cantonale prevista ai sensi dell'articolo 46 Cost.

Il capoverso 1 stabilisce il principio secondo cui la competente autorità cantonale di esecuzione è responsabile dell'esecuzione nell'esercito. Il Servizio veterinario dell'esercito è responsabile del controllo autonomo all'interno dello stesso. L'esecuzione da parte delle competenti autorità cantonali avviene, in particolare, anche nelle strutture che si trovano in impianti militari, ma sono gestite da civili.

Il capoverso 2 definisce quindi gli ambiti in cui è lo stesso esercito a occuparsi dell'esecuzione e dello svolgimento dei controlli necessari. Questo nuovo disciplinamento chiarisce il diritto vigente, per il quale si sono verificati spesso problemi di interpretazione.

Le eccezioni di cui al capoverso 2 comprendono innanzitutto il controllo degli impianti di approvvigionamento idrico dell'esercito, che avviene comunque per il tramite di quest'ultimo. Per questi impianti, l'esercito dispone delle competenze necessarie per eseguire in modo professionale e a cadenza regolare controlli basati sul rischio. Così facendo, garantisce che l'acqua e gli impianti di approvvigionamento idrico siano conformi ai requisiti della legislazione sulle derrate alimentari. Gli impianti di approvvigionamento idrico dell'esercito possono essere situati in impianti militari con accesso limitato ai sensi dell'ordinanza del 2 maggio 1990⁷¹² concernente la protezione delle opere militari oppure condurre a essi. Solo le persone che hanno superato il relativo controllo della sicurezza sono autorizzate ad accedere a tali strutture. Poiché un controllo di sicurezza richiede molto tempo e al fine di limitare l'accesso a queste strutture, è giustificato che l'esercito stesso sia responsabile del controllo di queste e di tutte le altre strutture di approvvigionamento idrico al suo interno.

La seconda eccezione riguarda tutti gli impianti militari con accesso limitato. In base al disciplinamento esistente nell'ordinanza dell'8 dicembre 1997⁷¹³ sul controllo delle derrate alimentari nell'esercito (OCDA), l'esercito era già responsabile dei controlli negli impianti militari con accesso limitato (cfr. art. 6 OCDA). La maggior parte delle cucine dell'esercito viene gestita in caserme e alloggi per le truppe in superficie oppure in strutture senza accesso limitato, motivo per cui è improbabile che questa eccezione si applichi di frequente.

Non è più necessaria l'eccezione per le cucine in installazioni non fisse. Oggi, per la sussistenza sul campo, i pasti vengono solitamente preparati in cucine fisse e poi distribuiti sul campo. Accade meno frequentemente che vengano preparati direttamente sul campo (ad es., con un sistema mobile di sussistenza). In entrambi i casi la situazione è paragonabile a quella delle aziende di catering in ambito civile: anche qui pasti vengono spesso precotti e poi consegnati. Se un'azienda di catering non cucina nella propria sede, ma in loco (ad es. in occasione di un ricevimento di nozze), il controllo può essere effettuato anche in questa sede temporanea, purché essa sia nota. Non vi è

⁷¹² RS **510.518.1**

⁷¹³ RS **817.45**

quindi bisogno di alcuna eccezione per questa situazione, poiché non è specifica dell'esercito, ma si verifica anche in situazioni civili.

Il capoverso 3 attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare le competenze, i requisiti per un'adeguata formazione degli organi di controllo, i requisiti minimi dell'autorità dell'esercito addetta al controllo e la procedura. Per gli organi di controllo delle derrate alimentari nell'esercito si applicheranno gli stessi requisiti di formazione degli organi di controllo nel settore civile. Devono essere creati i requisiti legali affinché i collaboratori e i membri dell'esercito che svolgono compiti di esecuzione ufficiali possano completare una formazione adeguata ai rispettivi compiti e ottenere un certificato di competenza. L'OELDerr va adeguata di conseguenza. Inoltre, il Consiglio federale deve disciplinare anche i requisiti minimi dell'autorità addetta al controllo all'interno dell'esercito e l'OCDAE va modificata di conseguenza.

Art. 55 Vigilanza e coordinamento

I capoversi 1 e 2 corrispondono alla legge attuale (art. 42 cpv. 1 e 2 LDerr).

Nel capoverso 3 l'elemento nuovo è che l'autorità federale competente della vigilanza dell'esecuzione cantonale dispone ora degli strumenti elencati alle lettere a–c non soltanto per coordinare l'esecuzione, ma anche indipendentemente da tale attività. Questo è importante perché le interdipendenze internazionali della Svizzera richiedono una maggiore flessibilità in questo senso: infatti, le pratiche fraudolente o ingannevoli spesso non si limitano a un solo Cantone, ma sono diffuse a livello nazionale o hanno addirittura origini internazionali. Affinché la Confederazione possa adempiere al suo compito di direzione dell'esecuzione, in questi casi deve essere in grado di ordinare ai Cantoni di adottare determinate misure. Ciò consente, tra l'altro, di coordinare le indagini preliminari sulle pratiche ingannevoli o fraudolente e di ordinare misure concrete. È necessaria flessibilità anche nel caso in cui la Confederazione intenda partecipare a programmi internazionali, cosa che richiede che alcuni prodotti siano specificamente campionati ed esaminati.

I capoversi 4 e 5 corrispondono alla legge attuale (art. 42 cpv. 4 e 5 LDerr).

Art. 56 Laboratori nazionali di riferimento

Questa disposizione si basa sull'attuale articolo 43 LDerr, ma ora si tiene conto dell'applicazione diretta degli articoli 92 e seguenti del regolamento (UE) 2017/625 per le derrate alimentari e i materiali e oggetti. La Confederazione è incaricata di gestire i laboratori nazionali di riferimento. Lo scopo di questi laboratori è quello di sostenere le autorità di esecuzione nella prevenzione, nella scoperta e nella persecuzione di violazioni contro la legislazione sulle derrate alimentari (cpv. 1). L'articolo attua inoltre l'articolo 100 paragrafo 1 del regolamento (UE) 2017/625, che impone agli Stati membri dell'UE – e, con l'entrata in vigore del Protocollo sulla sicurezza alimentare, anche alla Svizzera – di designare uno o più laboratori nazionali di riferimento per ogni laboratorio di riferimento dell'Unione europea designato a norma dell'articolo 93 paragrafo 1.

Il capoverso 2 corrisponde all'attuale articolo 43 capoverso 2 LDerr. Il riferimento alla legge federale sugli acquisti pubblici viene omissso perché la sua applicazione è scontata e non è necessario menzionarla esplicitamente.

Poiché questa disposizione si applica sia alle derrate alimentari sia a tutti gli oggetti d'uso, il Consiglio federale deve avere la competenza di determinare i settori di competenza di questi laboratori e di definirne i requisiti e i compiti. Per le derrate alimentari e i materiali e oggetti, questa competenza normativa è limitata dalle prescrizioni degli articoli 100 e 101 del regolamento (UE) 2017/625 (cpv. 3).

Per gli altri oggetti d'uso, i requisiti essenziali dei laboratori sono elencati al capoverso 4 alle lettere a–c e corrispondono a quelli della legge attuale (cfr. art. 43 cpv. 4 LDerr).

Art. 57 Disposizioni di esecuzione del Consiglio federale

I capoversi 1 e 2 corrispondono alla legge attuale (cfr. art. 44 cpv. 1 e 2 LDerr).

Nell'ambito della revisione totale della legislazione sulle derrate alimentari entrata in vigore nel 2017, sia il Consiglio federale sia il Parlamento hanno chiesto di armonizzare la legislazione svizzera con quella dell'UE, al fine di stabilire in Svizzera lo stesso livello di protezione dei Paesi confinanti e, inoltre, di evitare o eliminare gli ostacoli al commercio nel traffico merci con l'UE. Visto che gran parte della legislazione dell'UE entra in vigore già 20 giorni dopo la sua adozione, nel diritto attuale è difficile o impossibile attuarla simultaneamente in Svizzera se i relativi progetti legislativi devono passare attraverso il processo legislativo ordinario. Pertanto, come nella legislazione sugli agenti terapeutici (art. 82 cpv. 3 della legge sugli agenti terapeutici⁷¹⁴), in futuro il Consiglio federale deve avere la competenza, nell'ambito dell'attuazione autonoma successiva, di dichiarare applicabile anche in Svizzera la futura legislazione di attuazione dell'UE nella versione vincolante per gli Stati membri (il cosiddetto riferimento dinamico all'UE) anche in settori non coperti dal Protocollo (ad es. derrate alimentari come acqua potabile, caffè, cioccolato o cosmetici) che la Svizzera può disciplinare autonomamente. La competenza del Consiglio federale non si applica ai settori coperti dal Protocollo sulla sicurezza alimentare. In questi settori non vi è necessità di prevedere nel diritto svizzero ulteriori rimandi dinamici agli atti giuridici dell'UE.

Art. 58 Collaborazione internazionale

Questa disposizione corrisponde all'articolo 45 LDerr, che viene ripreso senza modifiche in termini di contenuto.

Art. 59 Verifiche transfrontaliere

Anche questa disposizione viene sostanzialmente ripresa dalla legge attuale (art. 46 LDerr). L'articolo non comporta modifiche.

⁷¹⁴ RS 812.21

Sezione 2: Cantoni

Art. 60 Esecuzione e controllo

Il tenore di questa disposizione è identico a quello dell'articolo 47 della legge attuale, rispetto al quale non ci sono modifiche.

Art. 61 Laboratori

Il tenore di questa disposizione è identico a quello dell'articolo 47 della legge attuale, rispetto al quale non ci sono modifiche.

Art. 62 Organi di esecuzione

Questa disposizione si basa sul diritto attuale (art. 49 LDerr). La novità è che nel capoverso 1 lettera c numero 4 ora vengono indicati tra gli organi di esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari anche gli esperti ufficiali, i cui compiti e responsabilità sono attualmente disciplinati nell'ordinanza del 16 novembre 2011⁷¹⁵ concernente la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento delle persone impiegate nel settore veterinario pubblico. Sebbene contribuiscano al controllo della filiera agroalimentare, gli esperti ufficiali non erano citati esplicitamente nella LDerr attuale, si decide quindi di farlo nell'AP. Gli assistenti specializzati ufficiali precedentemente citati alla lettera c numero 4 figurano ora alla lettera c numero 5.

I capoversi 2 e 3 sono invece nuovi: la tecnologizzazione della fabbricazione di derrate alimentari e oggetti d'uso è in costante aumento e il suo monitoraggio richiede competenze specialistiche sempre più ampie, di cui non tutte le autorità cantonali di esecuzione dispongono.

Anche per scoprire pratiche fraudolente o ingannevoli sono necessarie competenze specialistiche. Ad esempio, gli organi di esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari possono aver bisogno di rivolgersi a esperti in grado di verificare il flusso di merci e anche il flusso di denaro in un'azienda. Finora la LDerr non prevedeva questa competenza.

Pertanto, è logico che i Cantoni si sostengano a vicenda nei loro controlli. Gli esperti di un Cantone devono poter essere impiegati da un altro Cantone che non dispone di personale con le competenze specialistiche necessarie. Questi esperti dispongono delle stesse competenze degli altri organi di esecuzione in materia di derrate alimentari, vale a dire in particolare le competenze di cui all'articolo 40 capoversi 3 e 4.

Possono essere coinvolti tutti gli esperti che dispongono delle competenze specialistiche necessarie. In primo luogo, si tratta di esperti della Confederazione, dei Cantoni e dei laboratori nazionali di riferimento ai sensi dell'articolo 56, ma anche dell'economia privata.

⁷¹⁵ RS 916.402

Il capoverso 2 non prevede la competenza delle autorità di esecuzione a impiegare gli esperti: il loro coinvolgimento è volontario e concordato.

Il capoverso 3 corrisponde all'attuale articolo 49 capoverso 2 LDerr e resta invariato.

Art. 63 Disposizioni di esecuzione dei Cantoni

Questa disposizione corrisponde all'articolo 50 del diritto attuale e resta invariata.

Art. 64 Coordinamento, direzione e collaborazione con le autorità federali

Il contenuto dell'articolo 61 corrisponde all'articolo 51 LDerr.

Sezione 3: Personale degli organi di esecuzione

Art. 65 Requisiti del personale degli organi di esecuzione

Il primo e il secondo capoverso di questa disposizione corrispondono ai capoversi 1 e 2 dell'articolo 52 LDerr e vengono ripresi nell'AP-LDerr senza modifiche.

Il capoverso 3 riprende il contenuto dell'articolo 53 capoverso 5 LDerr. Questo capoverso non si riferisce soltanto alla formazione, ma anche ai certificati di formazione e di esame richiesti per l'ammissione ad essa.

Come avveniva finora in ambito alimentare, è l'USAV a decidere nei singoli casi se i requisiti per l'ammissione alla formazione formale sono soddisfatti. Devono essere prese in considerazione tutte le formazioni e qualificazioni professionali necessarie per l'accesso alla formazione formale, tra cui i diplomi conseguiti nel settore pertinente, i certificati ufficiali e l'esperienza professionale.

Art. 66 Formazione formale e formazione continua

Il capoverso 1 si basa sull'articolo 53 LDerr. In questo articolo si introduce l'espressione «formazione formale», operando così un'uniformazione della terminologia con quella utilizzata nella legge federale del 20 giugno 2014⁷¹⁶ sulla formazione continua (LFCo). Ai sensi dell'articolo 3 lettera a LFCo, si intende per «formazione formale» la formazione disciplinata dallo Stato che porta al conseguimento di un titolo che costituisce la premessa per l'esercizio di un'attività professionale disciplinata dallo Stato. La formazione formale degli organismi di controllo deve essere allineata all'approccio «Dal produttore al consumatore» della legislazione alimentare dell'UE⁷¹⁷. Tale strategia prevede che le diverse unità amministrative coinvolte nel controllo della filiera agroalimentare attuino un piano comune e include anche l'armonizzazione dei requisiti per il personale addetto ai controlli.

⁷¹⁶ RS 419.1

⁷¹⁷ <https://food.ec.europa.eu > horizontal-topics > farm-fork-strategy>.

La LDerr, la LFE e la LPAn oggi disciplinano singolarmente e in modo specifico i requisiti per il personale degli organi di esecuzione, la formazione e la formazione continua. La presente revisione elimina le incongruenze emerse nel corso tempo e aggiorna i contenuti; può quindi fungere da base per una futura «ordinanza sulla formazione» che riguardi congiuntamente gli organi di esecuzione nei settori alimentare e veterinario.

Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a disciplinare i dettagli della formazione formale. Ciò include anche la regolamentazione dei requisiti per l'ammissione ad essa.

Gli organi di esecuzione devono mantenere aggiornate le conoscenze nel proprio ambito di competenza e approfondirle. Inoltre, i rapidi sviluppi della tecnologia in ambito alimentare e la complessità dei processi da valutare richiedono che le conoscenze delle persone responsabili dell'esecuzione della legislazione in materia vengano periodicamente ampliate. Pertanto, la Confederazione e i Cantoni devono avere la possibilità di offrire al personale incaricato dell'esecuzione formazioni continue nell'ambito della formazione formale (cpv. 3). Queste «formazioni continue» non sono equiparabili alla «formazione continua» di cui all'articolo 3 lettera a LFCo.

Il capoverso 4 colma una lacuna nella legislazione esistente e conferisce al Consiglio federale la competenza di mantenere aggiornato alle ultime conoscenze tecniche il livello di formazione del personale degli organi di esecuzione di Confederazione e Cantoni rendendo obbligatorie le formazioni continue di cui al capoverso 3. In questo caso si possono prendere in considerazione anche formazioni continue offerte da organizzazioni esterne.

Art. 67 Svolgimento degli esami

Questa disposizione consente al Consiglio federale di disciplinare lo svolgimento degli esami del personale degli organi di esecuzione. Corrisponde all'articolo 53 capoverso 3 LDerr (cpv. 1).

Inoltre, il Consiglio federale può nominare le commissioni d'esame. Si tratta di commissioni extraparlamentari secondo l'articolo 57a e seguenti della legge del 21 marzo 1997¹⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione che non dispongono di alcuna competenza decisionale. I loro compiti sono condurre gli esami e fornire consulenza all'Ufficio federale competente sulle questioni relative alla formazione (cpv. 2).

Sezione 4: Disposizioni comuni per l'esecuzione da parte della Confederazione e dei Cantoni

Art. 68 Avvertimento al pubblico

Questa disposizione è ripresa senza modifiche dal diritto vigente e attua l'articolo 10 del regolamento (CE) n. 178/2002.

Anche la procedura per l'emissione di un avvertimento al pubblico rimane invariata. Se accertano che a un numero indeterminato di consumatori sono stati consegnati derivate alimentari od oggetti d'uso non sicuri, la competente autorità di esecuzione ha l'obbligo di agire (cpv. 1; art. 54 cpv. 1 LDerr). Anche se compito di ritirare o richiamare i prodotti pericolosi per la salute spetta principalmente alle persone responsabili degli stabilimenti (art. 35), la competente autorità di esecuzione è tenuta ad accompagnare il caso e, eventualmente, ad adottare le misure appropriate e necessarie. Nel farlo, deve ponderare gli interessi tra il pericolo per la salute e la denuncia dell'azienda che l'avvertimento stesso comporta. In caso di possibili danni gravi e a lungo termine per la salute, è sempre necessario emettere avvertimenti al pubblico: in questo caso, l'interesse economico dell'azienda deve passare in secondo piano.

Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 54 capoverso 2 LDerr e stabilisce che se è minacciata la popolazione di più Cantoni, l'informazione e le raccomandazioni incombono alla competente autorità federale di esecuzione. Per evitare informazioni contraddittorie, quando il pericolo va oltre l'ambito locale è importante che la Confederazione si occupi anche del coordinamento delle informazioni.

Nei casi di minore entità, può essere sufficiente informare attraverso il sito web della competente autorità di esecuzione (cpv. 3).

Secondo il capoverso 4, prima di rivolgersi al pubblico, la competente autorità di esecuzione deve consultare la persona che ha fabbricato, importato o immesso sul mercato il prodotto nonché le organizzazioni dei consumatori (corrisponde all'art. 54 cpv. 4 LDerr). Queste consultazioni sono importanti perché nel momento in cui le autorità emanano l'avvertimento al pubblico, l'azienda interessata può subire una perdita di immagine o addirittura un crollo delle vendite. In caso di pericolo imminente e di necessità di un intervento immediato, in casi eccezionali si può rinunciare alla consultazione o, se l'azienda interessata è raggiungibile, si stabilisce per la possibilità di consultazione una scadenza molto breve, per esempio di un'ora.

Quando si decide se emettere un avvertimento al pubblico, è molto importante il principio della proporzionalità: la pubblicazione sui media dovrebbe essere limitata ai casi più gravi di pericolo per la salute. Se le possibili conseguenze sono meno gravi, si possono adottare misure più blande che, ad esempio, non consentono di trarre conclusioni sull'azienda responsabile. Se le condizioni quadro lo consentono, la competente autorità di esecuzione può incaricare la persona che immette il prodotto sul mercato di informare il pubblico (cpv. 5).

Art. 69 Collaborazione di terzi

Per le derrate alimentari e i materiali e oggetti, la delega dei compiti nell'ambito del controllo ufficiale a terzi è disciplinata dagli articoli 28–33 del regolamento (UE) 2017/625 (cpv. 1) e dagli atti giuridici emanati sulla base di tale regolamento

che attuano la presente disposizione e sono parte integrante dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Il contenuto di queste disposizioni è in gran parte analogo all'articolo 55 LDerr. Tuttavia, il diritto UE contiene requisiti più dettagliati rispetto alla LDerr.

Per gli altri oggetti d'uso non vi sono modifiche rispetto alla legge attuale. I capoversi 2-7 corrispondono dal punto di vista del contenuto al diritto vigente.

Art. 70 Obbligo del segreto

Nel capoverso 1 è stabilito il principio che le persone incaricate dell'esecuzione della legge sulle derrate alimentari sottostanno all'obbligo del segreto. Il tenore dell'articolo è identico a quello dell'articolo 56 LDerr. A differenza della legge attuale, tuttavia, viene omessa l'informazione secondo cui sono fatte salve le disposizioni dell'AP-LDerr che contengono un obbligo di informazione o una base legale per lo scambio di dati. Questo perché è chiaro che tutte le disposizioni in materia prevalgono sull'articolo 70 come *lex specialis*. Al di fuori dell'AP-LDerr, ciò vale in particolare anche per la legge federale del 17 dicembre 2004⁷¹⁹ sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras).

Per le derrate alimentari e gli oggetti d'uso, il capoverso 2 fa riferimento anche all'articolo 8 del regolamento (UE) 2017/625. Anche questa disposizione prevale sull'articolo 70.

Capitolo 8: Finanziamento

Art. 71 Ripartizione dei costi

La ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni rimane invariata rispetto alla legge attuale. L'articolo 57 LDerr viene ripreso senza modifiche.

Art. 72 Emolumenti

Questa disposizione si basa sull'articolo 58 LDerr. Il principio secondo cui il controllo degli alimenti è esente da emolumenti rimane invariato, a meno che la legge in oggetto non disponga diversamente (cpv. 1).

L'elenco dei controlli per cui sono riscossi emolumenti (cpv. 2) rimane sostanzialmente invariato rispetto alla LDerr (cfr. art. 58 cpv. 2 LDerr), ad eccezione del capoverso 2 lettera e, che è nuovo. In futuro si applicherà direttamente anche l'articolo 79 del regolamento (UE) 2017/625. In concreto, ciò significa che per determinati controlli ufficiali devono essere riscossi tasse ed emolumenti obbligatori. Questi emolumenti riguardano le importazioni di derrate alimentari di origine animale da Paesi terzi

⁷¹⁹ RS 152.3

nell'UE o, in futuro, in Svizzera e, tra le altre cose, mirano a prevenire distorsioni della concorrenza e disparità di trattamento nei singoli Stati membri e in Svizzera⁷²⁰.

Per gli operatori in Svizzera, la futura applicazione diretta dell'articolo 79 del regolamento (UE) 2017/625 non comporterà alcun onere aggiuntivo rispetto ad oggi. Nell'ambito dell'Accordo agricolo, la Svizzera ha già armonizzato la propria legislazione con le corrispondenti disposizioni del diritto dell'UE (cfr. art. 15 dell'ordinanza del 30 ottobre 1985⁷²¹ sulle tasse dell'USAV).

I capoversi 3–6 corrispondono ai capoversi 3–6 dell'articolo 58 LDerr.

Capitolo 9: Trattamento dei dati

Art. 73 Dati di persone fisiche e giuridiche nonché segreti commerciali e di fabbricazione

In virtù del diritto attuale, le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni hanno il diritto di trattare dati personali, inclusi i dati concernenti procedimenti e sanzioni amministrativi e penali, per quanto necessario all'esecuzione dei loro compiti conformemente alla legge in oggetto. Ora si specifica che le autorità competenti sono quelle incaricate di attuare la legislazione sulle derrate alimentari, vale a dire la competente autorità di esecuzione, l'autorità cantonale di esecuzione secondo l'articolo 62 capoverso 3 nonché i terzi a cui sono affidati compiti ufficiali secondo l'articolo 69. Per «esecuzione» si intendono tutte le azioni volte ad attuare la LDerr, che, oltre all'applicazione della legge mediante l'imposizione di misure, comprendono anche, ad esempio, la preparazione della legislazione, l'attività legislativa stessa e la concessione di autorizzazioni.

Un'altra novità è che il capoverso 1 distingue tra dati di persone fisiche e giuridiche e cita esplicitamente il trattamento dei segreti commerciali e di fabbricazione. Tutti i dati e le informazioni citati possono essere trattati solo dalle autorità e dai terzi responsabili dell'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari ai sensi dell'articolo 66 (v. sopra) e solo per l'adempimento dei loro compiti ai sensi della legge in oggetto (lett. a) o per l'adempimento dei compiti loro assegnati nell'ambito della legge in oggetto in virtù di trattati internazionali (lett. b). Mentre la lettera a era già in vigore nella legge precedente, la lettera b è nuova e precisa ed estende l'articolo 45 capoverso 1 LDerr, secondo cui le autorità federali collaborano con organi specializzati e istituzioni esteri e internazionali e assumono i compiti derivanti dai trattati internazionali.

Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 59 capoverso 2 LDerr e viene ripreso senza modifiche.

⁷²⁰ Cfr. i considerando 65–67 del regolamento (UE) 2017/625.

⁷²¹ RS 916.472

Con gli strumenti giuridici di cui dispongono oggi, per le autorità di esecuzione spesso è difficile ottenere che il pubblico ministero avvii le proprie indagini in caso di sospetto che uno stabilimento di derrate alimentari od oggetti d'uso stia attuando pratiche fraudolente o ingannevoli. Per migliorare gli elementi di prova in queste situazioni, il capoverso 1 attribuisce alle autorità di esecuzione la competenza di eseguire un'analisi dello stabilimento. Ciò dovrebbe consentire loro di effettuare i controlli mirati necessari, e, se il sospetto è confermato, di trasmettere il caso al pubblico ministero per l'apertura di un'indagine. Se necessario, possono essere consultati a tal fine anche gli esperti di cui all'articolo 62 capoverso 2. Le autorità e gli organi di esecuzione di cui all'articolo 62 capoverso 3 e i terzi di cui all'articolo 69 non hanno il diritto di effettuare un'analisi dello stabilimento in caso di sospetto motivato.

Il presupposto per effettuare un'analisi dello stabilimento è, da un lato, la presenza di un sospetto motivato e, dall'altro, che un'azienda violi sistematicamente e in misura considerevole la legislazione sulle derrate alimentari. Inoltre, l'analisi dello stabilimento può essere effettuata solo se ha lo scopo di prevenire le infrazioni alla legislazione sulle derrate alimentari (lett. a), di acquisire conoscenze sulla probabilità che si verifichi un'infrazione alla legislazione sulle derrate alimentari e sull'entità di tali infrazioni (lett. b) o di preparare controlli e campagne coordinati (lett. c). Non è ammesso effettuare analisi dello stabilimento per altri scopi.

Il capoverso 2 conferisce alle autorità di esecuzione la competenza di trattare, ai fini del controllo dello stabilimento, dati concernenti i flussi finanziari e di merci degli stabilimenti di derrate alimentari e oggetti d'uso (lett. a), dati personali concernenti procedimenti e sanzioni amministrativi e penali (lett. b), dati di persone giuridiche concernenti procedimenti e sanzioni amministrativi e penali (lett. c) e dati concernenti segreti commerciali e di fabbricazione (lett. d).

Le autorità di esecuzione possono utilizzare i dati che si basano su un'analisi dello stesso tipo anche per altre analisi dello stabilimento (cpv. 3). Questo è importante perché le pratiche fraudolente o ingannevoli possono interessare diversi stabilimenti che commerciano o fabbricano le derrate alimentari o gli oggetti d'uso in questione. Solo così si può garantire un'azione efficace e coordinata contro queste attività.

Molti dei dati ottenuti nell'ambito delle analisi dello stabilimento non rientrano nella categoria dei dati personali degni di particolare protezione o dei dati di persone giuridiche degni di particolare protezione (si tratta ad es. di informazioni sui processi di produzione o sull'organizzazione interna dello stabilimento). Pertanto, il capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la competenza di trattare anche questi dati.

Per imporre le prescrizioni della legislazione sulle derrate alimentari e prevenire le frodi alimentari è necessario che le autorità di esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari abbiano a disposizione gli strumenti necessari. In tempi di crescente internazionalizzazione della circolazione delle merci e in considerazione della crescente complessità delle catene di approvvigionamento, lo scambio di informazioni

tra le autorità coinvolte nell'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari riveste una grande importanza.

Ciò con tre mozioni trasmesse, anche il Parlamento ha espresso la volontà di creare un quadro giuridico adeguato a un'azione mirata contro le frodi alimentari (v. sopra n. 2.12.9.4). L'articolo 75, ampliato rispetto all'articolo 60 LDerr, ha lo scopo di tenere conto di queste questioni, prendendo in considerazione anche il principio di proporzionalità

Rispetto all'articolo 60 LDerr la novità è la rubrica, che non si concentra più sullo scambio di dati di esecuzione come in precedenza, ma sull'assistenza amministrativa in generale.

L'obbligo di fornire assistenza amministrativa o di trasmettere le informazioni e i dati richiesti si applica alle autorità incaricate dell'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari, alle autorità e agli organi di esecuzione ai sensi dell'articolo 62 capoverso 3 e ai terzi a cui sono affidati compiti ufficiali ai sensi dell'articolo 69 (cpv. 1). Ciò include gli organismi citati anche già all'articolo 60 capoverso 1 LDerr.

Il capoverso 2 elenca i dati che le autorità di cui al capoverso 1 devono comunicarsi vicendevolmente su richiesta. Tuttavia, le autorità richiedenti possono esigere i dati solo nella misura in cui essi siano necessari per l'adempimento dei compiti loro assegnati in virtù della legge in oggetto oppure nell'ambito della legge in oggetto sulla base di trattati internazionali. Per «adempimento di compiti loro affidati nell'ambito della presente legge» si intendono anche le informazioni e i dati che consentono all'autorità di esecuzione di scoprire pratiche fraudolente o ingannevoli in un caso specifico.

Se sono soddisfatte le condizioni di cui al capoverso 2, gli organismi di cui al capoverso 1 devono comunicarsi vicendevolmente i dati sui segreti commerciali e di fabbricazione, ma l'autorità ricevente deve proteggerli verso l'esterno (cpv. 3).

La cooperazione multidisciplinare è un prerequisito per un'esecuzione efficiente della legislazione sugli alimenti. In particolare, la lotta contro le pratiche fraudolente o ingannevoli richiede uno scambio rapido e senza intoppi di dati e informazioni tra le autorità federali, i Cantoni e i terzi. Questo scambio non può limitarsi alle autorità competenti, ma deve poter avvenire su base ampia e in modo adeguato alla situazione. Ad esempio, se l'USAV viene informato che del vino a basso costo importato dall'estero è stato travasato e rietichettato in Svizzera e viene offerto in vendita via Internet, deve avere la possibilità di condividere queste informazioni con le autorità cantonali incaricati dell'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari, con il Controllo svizzero del commercio dei vini, con l'Ufficio federale dell'agricoltura e con fedpol al fine di ottenere, se necessario, ulteriori informazioni al riguardo. In assenza di tale possibilità, ogni autorità – se è a conoscenza dei fatti – indaga autonomamente nella propria area di competenza senza avere una visione d'insieme. In questo contesto, è altrettanto importante che lo scambio di informazioni tra le autorità amministrative competenti e le autorità penali funzioni bene.

Pertanto, il capoverso 4 stabilisce che, su richiesta, le autorità e i terzi in esso elencati sono autorizzati a comunicare agli organismi di cui al capoverso 1 le informazioni di cui questi hanno bisogno per lo svolgimento dei loro compiti nell'ambito della legislazione sulle derrate alimentari. Il flusso di informazioni e il sostegno dovrebbero

essere possibili senza la preventiva concessione del diritto di audizione alla persona interessata, indipendentemente dal fatto che le informazioni da fornire riguardino procedimenti in corso o già conclusi.

Gli organismi di cui al capoverso 4 devono essere in grado di scambiare informazioni non solo con gli organismi di cui al capoverso 1, ma anche tra di loro (cpv. 5). Tuttavia, il capoverso 5 non prevede l'obbligo di fornire assistenza amministrativa, come invece previsto dal capoverso 1 per gli organismi responsabili dell'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari.

Il capoverso 6 corrisponde all'articolo 60 capoverso 2 LDerr.

Art. 76 Scambio di dati con l'estero e con organizzazioni internazionali

Questa disposizione corrisponde all'articolo 61 LDerr. Visto che in futuro si applicherà direttamente il regolamento (UE) 2017/625, sulla base dell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, lo scambio di dati con la Commissione europea e gli Stati membri dell'UE per le derrate alimentari e i materiali e oggetti ora è disciplinato da questo regolamento (cfr. art. 102 e segg. del regolamento). La Svizzera ha gli stessi diritti e obblighi degli Stati membri dell'UE. Per gli altri oggetti d'uso e in relazione ai Paesi terzi e alle organizzazioni internazionali, lo scambio di dati è disciplinato dall'articolo 76. A tale proposito non cambia nulla rispetto ad oggi.

Art. 77 Sistema d'informazione dell'USAV

L'articolo 62 LDerr era suddiviso in tre articoli. Ora l'articolo 77 introduce e descrive il sistema d'informazione dell'USAV, l'articolo 78 disciplina il trattamento dei dati e i diritti d'accesso, mentre l'articolo 79 disciplina l'utilizzo del sistema d'informazione da parte dei Cantoni.

L'articolo 77 corrisponde in termini di contenuto all'articolo 62 capoversi 1–3 e 6 LDerr. L'USAV continua a gestire un sistema d'informazione per garantire la sicurezza e l'igiene delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso, nonché la protezione dagli inganni, nel quadro dei compiti che gli spettano in virtù della legge in oggetto, per sostenere la Confederazione e i Cantoni nei loro compiti esecutivi conformemente alla legge in oggetto e per redigere rapporti per riferire a livello nazionale e internazionale.

In base al Protocollo sulla sicurezza alimentare, la Svizzera sarà ora integrata nel sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali dell'UE (IMSOC), che si compone di iRASFF, ADIS, EUROPHYT e TRACES ed è necessario per l'esecuzione dei controlli ufficiali previsti dal regolamento (UE) 2017/625.

Secondo l'articolo 131 di tale regolamento, il sistema ha come scopo il funzionamento integrato dei meccanismi e degli strumenti attraverso i quali sono elaborati, trattati e scambiati in modo automatico i dati, le informazioni e i documenti relativi ai controlli ufficiali e ad altre attività ufficiali.

Esso è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Spazio comune di sicurezza alimentare UE/Svizzera.

Art. 78 Trattamento dei dati nel sistema d'informazione dell'USAV e diritti di accesso

Il capoverso 1 corrisponde all'articolo 62 capoverso 4 LDerr. Tuttavia, i diritti di trattamento dei dati delle autorità cantonali di esecuzione ai sensi dell'articolo 62 capoverso 3 sono ora elencati separatamente.

Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 62 capoverso 5 LDerr. Le autorità che, in base al capoverso 1 lettere a–c, hanno il diritto di trattare i dati hanno anche il diritto di consultare i dati che sono autorizzate a trattare. Pertanto, esse non sono più menzionate esplicitamente al capoverso 2 lettera a, ma hanno comunque il diritto di consultare i dati corrispondenti nell'ambito dei loro diritti di trattamento. Le lettere b–d corrispondono all'articolo 62 capoverso 5 lettere d–g LDerr.

Art. 79 Utilizzo del sistema d'informazione dell'USAV da parte dei Cantoni
Questa disposizione corrisponde in termini di contenuto all'articolo 62 capoverso 7 LDerr.

Capitolo 10: Disposizioni penali e protezione giuridica

Sezione 1: Disposizioni penali

Art. 80 Delitti e crimini

I capoversi 1 e 4 di questa disposizione corrispondono all'articolo 63 LDerr.

Al capoverso 2 non viene ripreso lo scopo di lucro dall'articolo 63 capoverso 2, poiché l'aver agito per mestiere come forma qualificata di lucro è sufficiente per qualificare l'azione come reato. Si può inoltre presumere che in molti casi lo scopo di lucro costituisca il movente per commettere una violazione ai sensi del capoverso 1.

Al capoverso 3 AP-LDerr vengono stralciate le 180 aliquote giornaliere previste dall'articolo 63 capoverso 2 LDerr, poiché il limite massimo è già fissato in maniera generale a 180 aliquote giornaliere (art. 34 cpv. 1 CP).

Per quanto riguarda le derrate alimentari e i materiali e oggetti, l'articolo 139 del regolamento (UE) 2017/625 impone agli Stati membri, e in futuro anche alla Svizzera, di stabilire le norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni del regolamento e adottare tutte le misure necessarie ad assicurare la loro attuazione. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

La Svizzera adempie a questo obbligo riprendendo l'articolo 63 LDerr nell'AP-LDerr.

Art. 81 Contravvenzioni

Nell'AP-LDerr l'articolo 64 LDerr è ripreso senza sostanziali modifiche.

Nel capoverso 1 lettera g viene apportata un'aggiunta rispetto al tenore precedente dell'articolo: i gestori di servizi di hosting e di piattaforme online nonché gli stabilimenti che offrono derrate alimentari e oggetti d'uso mediante tecnologie di comunicazione a distanza sono ora soggetti a nuovi obblighi di informazione e fornire informazioni nei confronti della competente autorità di esecuzione (cfr. art. 37 cpv. 1 e 2 AP-LDerr). La violazione di questi obblighi deve avere conseguenze anche sul piano penale. Lo stesso si applica anche alle persone che immettono sul mercato estero derrate alimentari o oggetti d'uso e non adempiono all'obbligo di fornire informazioni in conformità all'articolo 38. La violazione dell'obbligo di assistenza, informazione e fornire informazioni di cui all'articolo 34 (art. 29 LDerr) continua a rientrare nella lettera g.

La lettera h prescrive che anche gli operatori che offrono derrate alimentari od oggetti d'uso con l'impiego di mezzi di comunicazione a distanza e non indicano in modo veritiero e completo la loro identità e l'indirizzo di contatto, incluso l'indirizzo di posta elettronica, possono essere puniti secondo l'articolo 81.

Le pratiche fraudolente o ingannevoli possono generare elevati profitti illegali: nella sua raccomandazione del 29 aprile 2021 sulle frodi alimentari⁷²² (disponibile in tedesco), la Commissione federale del consumo (CFC) ha esaminato in modo approfondito i problemi che possono sorgere in relazione alle attività fraudolente lungo la filiera agroalimentare, arrivando alla conclusione che le attuali disposizioni penali hanno uno scarso effetto deterrente. Il motivo principale è che i tribunali penali spesso comminano multe irrisorie. Pertanto, per le violazioni dell'articolo 81 LDerr, per chi agisce per mestiere il limite massimo per le multe è stato innalzato da 80 000 a 200 000 franchi (cpv. 2). Lo scopo di lucro dell'articolo 64 capoverso 2 LDerr viene stralciato (cfr. art. 80 cpv. 2)

Anche le mozioni Munz 21.3691 «Stop alle frodi alimentari» e Michaud Gigon 21.3936 «Migliorare la lotta alle frodi alimentari», trasmesse dal Parlamento, chiedono sanzioni più severe in questi casi. L'aumento del quadro sanzionatorio al capoverso 2 risponde proprio a questa richiesta.

Art. 82 Infrazioni commesse nell'azienda, falsità in documenti

Questa disposizione corrisponde all'articolo 65 LDerr, ripreso senza modifiche.

Art. 83 Perseguimento penale

Il capoverso 1 rimane invariato rispetto alla legge attuale (art. 66 cpv. 1 LDerr). Non viene ripreso dalla LDerr il capoverso 2 dell'articolo 66, visto che le autorità penali

⁷²² www.konsum.admin.ch/bfk/it/home.html> La Commissione federale del consumo > Raccomandazioni della CFC > Legislaturperiode 2020-2023 > Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK) vom 27. Oktober 2022 betreffend Vertrieb von Lebensmitteln im Onlinehandel: Zeitgemässe Instrumente für den Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten (disponibile in tedesco e francese).

sono comunque tenute ad avviare e attuare un procedimento se vengono a conoscenza di reati o di indizi di reato (art. 7 cpv. 1 del Codice di procedura penale [CPP]⁷²³).

Al fine di attuare le tre mozioni sulla lotta alle frodi alimentari trasmesse dal Parlamento (v. n. 2.12.9.4), ai sensi dell'articolo 104 capoverso 2 del Codice di procedura penale si propone di estendere i diritti di parte dell'USAV, responsabile della sorveglianza federale sull'esecuzione da parte dei Cantoni. In base a questa disposizione, la Confederazione può conferire pieni o limitati diritti di parte ad altre autorità cui spetta la tutela di interessi pubblici. Ora l'USAV ha a possibilità di ricorrere contro decreti di non luogo a procedere, decreti d'abbandono nonché decreti d'accusa contro i punti della sentenza relativi alla pena (cpv. 2 lett. a–c).

Il capoverso 3 rimane invariato rispetto alla legge attuale (art. 66 cpv. 3 LDerr).

L'articolo 66 capoverso 4 LDerr non viene ripreso, visto che nell'ambito della revisione totale della legge sulle dogane è prevista l'abrogazione di questa disposizione.

Art. 84 Prescrizione in caso di contravvenzioni

La prescrizione in caso di contravvenzioni è ora disciplinata separatamente all'articolo 84. Un'altra novità è l'estensione da tre a cinque anni del termine di prescrizione in caso di contravvenzioni. In passato è emerso che il termine di prescrizione di tre anni previsto dall'articolo 109 CP non è sufficiente, in particolare quando occorre chiarire fatti complessi che si collocano tra il divieto di inganno ai sensi degli articoli 18 e 64 LDerr e la truffa ai sensi dell'articolo 146 CP. Se, ad esempio, un procedimento per truffa viene archiviato perché non sono soddisfatti tutti gli elementi costitutivi del reato e successivamente dovrebbe essere avviato un procedimento per violazione del divieto di inganno o per il reato di cui all'articolo 64 LDerr, spesso ciò non è più possibile a causa del breve termine di prescrizione di tre anni e l'autore del reato rimane impunito.

Art. 85 Comunicazione di decisioni penali

L'articolo 85 viene introdotto visto che è necessario estendere i diritti di parte dell'USAV e quest'ultimo deve essere immediatamente informato delle sentenze cantonali, dei decreti d'accusa, dei decreti di non luogo a procedere e di abbandono (cfr. art. 83 cpv. 2). L'articolo 3 numero 19 dell'ordinanza del 10 novembre 2004⁷²⁴ concernente la comunicazione di decisioni penali cantonali può essere abrogato.

Sezione 2: Tutela giurisdizionale

⁷²³ RS 312.0

⁷²⁴ SR 312.3

Art. 86 Procedura d'opposizione

Il capoverso 1 corrisponde all'articolo 67 LDerr. Poiché non ha senso disciplinare il termine per presentare opposizione in un articolo separato (in precedenza era l'art. 70 cpv. 1 LDerr), esso è ora incluso nella disposizione sulla procedura di opposizione (cpv. 2). ma a livello di contenuto non vi sono modifiche.

Art. 87 Controperizia

Il diritto dell'UE prevede la possibilità di ottenere una controperizia nell'articolo 35 del regolamento (UE) 2017/625. Secondo il considerando 48 di tale regolamento, tale diritto conferisce all'operatore la facoltà di chiedere un esame documentale del campionamento, dell'analisi, della prova o della diagnosi a cura di un altro perito nonché una seconda analisi, prova o diagnosi delle parti del campionamento originariamente selezionate. Questo diritto non si applica soltanto nel caso in cui la seconda analisi, prova o diagnosi non dovessero rivelarsi tecnicamente fattibili o pertinenti.

Vista la futura applicazione diretta del regolamento (UE) 2017/625, l'articolo 35 si applica anche in Svizzera per le derrate alimentari e i materiali e oggetti (cpv. 1).

Se viene introdotto il diritto a una controperizia per le derrate alimentari e i materiali e oggetti, è opportuno prevedere tale diritto anche per gli altri oggetti d'uso. Il capoverso 2 dichiara pertanto applicabile per analogia il capoverso 1 anche agli altri oggetti d'uso.

L'articolo 35 paragrafo 3 del regolamento (UE) 2017/625 conferisce agli Stati membri e quindi anche alla Svizzera la possibilità, in caso di controversia tra la competente autorità di esecuzione e gli operatori sulla base della controperizia, di decidere che gli operatori abbiano la possibilità di richiedere a proprie spese l'esame documentale dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale e, se del caso, un'altra analisi, prova o diagnosi da parte di un laboratorio ufficiale. Il capoverso 3 riprende questo diritto nell'AP-LDerr.

La possibilità di richiedere una controperizia dovrebbe essere concessa anche agli stabilimenti che vendono i loro prodotti utilizzando tecnologie di comunicazione a distanza. In questo caso, la competente autorità di esecuzione assicura che nel prelevare i campioni ne sia prelevata una quantità sufficiente per consentire una controperizia e, se dovesse rivelarsi necessario, anche eventuali esami successivi (art. 35 par. 2 lett. a del regolamento (UE) 2017/625).

Il diritto a una controperizia si estende a campionature, analisi, prova o diagnosi effettuate nell'ambito dei controlli ufficiali e non si applica ad altre attività ufficiali.

Inoltre, questo diritto non pregiudica l'obbligo della competente autorità di esecuzione di adottare misure immediate, se necessario, per proteggere la salute dei consumatori o per evitare che vengano ingannati (cpv. 4).

La competenza conferita al Consiglio federale nel capoverso 5 lettera a di disciplinare i particolari dell'esecuzione di una controperizia gli consente di precisare, tra l'altro, in quali casi una seconda analisi, prova o diagnosi delle parti di campionamento inizialmente selezionate è opportuna, pertinente e tecnicamente fattibile (cfr. art. 35 par. 2 prima frase del regolamento (EU) 2017/625). Inoltre, disciplina in quali casi si può

ricorrere al diritto di far eseguire tale seconda controperizia da un altro laboratorio ufficiale (cfr. art. 35 par. 3 del regolamento (EU) 2017/625).

Devono essere disciplinate anche la gestione e la conservazione di quantità di campionature aggiuntive raccolte ai fini di un'analisi supplementare. In particolare, il Consiglio federale deve avere la competenza di disciplinare chi conserva questi campioni e chi sostiene i costi di tale conservazione (lett. b).

Infine, il Consiglio federale dovrebbe avere anche la competenza di disciplinare i termini per l'esercizio del diritto di richiedere una controperizia dopo l'emissione di una decisione (lett. c).

Art. 88 Procedura federale

Questa disposizione corrisponde all'articolo 68 LDerr e viene ripresa senza modifiche.

Art. 89 Procedura cantonale

Anche questa disposizione viene ripresa senza modifiche dalla legge attuale (art. 69 LDerr).

Art. 90 Termine di ricorso

Il termine per presentare opposizione contro decisioni sui provvedimenti e sui certificati di conformità, finora disciplinato nell'articolo 86 capoverso 1 LDerr, è spostato all'articolo 79 AP-LDerr, vista la connessione materiale più stretta. Il termine di 30 giorni per presentare ricorso contro una decisione di opposizione rimane invariato.

Art. 91 Effetto sospensivo e misure cautelari

Non vi sono modifiche nemmeno per quanto riguarda la revoca dell'effetto sospensivo e l'adozione di misure cautelari da parte dell'autorità esecutiva di decisione o dell'autorità di ricorso. L'articolo 71 LDerr viene ripreso senza modifiche in termini di contenuto.

Capitolo 11: Disposizioni finali

Art. 92 Abrogazione e modifica di altri atti giuridici

Poiché il presente AP-LDerr è una revisione totale della LDerr, quest'ultima può essere abrogata all'entrata in vigore della revisione totale.

Questa disposizione corrisponde alla consueta formula conclusiva. Per la sua applicazione sono necessarie numerose disposizioni esecutive a livello di ordinanza. Il Consiglio federale potrà mettere in vigore la legge solo quando queste saranno disponibili.

2.12.9.6 Ripercussioni dell'atto normativo di attuazione

2.12.9.6.1 Ripercussioni per la Confederazione

I cambiamenti introdotti dal Protocollo sulla sicurezza alimentare richiedono una revisione totale della legislazione sulle derrate alimentari. Il processo di revisione comporta oneri aggiuntivi in termini di personale. Successivamente, l'applicazione diretta del nuovo diritto dell'UE nel campo d'applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare comporterà risparmi nell'attività normativa rispetto ad oggi.

Ulteriori risparmi deriveranno dal fatto che in futuro saranno l'EFSA e la Commissione europea ad occuparsi di processi come le procedure di autorizzazione per i nuovi tipi di derrate alimentari⁷²⁵ o le indicazioni sulla salute⁷²⁶.

A questi risparmi fanno da contrappeso nuovi compiti e i relativi oneri. Soltanto durante l'attuazione a livello di ordinanze sarà possibile effettuare una stima precisa dell'onere legato ai nuovi compiti rispetto a quelli che vengono meno attraverso il Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Nel 2023 è stata effettuata un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) su singoli punti dell'AP-LDerr, in particolare il controllo del commercio online, la lotta alla criminalità alimentare e i cosiddetti riferimenti «dinamici» al diritto dell'UE nel diritto svizzero (cfr. art. 54 cpv. 3 AP-LDerr), da cui è risultato che il disciplinamento del commercio online genera un piccolo onere aggiuntivo per l'USAV a causa dell'inoltro di informazioni ai negozi online esteri non conformi. La nuova regolamentazione sulle frodi alimentari comporterà per l'USAV oneri aggiuntivi in termini di personale per il coordinamento dei Cantoni e delle eventuali misure. L'onere effettivo dipenderà dal numero di casi di frode segnalati. Per i riferimenti dinamici, l'AIR conclude che si possono ottenere notevoli risparmi in termini di onere amministrativo da parte dell'USAV.

⁷²⁵ Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione, GU L 327 dell'11.12.2015, pag. 1, modificato dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, GU L 231 del 6.9.2019, pag. 1.

⁷²⁶ Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, GU L 404 del 30.12.2006, pag. 9, modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, GU L 304 del 22.11.2011, pag. 18.

2.12.9.6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

A livello materiale, la presente modifica della legislazione sulle derrate alimentari non comporta modifiche sostanziali, in quanto il diritto svizzero in materia era già stato armonizzato con quello dell'UE. Neanche l'organizzazione dell'esecuzione subisce modifiche.

Per le misure ordinate negli ambiti coperti dal Protocollo sulla sicurezza alimentare, le autorità cantonali di esecuzione ora si baseranno direttamente sulla legislazione dell'UE integrata nel Protocollo stesso. Per attuare questo cambiamento sono necessari corsi di formazione, che in un primo momento saranno svolti dall'USAV. In una fase successiva, le autorità cantonali di esecuzione potranno organizzare questi corsi di formazione in modo autonomo.

La futura applicazione diretta della legislazione dell'UE integrata nel Protocollo sulla sicurezza alimentare non comporterà cambiamenti significativi per le autorità cantonali di esecuzione, e questo perché i compiti dell'esecuzione non cambiano in termini di frequenza o di procedura.

L'ampliamento del controllo del commercio online e il miglioramento della lotta alle frodi alimentari richiederanno un certo onere aggiuntivo. Tuttavia, si tratta di ambiti in cui si è deciso di intervenire indipendentemente dalla conclusione del Protocollo sulla sicurezza alimentare. È prevedibile che l'onere per il commercio online aumenti, ma anche che diminuisca il numero di punti vendita tradizionali, e quindi che non saranno più necessari controlli in questo ambito, compensando così parte dell'onere aggiuntivo.

2.12.9.6.3 Ripercussioni sull'economia

La futura applicazione diretta del diritto dell'UE nell'ambito del Protocollo sulla sicurezza alimentare migliorerà le condizioni quadro economiche per le aziende svizzere. Le modifiche degli atti giuridici dell'UE sono applicabili senza indugio anche in Svizzera, e ciò impedisce che si creino ostacoli tecnici al commercio. Per garantire che le aziende non debbano sostenere onere aggiuntivi rilevanti, è fondamentale che l'USAV informi in modo trasparente sulle modifiche attuate e sostenga il punto di vista della Svizzera nell'ambito del cosiddetto *decision shaping*. Le aziende che commercializzano i loro prodotti in Svizzera e nell'UE traggono vantaggio da questa situazione perché sono sempre soggette alle stesse normative, sia in Svizzera sia nell'UE e quindi non dovranno modificare l'imballaggio o la ricetta dei prodotti. Le precedenti esperienze di armonizzazione basate su riferimenti dinamici nel diritto svizzero nel settore dei cosmetici confermano questa affermazione.

Il disciplinamento previsto del commercio online consente di chiarire la situazione giuridica e gli obblighi dei rivenditori online, ma non comporta nessun onere aggiuntivo rilevante. I rivenditori online più grandi hanno già instaurato meccanismi di controllo all'interno del proprio controllo autonomo e anche la rimozione dei prodotti non conformi è ormai un processo consolidato. Di conseguenza, con la nuova regolamentazione non saranno necessari grandi adeguamenti dei processi né ci saranno oneri aggiuntivi rilevanti per questi operatori. Non sono disponibili informazioni sull'entità

dei meccanismi di controllo già in atto presso le piattaforme online e i servizi di logistica più piccoli, tuttavia, si ritiene che essi non dovrebbero incontrare grandi difficoltà.

Neanche la nuova normativa sulle frodi alimentari dovrebbe comportare oneri supplementari significativi per le aziende, a condizione che esse adempiano ai loro obblighi legali già oggi esistenti e tengano conto delle possibili frodi alimentari nell'ambito del controllo autonomo. Molti stabilimenti alimentari sono certificati secondo standard di diritto privato che comprendono anche le frodi alimentari. Gli stabilimenti che non adempiono adeguatamente alla loro responsabilità nell'ambito del controllo autonomo devono adottare misure supplementari, che possono comportare a loro volta oneri aggiuntivi, il quale, però, non è attribuibile alla nuova normativa, ma rientra già oggi in un controllo autonomo attuato correttamente.

Si può presumere che le modifiche proposte della LDerr avranno un impatto positivo sulla crescita economica e sulle condizioni quadro economiche in generale.

2.12.9.6.4 Ripercussioni sulla società

Nel suo campo d'applicazione, il Protocollo sulla sicurezza alimentare garantisce che la protezione della salute in Svizzera sia sempre allo stesso livello di quella dei Paesi limitrofi. Inoltre, grazie alla partecipazione ai relativi sistemi d'informazione dell'UE, si possono ottenere informazioni più rapide sui prodotti non sicuri e pericolosi per la salute che devono essere ritirati dal mercato.

Attualmente non è così, in quanto i nuovi valori massimi stabiliti negli atti giuridici dell'UE oppure altre prescrizioni rilevanti per la protezione della salute vengono spesso adottati nel diritto svizzero soltanto mesi dopo la loro attuazione nell'UE.

L'armonizzazione tra le condizioni quadro legali per il commercio online e quelle dei punti di vendita fisici è un aspetto positivo e garantisce che, a prescindere dal canale di vendita, i consumatori godano della stessa elevata protezione. Il miglioramento dello scambio di informazioni tra le autorità consente controlli più mirati e aiuta a combattere meglio le violazioni della legislazione sulle derrate alimentari.

2.12.9.6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Non vi sono ripercussioni sull'ambiente.

2.12.9.6.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

2.12.9.7 Aspetti giuridici dell'atto normativo di attuazione

2.12.9.7.1 Costituzionalità

Competenze della Confederazione nell'ambito delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare comporta una revisione totale della legislazione sulle derrate alimentari (v. n. 2.12.9.4). Secondo l'articolo 118 capoverso 2

Cost., la Confederazione emana prescrizioni «sull'impiego di alimenti, nonché di farmaci, stupefacenti, organismi, sostanze chimiche e oggetti che possono mettere in pericolo la salute». In questo ambito la Confederazione ha piena competenza legislativa.

Nella misura in cui lo scopo dell'AP-LDerr è quello di proteggere i consumatori dagli inganni in relazione con le derrate alimentari e gli oggetti d'uso (cfr. art. 1 lett. b AP-LDerr), la relativa base costituzionale si trova nell'articolo 97 capoverso 1 Cost.

Anche l'articolo 105 (alcol) è una delle disposizioni costituzionali attributive di competenze dell'AP-LDerr. A questo proposito, è particolarmente importante (ad es. nel controllo del commercio online) che la Confederazione tenga conto degli effetti nocivi del consumo di alcol.

Compatibilità con i diritti fondamentali

L'AP-LDerr interferisce con i diritti fondamentali, in particolare con la libertà economica (art. 27 Cost.) e la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.). Secondo l'articolo 36 Cost., le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale. Se gravi, devono essere previste dalla legge medesima. Sono eccettuate le restrizioni ordinate in caso di pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile. Le restrizioni dei diritti fondamentali devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione dei diritti fondamentali altrui. Devono inoltre essere proporzionate allo scopo e i diritti fondamentali sono intangibili nella loro essenza.

Le disposizioni contenute nell'AP-LDerr in materia di protezione della salute, protezione dagli inganni e informazione dei consumatori interferiscono con i diritti fondamentali solo nella misura in cui ciò è necessario per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 1. Inoltre, tengono conto del principio di proporzionalità.

Il diritto a una controperizia nell'esecuzione (art. 80) deriva dall'articolo 29 capoverso 1 Cost., secondo cui in procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, ognuno ha diritto alla parità ed equità di trattamento.

2.12.9.7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nell'ambito delle derrate alimentari e dei materiali e oggetti, in futuro si applicheranno direttamente gli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. La Svizzera ha costantemente armonizzato la propria legislazione con quella dell'UE già nel quadro dell'Accordo agricolo; in questo processo era stata verificata la compatibilità con il diritto dell'OMC.

Nella misura in cui l'AP-LDerr contiene disposizioni riprese dall'attuale legislazione sulle derrate alimentari, si può partire dal presupposto che non comporteranno problemi ai sensi del diritto dell'OMC: non c'è mai stata una controversia sulla loro compatibilità con l'OMC, né quando sono state emesse nel 2014 né negli anni successivi. La compatibilità con l'OMC delle ordinanze derivanti da questa legge dovrà essere esaminata al momento dell'adozione delle stesse. Nell'ambito dell'Accordo non sa-

ranno integrati nel Protocollo sulla sicurezza alimentare settori della legislazione alimentare dell'UE che non siano già disciplinati dalla legislazione svizzera in materia nell'ambito dell'attuazione autonoma successiva.

Anche gli altri accordi con partner contrattuali esterni all'UE e all'Associazione europea di libero scambio contengono obblighi di accesso al mercato. L'AP-LDerr non è in contraddizione con questi accordi. Con la creazione di uno Spazio comune di sicurezza alimentare con l'UE, nei settori coperti dal Protocollo sulla sicurezza alimentare, in linea di principio in Svizzera si applicherà sempre la stessa legislazione dell'UE. La Svizzera ha già ampiamente armonizzato la propria legislazione sulle derrate alimentari con quella dell'UE sulla base dell'Accordo agricolo e nell'ambito dell'adeguamento autonomo al diritto dell'UE e finora non ci sono stati problemi con i partner commerciali. Si può presumere che la situazione non cambierà con l'attuale Protocollo sulla sicurezza alimentare, in particolare perché esso stabilisce soltanto i requisiti per la sicurezza delle derrate alimentari e dei materiali e oggetti nell'ambito della legislazione sulle derrate alimentari. Il Protocollo sulla sicurezza alimentare non include infatti aspetti tariffari e altri aspetti che potrebbero potenzialmente portare a conflitti con altri partner commerciali della Svizzera.

2.12.9.7.3 Forma dell'atto

Si tratta di una revisione totale di una legge federale. La forma dell'atto va mantenuta. Per la questione del raggruppamento della legislazione di attuazione si veda il n. 4.3.

2.12.9.7.4 Applicazione provvisoria

Non è prevista l'applicazione provvisoria del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Lo stesso vale anche per l'AP-LDerr.

2.12.9.7.5 Aspetti giuridici particolari dell'atto normativo di attuazione

Subordinazione al freno alle spese

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che per i sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi è necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'attuazione nell'ambito della legislazione sulle derrate alimentari non crea né nuove disposizioni in materia di sussidi (con spese superiori a una delle soglie previste) né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (con spese superiori a una delle soglie previste).

Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulle derrate alimentari non influisce sulla ripartizione dei compiti né sull'adempimento dei compiti da parte di Confederazione e Cantoni.

Conformità alla legge sui sussidi

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulle derrate alimentari non introduce nuove disposizioni in materia di sussidi. L'articolo 31 capoverso 4 è stato ripreso dal diritto attuale (art. 24 cpv. 3 LDerr).

Delega di competenze legislative

Le disposizioni dell'AP-LDerr disciplinano i principi e tutti gli ambiti che richiedono una base legislativa formale in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost. La legislazione dell'UE elencata nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare contiene alcune disposizioni molto dettagliate che vanno oltre l'ambito di ciò che deve essere disciplinato a livello di legge formale in conformità con l'articolo 164 capoverso 1 Cost. Secondo l'articolo 164 capoverso 2 Cost., eventuali competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda.

Al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 1 AP-LDerr, in diverse disposizioni di delega viene conferita al Consiglio federale la competenza di disciplinare a livello di ordinanza i dettagli delle disposizioni di base sancite nella legge. Il margine di percezione di questa competenza in futuro si restringerà, in quanto in Svizzera sarà applicato il diritto dell'UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Il settore delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso è soggetto a continui cambiamenti. Affinché il diritto resti costantemente al passo con gli ultimi sviluppi tecnologici e scientifici, è evidente la necessità di una certa flessibilità nelle regolamentazioni. Inoltre, è quasi impossibile prevedere gli sviluppi economici e tecnologici. I seguenti articoli servono all'attuazione degli obiettivi di cui all'articolo 1 lettere a e b (sicurezza delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso, impiego delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso secondo i principi dell'igiene): 2 capoverso 5, 9 capoverso 2, 10 capoverso 2 lettera c, 14 capoverso 2, 17 capoverso 3 lettere a e b, 17 capoverso 4 lettera a, 18 capoverso 2 lettere a e b, 19 capoverso 3, 20 capoverso 3, 21 capoverso 3, 22 capoverso 2, 23 capoverso 1, 24, 25 capoversi 1 und 2, 32 capoverso 3, 33 capoversi 5 e 6, 36 capoverso 3, 43 capoverso 2 nonché 44 capoversi 3 e 4.

L'articolo 1 lettere c e d cita come obiettivi della legge sulle derrate alimentari la protezione dei consumatori dagli inganni in relazione con le derrate alimentari e gli oggetti d'uso e la messa a disposizione dei consumatori delle informazioni necessarie per l'acquisto di derrate alimentari od oggetti d'uso. Anche in questi ambiti è importante che le autorità possano disciplinare i dettagli per reagire prontamente ai cambiamenti. Si tratta dei seguenti articoli: 12 capoverso 4 lettere a, c e d, 12 capoverso 5 lettere d e e, 13 capoverso 3, 17 capoverso 3 lettere c e d, 17 capoverso 4 lettera b, 23 capoverso 2 nonché 34 capoverso 3.

I singoli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare e che si applicheranno anche alla Svizzera, lasciano agli Stati membri e, in futuro, alla Svizzera, il compito di disciplinare i dettagli e di prevedere alcune eccezioni. L'AP-LDerr conferisce al Consiglio federale le competenze normative nei ri-

spettivi settori. Inoltre, il Consiglio federale deve avere la possibilità di apportare alcune modifiche nel caso in cui nel settore in questione si renda necessaria a breve termine una regolamentazione tecnica. Tali competenze normative si trovano negli articoli: 10 capoverso 2 lettere a e b, 10 capoverso 3, 11 capoverso 4 lettera a, 12 capoverso 4 lettera b, 12 capoverso 5 lettere a–c, 16 capoverso 3 nonché 57 capoverso 3.

Anche l'organizzazione e la salvaguardia dell'esecuzione richiedono la regolamentazione di dettagli tecnici con un grado di precisione che non è coperto dall'articolo 164 capoverso 1 Cost. Lo stesso vale per la collaborazione con l'estero e con le organizzazioni internazionali. Nello specifico, si tratta dei seguenti articoli: 6 capoverso 2, 15 capoverso 4, 27 capoverso 2, 37 capoverso 3, 41, 51 capoverso 2, 54 capoversi 2 e 3, 55, 56 capoverso 3, 57 capoverso 1, 63 capoverso 1, 65, 66 capoversi 2 e 4, 67 capoverso 1, articolo 69 capoversi 4 e 5, 72 capoversi 3–5, 73 capoverso 2, 74 capoverso 4, 75 capoverso 6, 76 capoverso 1, 77 capoverso 4 nonché 87 capoverso 5.

2.12.9.7.6 Protezione dei dati

L'AP-LDerr apporta le modifiche nell'ambito dell'attuazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare e in particolare del diritto dell'UE elencato nell'allegato I di tale Protocollo e specifica i principi e le basi legali per il trattamento dei dati personali, senza che gli scopi del trattamento ne risultino modificati.

L'articolo 60 LDerr, che rappresentava la base giuridica per il trattamento dei dati personali, viene ora ampliato (art. 73 AP-LDerr). La novità è che anche le autorità federali e cantonali non incaricate dell'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari devono fornire alle autorità incaricate della stessa le informazioni necessarie a tale scopo. Lo stesso si applica anche a terzi incaricati di svolgere i compiti di cui agli articoli 14–16, 18, 64 e 180 LAgr.

Lo scopo dell'analisi dello stabilimento in caso di sospetto fondato (art. 74) è quello di valutare il rischio degli stabilimenti stessi e non di stabilire un profilo di rischio delle persone fisiche.

È stato inoltre introdotto un quadro giuridico per la condivisione delle informazioni tra le autorità (art. 75). L'obiettivo è mantenere uno scambio di informazioni rapido ed efficiente tra le autorità, limitatamente agli scopi definiti dalla legislazione sulle derrate alimentari. È stato inoltre necessario definire con precisione quali autorità e organismi di esecuzione possono scambiare i dati. I dati sensibili vengono scambiati solo su richiesta.

In conformità all'allegato I sezione 2 lettera c del Protocollo sulla sicurezza alimentare, qualsiasi riferimento al regolamento generale europeo sulla protezione dei dati (GDPR) nei regolamenti europei deve essere interpretato come un riferimento alla legge federale sulla protezione dei dati (LPD) che, secondo il riconoscimento di adeguatezza dell'UE (rinnovato nel 2024)⁷²⁷, fornisce un livello adeguato di protezione dei dati.

⁷²⁷ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul primo riesame del funzionamento delle decisioni di adeguatezza adottate a norma dell'articolo 25, paragrafo 6 della direttiva 95/46/CE, pag. 15; SWD(2024) 7 final.

Saranno emanate disposizioni di esecuzione per chiarire gli obblighi dei responsabili del trattamento dei dati e garantire i diritti delle persone, in particolare in termini di riservatezza. **Attuazione nella legislazione sull'agricoltura e sulle foreste**

2.12.10.1 Legislazione sull'agricoltura e sulle foreste

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare contempla anche i settori allevamento di animali, salute dei vegetali e mezzi di produzione. Questi sono disciplinati ai titoli sesto e settimo della legge federale del 29 aprile 1998⁷²⁸ sull'agricoltura (legge sull'agricoltura, LAgr) e nella legge federale del 4 ottobre 1991⁷²⁹ sulle foreste (legge forestale, LFo). Entrambe le leggi e le disposizioni d'esecuzione che si basano su di esse devono quindi essere modificate per quanto riguarda questi settori. Gli strumenti di politica agricola non sono interessati dall'Accordo e la Svizzera mantiene la sua autonomia nell'impostazione della politica agricola.

Negli articoli 141 LAgr (Promozione dell'allevamento) e 148 LAgr (Disposizioni d'esecuzione) si rimanda all'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Pertanto, dalla LAgr si evince che l'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare contiene gli atti normativi dell'UE in materia di allevamento di animali, protezione dei vegetali e mezzi di produzione direttamente applicabili in Svizzera.

In essi è altresì sancito che in questi settori il Consiglio federale può emanare le necessarie disposizioni d'esecuzione del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

Vengono mantenute le disposizioni degli articoli 154 segg. LAgr concernenti chi si occupa della lotta contro gli organismi nocivi all'interno della Svizzera e il modo in cui devono essere assunti i costi e disciplinate le indennità. Anche il titolo ottavo LAgr (Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali) resta invariato. In caso di violazione delle disposizioni alle quali rimandano gli articoli 141 e 148 LAgr possono essere adottate le stesse misure come per le altre violazioni della LAgr e delle relative disposizioni d'esecuzione.

I settori salute dei vegetali e mezzi di produzione (materiale vegetale di moltiplicazione) sono disciplinati anche nella legge forestale. Pertanto, pure qui sono necessari adeguamenti, da un lato per garantire la futura applicazione diretta delle disposizioni dell'UE integrate nel Protocollo sulla sicurezza alimentare in riferimento alle misure tese a prevenire e a rimediare a danni causati da organismi nocivi particolarmente pericolosi, dall'altro per poter garantire un'esecuzione senza intoppi.

La futura applicazione diretta delle pertinenti disposizioni dell'UE integrate nel Protocollo sulla sicurezza alimentare comporta anche determinati adeguamenti nelle rispettive ordinanze: numerose disposizioni possono essere abrogate, altre devono essere adeguate. Di seguito vengono illustrati i principali adeguamenti a livello di ordinanza per ogni singolo settore.

2.12.10.1.1 Salute dei vegetali

In vista del prospettato aggiornamento dell'allegato 4 dell'Accordo agricolo, il diritto svizzero sulla salute dei vegetali viene regolarmente adeguato a quello vigente

⁷²⁸ RS 910.1

⁷²⁹ RS 921.0

nell'UE, ovvero al regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016⁷³⁰ («regolamento sulla sanità delle piante dell'UE») e ai relativi regolamenti di esecuzione della Commissione europea. Il regolamento sui controlli ufficiali dell'UE (regolamento (UE) 2017/625), invece, non fa parte dell'Accordo agricolo vigente. Attualmente le sue disposizioni nel settore della salute dei vegetali sono recepite in modo autonomo dalla Svizzera soltanto in parte.

Con la loro integrazione nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, le disposizioni del regolamento sulla sanità delle piante dell'UE e del regolamento sui controlli ufficiali dell'UE nonché dei relativi regolamenti di esecuzione della Commissione europea vengono per principio applicate direttamente in Svizzera. All'occorrenza, nel diritto elvetico le disposizioni dell'UE vengono soltanto precisate o integrate con disposizioni che disciplinano, tra l'altro, le competenze in materia di esecuzione e finanziamento delle misure. Ciò consentirà, in futuro, di reagire più rapidamente rispetto a oggi a nuovi rischi fitosanitari all'importazione o all'interno del Paese.

Laddove il diritto dell'UE non disciplina in maniera esaustiva i settori di cui al campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare, la Svizzera, analogamente agli Stati membri dell'UE, continuerà ad avere un certo margine di manovra per quanto riguarda le misure tese a proteggere i vegetali sul suo territorio. Anche in futuro nel singolo caso potrà ad esempio ordinare autonomamente misure per l'eradicazione di un organismo da quarantena. Un eventuale passaggio dalla strategia di eradicazione a quella di contenimento può tuttavia comportare un rischio fitosanitario maggiore per i Paesi vicini, per cui è importante che tali decisioni siano prese uniformemente per tutto lo Spazio comune di sicurezza alimentare. Pertanto, nel caso in cui un organismo da quarantena non possa più essere eradicato spetterà alla Commissione europea, in virtù del Protocollo sulla sicurezza alimentare, stabilire misure di contenimento dell'organismo nocivo vincolanti anche per la Svizzera. La Svizzera sarà coinvolta nel processo decisionale e potrà quindi presentare i suoi interessi in maniera attiva.

Ordinanze sulla salute dei vegetali

Nel settore della salute dei vegetali occorre sottoporre a una revisione totale le attuali ordinanze del Consiglio federale (ordinanza del 31 ottobre 2018⁷³¹ sulla protezione dei vegetali da organismi nocivi particolarmente pericolosi, ordinanza sulla salute dei vegetali, OSaIV), dei Dipartimenti DEFR e DATEC (ordinanza del DEFR e del DATEC del 14 novembre 2019⁷³² concernente l'ordinanza sulla salute dei vegetali,

⁷³⁰ Regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, che modifica i regolamenti (UE) n. 228/2013, (UE) n. 652/2014 e (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga le direttive 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE e 2007/33/CE del Consiglio, GU L 317 del 23.11.2016, pag. 4, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2024/3115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2024, GU L 2024/3115 del 16.12.2024, pag. 1.

⁷³¹ RS **916.20**

⁷³² RS **916.201**

OSaIV-DEFR-DATEC) nonché degli Uffici federali UFAM e UFAG (ordinanza dell'UFAM del 29 novembre 2017⁷³³ concernente le misure fitosanitarie per le foreste, OMF-UFAM e ordinanza dell'UFAG del 29 novembre 2019⁷³⁴ concernente le misure fitosanitarie per l'agricoltura e l'ortoflorovivaiismo esercitato a titolo professionale, OMF-UFAG). La revisione totale consente di abrogare gran parte delle disposizioni attuali, in particolare gli elenchi degli organismi nocivi e delle merci disciplinate nonché i requisiti per l'importazione e la commercializzazione. Alcune disposizioni delle ordinanze, soprattutto quelle concernenti il finanziamento e le competenze, vengono invece mantenute. In taluni casi, nel quadro del diritto svizzero le pertinenti disposizioni dell'UE dovranno essere precisate o integrate.

Ordinanza sulle foreste

L'integrazione dell'articolo 26 LFo ha ripercussioni anche sull'ordinanza del 30 novembre 1992⁷³⁵ sulle foreste (OFo). Oggi l'articolo 28 capoverso 2 OFo rimanda all'OSaIV per le disposizioni materiali concernenti la sorveglianza e la lotta contro organismi nocivi particolarmente pericolosi. Questo riferimento può essere eliminato poiché le norme dell'UE in materia sono ora direttamente applicabili anche in Svizzera con la loro iscrizione nel Protocollo sull'istituzione di uno spazio comune di sicurezza alimentare. L'articolo 26 capoverso 1^{bis} della LFo rimanderà al suddetto Protocollo.

OE-UFAM e OEDA

L'ordinanza del 3 giugno 2005⁷³⁶ sugli emolumenti dell'Ufficio federale dell'ambiente (ordinanza sugli emolumenti dell'UFAM, OE-UFAM) così come l'ordinanza del 10 settembre 2008⁷³⁷ sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente, OEDA) fanno riferimento ad alcune disposizioni dell'OSaIV. Questi rimandi devono essere modificati affinché facciano riferimento alla pertinente legislazione dell'UE.

2.12.10.1.2 Materiale vegetale di moltiplicazione

Il disciplinamento del materiale vegetale di moltiplicazione comprende standard di qualità e di identità che in Svizzera, come in molti altri Paesi, si sono sviluppati sull'arco di un secolo. Per il mercato interno dell'UE il materiale vegetale di moltiplicazione è disciplinato, in modo specifico per settore, in un totale di dodici direttive del Consiglio e nei relativi atti giuridici. Essi sono stati globalmente integrati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Sette direttive sono già contenute

⁷³³ RS **916.202.2**

⁷³⁴ RS **916.202.1**

⁷³⁵ RS **921.01**

⁷³⁶ RS **814.014**

⁷³⁷ RS **814.911**

nell'Accordo agricolo vigente, mentre cinque, che finora non vi figuravano, richiedono un'attuazione:

1. direttiva 98/56/CE del Consiglio del 20 luglio 1998⁷³⁸ relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali,
2. direttiva 1999/105/CE del Consiglio del 22 dicembre 1999⁷³⁹ relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione,
3. direttiva 2008/72/CE del Consiglio del 15 luglio 2008⁷⁴⁰ relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi,
4. direttiva 2002/55/CE del Consiglio del 13 giugno 2002⁷⁴¹ relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi e
5. direttiva 2008/90/CE del Consiglio del 29 settembre 2008⁷⁴² relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante da frutto e delle piante da frutto destinate alla produzione di frutti.

Per il materiale vegetale di moltiplicazione di specie orticole, di frutta e di piante ornamentali la loro attuazione implica adeguamenti contenutistici a livello di ordinanza nella legislazione sull'agricoltura. Per il materiale di riproduzione forestale saranno necessari adeguamenti contenutistici a livello di legge e di ordinanza (legge forestale, ordinanza sulle foreste, ordinanza sul materiale di riproduzione forestale). Infine, le ultime due direttive richiedono soltanto adeguamenti integrativi.

Ordinanza sul materiale di moltiplicazione

Nell'ordinanza del 7 dicembre 1998⁷⁴³ concernente la produzione e la commercializzazione del materiale vegetale di moltiplicazione (ordinanza sul materiale di moltiplicazione) sono disciplinati i principi fondamentali per il materiale vegetale di moltiplicazione agricolo. Il campo di applicazione e le definizioni sono integrati e si estendono alla commercializzazione di materiale vegetale di moltiplicazione di specie di piante ornamentali e orticole per uso non commerciale.

⁷³⁸ Direttiva 98/56/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali, GU L 226 del 13.8.1998, pag. 16; modificata da ultimo dalla direttiva 2003/61/CE del Consiglio del 18 giugno 2003, GU L 165 del 3.7.2003, pag. 23.

⁷³⁹ Direttiva 1999/105/CE del Consiglio del 22 dicembre 1999 relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione, GU L 11 del 15.1.2000, pag. 17.

⁷⁴⁰ Direttiva 2008/72/CE del Consiglio del 15 luglio 2008 relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi (versione codificata), GU L 205 del 01/08/2008, pag. 28.

⁷⁴¹ Direttiva 2002/55/CE del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi, GU L 193 del 20.7.2002, pag. 33, modificata da ultimo dalla direttiva 2004/117/CE del Consiglio del 22 dicembre 2004, GU L 14 del 18.1.2005, pag. 18.

⁷⁴² Direttiva 2008/90/CE del Consiglio del 29 settembre 2008 relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante da frutto e delle piante da frutto destinate alla produzione di frutti (Rifusione), GU L 267 del 8.10.2008, pag. 8.

⁷⁴³ RS **916.151**

Come è già il caso oggi per le varietà di cereali, patate e piante foraggere, i produttori svizzeri di sementi potranno moltiplicare varietà di frutta e ortaggi iscritte nel registro delle varietà dell'UE. A tal fine nelle condizioni per il riconoscimento, la commercializzazione e l'importazione di materiale vegetale di moltiplicazione viene inserito un rimando a questo registro.

La Svizzera parteciperà al mercato interno dell'UE del materiale vegetale di moltiplicazione. L'UE estende il mercato interno delle sementi campicole e foraggere agli Stati terzi da essa riconosciuti equivalenti dal profilo tecnico. Nelle disposizioni concernenti l'importazione viene inserito un rimando in tal senso che sostituisce le disposizioni nazionali concernenti il riconoscimento dell'equivalenza di Stati terzi.

Per l'utilizzo delle risorse fitogenetiche vengono attuate le disposizioni relative alle varietà per la conservazione, comprese quelle sulle miscele per la conservazione di specie di piante foraggere e varietà per hobbisti di specie orticole.

In caso di temporanee difficoltà di approvvigionamento di carattere generale, invece della normativa vigente relativa alle sementi ausiliarie, si attua la corrispondente deroga⁷⁴⁴ per la commercializzazione di sementi con requisiti inferiori nel mercato interno dell'UE. Questa ovvia a difficoltà di approvvigionamento a livello nazionale o multinazionale con una procedura di autorizzazione della Commissione europea.

Ordinanza del DEFR sul materiale di moltiplicazione di piante campicole e foraggere

L'ordinanza del DEFR del 7 dicembre 1998⁷⁴⁵ concernente il materiale di moltiplicazione di specie campicole, foraggere e orticole (ordinanza del DEFR sul materiale di moltiplicazione di piante campicole e foraggere) contiene le disposizioni di esecuzione concernenti la registrazione delle varietà e il riconoscimento di sementi di specie campicole, foraggere e orticole nonché le relative disposizioni sui tuberi-seme di patate. È integrata in analogia alle modifiche dell'ordinanza sul materiale di moltiplicazione.

Ordinanza del DEFR sulle piante da frutto

L'ordinanza del DEFR dell'11 giugno 1999⁷⁴⁶ concernente la produzione e la commercializzazione del materiale di moltiplicazione e delle piante di specie da frutto certificati (s.l.) (ordinanza del DEFR sulle piante da frutto) contiene le disposizioni di esecuzione concernenti il materiale di moltiplicazione e le piante di specie da frutto certificati (s.l.). Ora si disciplina tutto il materiale di moltiplicazione e le piante di specie da frutto per la produzione di frutta, ovvero anche ciò che non è certificato (s.l.). Con l'introduzione della categoria di materiale CAC⁷⁴⁷ si definiscono i requisiti

⁷⁴⁴ Cfr. art. 17 direttiva 66/402/CEE relativa alla commercializzazione delle sementi di cereali.

⁷⁴⁵ RS **916.151.1**

⁷⁴⁶ RS **916.151.2**

⁷⁴⁷ Conformitas Agraria Communitatis.

qualitativi minimi a tal fine. All'attuale elenco delle specie frutticole vengono aggiunte singole specie di alberi da frutto, bacche e noci.

Ordinanza sulle foreste

Il materiale di riproduzione forestale è disciplinato in gran parte a livello dell'ordinanza sulle foreste; pertanto, è molto probabile che anche diverse disposizioni di tale ordinanza debbano essere modificate per essere armonizzate con la direttiva 1999/105/CE. Ciò concerne sia le disposizioni sull'importazione del materiale di riproduzione forestale dall'UE e da Paesi terzi sia le disposizioni sul catasto nazionale dei popolamenti madre.

Inoltre, potrebbe essere necessario inserire nell'OFo una disposizione secondo cui, in caso di penuria, può essere utilizzato anche materiale di riproduzione forestale che non è conforme ai requisiti fissati dalla direttiva. L'UE prevede già questa deroga⁷⁴⁸, sinora non applicata in Svizzera. Infine, saranno necessarie anche integrazioni sui controlli ufficiali regolari dei fornitori registrati di materiale di riproduzione forestale.

Ordinanza sul materiale di riproduzione forestale

L'ordinanza del 29 novembre 1994⁷⁴⁹ sul materiale di riproduzione forestale deve essere modificata in numerosi punti a causa della futura applicabilità diretta della pertinente legislazione UE. Per esempio, la Svizzera e l'UE non utilizzano sempre gli stessi termini e definizioni. Inoltre, è opportuno modificare le disposizioni concernenti l'importazione di materiale di riproduzione forestale dall'UE e da Paesi terzi. Deve essere altresì garantita l'applicazione delle disposizioni contenute nella legislazione dell'UE sul registro delle merci, sulla gestione e sulla designazione. È necessario modificare altresì gli allegati, che talora si differenziano nel contenuto (p. es. diversi tipi di elenchi delle specie).

2.12.10.1.3 Prodotti fitosanitari

Nel settore dei prodotti fitosanitari l'attuazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare non comporterà grandi cambiamenti sul piano materiale. Negli ultimi anni l'ordinanza del 12 maggio 2010⁷⁵⁰ concernente l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari (ordinanza sui prodotti fitosanitari, OPF) è infatti stata rivista a più riprese allo scopo di adeguarla autonomamente al diritto dell'UE.

Lo scopo del presente Protocollo è consentire l'integrazione della Svizzera nel sistema europeo di immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari. Un recepimento completo

⁷⁴⁸ Cfr. art. 18 della direttiva 1999/105/CE

⁷⁴⁹ RS **921.552.1**

⁷⁵⁰ RS **916.161**

delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2009⁷⁵¹ del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari non era possibile finora. Numerose disposizioni di questo regolamento e dei relativi regolamenti di esecuzione riguardano infatti le procedure europee alle quali la Svizzera non poteva partecipare senza un accordo di cooperazione specifico. Per poter ottenere lo stesso statuto di uno Stato membro sarà inoltre necessario recepire le disposizioni di cui alla direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009⁷⁵² che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

Con l'acquisizione, in questo settore, dello stesso statuto di uno Stato membro, la Svizzera avrà accesso a numerose fonti di dati e di informazioni provenienti dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), dalla Commissione o da altri Stati membri e potrà partecipare attivamente alla valutazione e all'approvazione dei principi attivi. In questo senso, oltre a un innegabile interesse per l'industria e gli utilizzatori di prodotti fitosanitari, si innalzerà il livello di protezione dell'uomo, degli animali e dell'ambiente.

Con l'applicazione diretta delle disposizioni dell'UE in materia di immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari integrate nel Protocollo sulla sicurezza alimentare, in futuro la maggior parte delle norme materiali, ma anche procedurali, non dovrà più essere definita a livello di diritto nazionale.

D'ora in avanti la procedura di valutazione e di approvazione dei principi attivi utilizzati nei prodotti fitosanitari si rifarà al modello già in vigore in seno all'UE, mentre, la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari saranno effettuate a livello nazionale in collaborazione con gli Stati membri.

I principi attivi destinati a essere utilizzati nei prodotti fitosanitari sono oggetto di una rigorosa procedura di approvazione in seno all'UE. Per ogni domanda l'EFSA effettua un'analisi e una valutazione scientifica approfondita sulla base di criteri armonizzati a livello europeo. Affinché un principio attivo sia approvato, la valutazione deve dimostrare che non presenta alcun rischio inaccettabile per la salute umana o animale né ha un impatto ambientale inaccettabile. Una volta convalidata questa fase, la Commissione europea, in quanto organo di gestione dei rischi, esamina il fascicolo nel quadro della procedura del comitato (comitatologia), consultandosi con gli Stati membri e, d'ora in avanti, anche con la Svizzera. La comitatologia rimanda a una serie di procedure che consentono agli Stati membri dell'UE di avere un diritto di controllo sugli atti di esecuzione adottati dalla Commissione europea.

⁷⁵¹ Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE, GU L 309 del 24.11.2009, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, GU L 231 del 6.9.2019, pag. 1.

⁷⁵² Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, GU L 309 del 24.11.2009, pag. 71; modificata dal regolamento (UE) 2019/1243 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, GU L 198 del 25.7.2019, pag. 241.

I prodotti fitosanitari continueranno a essere autorizzati a livello nazionale. Nel quadro della gestione delle autorizzazioni, l'UE è suddivisa in tre zone geografiche: Nord, Centrale e Sud. Le domande di autorizzazione sono valutate da uno Stato membro relatore designato specificamente per ogni zona e fascicolo. Durante la valutazione tutti gli Stati membri della stessa zona hanno la possibilità di esprimere le proprie osservazioni. Con la ratifica del Protocollo sulla sicurezza alimentare la Svizzera aderirà alla zona Centrale.

Questo concetto di autorizzazione dell'immissione sul mercato consente di tener conto delle specificità legislative degli Stati membri di una stessa zona, segnatamente in materia di protezione delle acque sotterranee. Terminata la valutazione, gli Stati membri interessati e la Svizzera accordano o negano le autorizzazioni. Tuttavia, anche in caso di autorizzazione, ogni Stato membro, nonché la Svizzera, può sempre imporre condizioni specifiche, come ad esempio restrizioni d'uso o esigenze supplementari, in particolare per proteggere le zone sensibili o applicare politiche ambientali locali.

Questo approccio garantisce un elevato livello di protezione per la salute pubblica e l'ambiente, assicurando al contempo un'immissione sul mercato armonizzata dei prodotti fitosanitari all'interno del territorio dell'UE e della Svizzera.

Sul piano legislativo questa applicazione diretta del diritto dell'UE comporterà l'abrogazione di tutte le disposizioni materiali stabilite nell'OPF. Come precedentemente menzionato, queste disposizioni sono già molto simili a quelle europee. Rimarranno nell'OPF soltanto le disposizioni correlate all'organizzazione delle procedure di autorizzazione dei prodotti fitosanitari e quelle che disciplinano ambiti non regolamentati a livello europeo (p.es. l'immissione sul mercato di macrorganismi).

Gli importi delle tasse stabiliti nell'ordinanza sulle tasse dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria del 30 ottobre 1985⁷⁵³ (Ordinanza sulle tasse dell'USAV) dovranno invece essere aumentati. Nell'UE, per ogni domanda di autorizzazione di immissione sul mercato di un prodotto fitosanitario uno Stato membro è designato responsabile della valutazione del prodotto. Esso lo valuta tenendo conto delle esigenze nazionali specifiche dei vari Paesi appartenenti alla stessa zona. Pertanto, il lavoro è ripartito tra tutti. Con l'integrazione della Svizzera nel sistema a zone dell'UE sarà necessario fissare gli importi delle tasse per tali procedure di autorizzazione allo stesso livello di quelle previste per i Paesi della zona Centrale. In caso contrario vi è il rischio che le imprese utilizzino la Svizzera come porta d'ingresso per l'immissione sul mercato dei loro prodotti. Questo potrebbe comportare notevoli problemi organizzativi per le autorità elvetiche, a causa della mancanza di risorse umane per gestire tale afflusso di domande.

2.12.10.1.4 Alimenti per animali

Conformemente all'attuale Accordo agricolo, dal punto di vista tecnico tutta la legislazione svizzera vigente è allineata alla direttiva 2002/32/CE⁷⁵⁴, al regolamento (CE)

⁷⁵³ RS 916.472

⁷⁵⁴ Direttiva 2002/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 maggio 2002 relativa alle sostanze indesiderabili nell'alimentazione degli animali, GU L 140 del 30.05.2002, pag. 10, modificata da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1243 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, GU L 198 del 25.7.2019, pag. 241.

n. 1831/2003⁷⁵⁵, al regolamento (CE) n. 183/2005⁷⁵⁶, al regolamento (CE) n. 767/2009⁷⁵⁷ e al regolamento (UE) 2017/625⁷⁵⁸. Dal profilo tecnico la futura applicazione diretta delle disposizioni dell'UE integrate nel Protocollo sulla sicurezza alimentare non comporterà alcun cambiamento per la Svizzera. I diritti acquisiti in materia di OGM⁷⁵⁹ e di foraggi medicinali non sono messi in discussione.

La partecipazione della Svizzera alla redazione degli atti giuridici dell'UE (*Decision Shaping*, cfr. art. 12 dell'Accordo agricolo) le consentirà di essere meglio coinvolta nel processo di autorizzazione degli additivi o di altri prodotti degli alimenti per animali e quindi di semplificare e accelerare questa procedura a livello nazionale.

Ordinanza sugli alimenti per animali

È necessaria una revisione totale dell'ordinanza del 26 ottobre 2011⁷⁶⁰ concernente la produzione e l'immissione sul mercato degli alimenti per animali (ordinanza sugli alimenti per animali, OsAlA), principalmente per abrogare gli articoli ormai superflui in seguito all'applicazione diretta delle disposizioni dell'UE integrate nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Le disposizioni di esecuzione saranno adeguate, quelle relative agli OGM mantenute. L'ordinanza del DEFR del 26 ottobre 2011⁷⁶¹ concernente la produzione e l'immissione sul mercato degli alimenti per animali, additivi per alimenti per animali e alimenti dietetici per animali (ordinanza sul libro dei prodotti destinati all'alimentazione animale, OLAlA), contenente quasi esclusivamente rimandi al diritto europeo, dovrebbe poter essere abrogata.

⁷⁵⁵ Regolamento (CE) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 sugli additivi destinati all'alimentazione animale, GU L 268 del 18.10.2003, pag. 29, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, GU L 231 del 6.9.2019, pag. 1.

⁷⁵⁶ Regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 gennaio 2005 che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, GU L 35 del 8.2.2005, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1243 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, GU L 198 del 25.7.2019, pag. 241.

⁷⁵⁷ Regolamento (CE) n. 767/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 sull'immissione sul mercato e sull'uso dei mangimi, che modifica il regolamento (CE) n. 1831/2003 e che abroga le direttive 79/373/CEE del Consiglio, 80/511/CEE della Commissione, 82/471/CEE del Consiglio, 83/228/CEE del Consiglio, 93/74/CEE del Consiglio, 93/113/CE del Consiglio e 96/25/CE del Consiglio e la decisione 2004/217/CE della Commissione, GU L 229 del 1.9.2009, pag. 1.

⁷⁵⁸ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2024/3115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2024, GU L 2024/3115 del 16.12.2024.

⁷⁵⁹ Cfr. art. 7 lett. a del Protocollo sulla sicurezza alimentare

⁷⁶⁰ RS **916.307**

⁷⁶¹ RS **916.307.1**

2.12.10.1.5 Allevamento di animali

L'ordinanza del 31 ottobre 2012⁷⁶² sull'allevamento di animali (OAlle) è già ampiamente compatibile con il diritto dell'UE in materia di allevamento di animali. Con la revisione totale in corso, anche le disposizioni dell'OAlle concernenti l'immissione in commercio di animali da allevamento provenienti dall'UE e diretti verso l'UE saranno impostate conformemente alla pertinente legislazione europea. L'OAlle disciplina prevalentemente gli aiuti finanziari della Confederazione. Queste norme verranno mantenute. Si prevedono quindi soltanto lievi adeguamenti dell'OAlle (soprattutto per evitare dopponi). L'attuale sistema non subirà alcuna modifica.

2.12.10.1.6 Igiene nella produzione primaria (alimenti per animali e derrate alimentari)

L'ordinanza del 23 novembre 2005⁷⁶³ concernente la produzione primaria (OPPrim), il cui obiettivo è la sicurezza degli alimenti per animali e delle derrate alimentari a livello della produzione primaria, e l'ordinanza del 20 ottobre 2010⁷⁶⁴ sul controllo del latte (OCL) si basano sia sulla LAgr sia sulla LDerr. L'influenza del Protocollo sulla sicurezza alimentare su queste ordinanze è illustrata al numero 2.12.9 «Attuazione nella legislazione sulle derrate alimentari».

2.12.10.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

L'adozione di un messaggio relativo a un Accordo sulla sicurezza alimentare con l'UE nella seconda metà del periodo di legislatura è annunciata nel messaggio del 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023–2027 licenziato dal Consiglio federale. La conclusione del Protocollo sulla sicurezza alimentare costituisce quindi un elemento della strategia del Consiglio federale per gli anni 2023–2027 e, tra le altre cose, comporta la modifica della LAgr nonché della LFo. Il Consiglio federale prenderà le sue decisioni di politica finanziaria nel quadro dell'allestimento del preventivo annuale.

2.12.10.3 Attuazione

Nei settori agricoltura e foreste non si pongono particolari questioni relative all'attuazione.

2.12.10.4 Commento ai singoli articoli dei testi di attuazione

2.12.10.4.1 Legge sull'agricoltura (LAgr)

Art. 141

All'articolo 141 LAgr concernente la promozione dell'allevamento viene aggiunto un terzo capoverso che sancisce che il Consiglio federale può emanare le disposizioni d'esecuzione necessarie per l'attuazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

⁷⁶² RS **916.310**

⁷⁶³ RS **916.020**

⁷⁶⁴ RS **916.351.0**

Art. 148

All'articolo 148 L'Agr concernente le disposizioni d'esecuzione su protezione dei vegetali e prodotti fitosanitari viene aggiunto un terzo capoverso che sancisce che il Consiglio federale può emanare le disposizioni d'esecuzione necessarie per l'attuazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

2.12.10.4.2 Legge forestale (LFo)

Art. 24 cpv. 2

L'integrazione dell'articolo 24 capoverso 2 LFo garantisce che le disposizioni emanate dal Consiglio federale circa l'importazione in Svizzera e l'esportazione dalla Svizzera di materiale di riproduzione forestale siano rette da una base giuridica e che le prescrizioni della direttiva 1999/105/CE possano essere attuate integralmente. In particolare, nel rapporto con i Paesi terzi, all'importazione e all'esportazione di materiale di riproduzione forestale dovranno essere applicate regole diverse rispetto a quanto avviene con i Paesi membri dell'UE.

Art. 26

L'articolo 26 LFo conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni su provvedimenti intesi a prevenire e riparare i danni dovuti a eventi naturali o a organismi nocivi e che possono mettere in grave pericolo la foresta e le sue funzioni. Questa competenza è mantenuta, ma l'articolo 26 LFo sarà integrato con un nuovo capoverso 1^{bis} secondo cui le misure di prevenzione e riparazione di danni causati da organismi nocivi particolarmente pericolosi si basano direttamente sulla legislazione dell'UE integrata nel Protocollo sull'istituzione di uno spazio comune di sicurezza alimentare.

Art. 50b

L'articolo 50b introduce un obbligo d'informazione per ognuno, inteso a garantire un'esecuzione corretta della legislazione forestale.

In particolare, nell'ambito del materiale di riproduzione forestale, le autorità avranno obblighi che in parte riusciranno ad adempiere correttamente solo rendendo obbligatoria la collaborazione di terzi. L'obbligo d'informazione di ognuno costituisce quindi il corrispettivo degli obblighi delle autorità. In futuro, le autorità dovranno controllare a intervalli regolari le persone fisiche e giuridiche che mettono in commercio a titolo professionale o importano in Svizzera materiale di riproduzione forestale. Le autorità necessitano quindi di dati e documentazione di vario tipo da parte di queste persone. Potrebbe tuttavia non essere possibile svolgere un controllo corretto in mancanza di un obbligo d'informazione sancito nella legge, che sussiste soltanto nella misura in cui si rende effettivamente necessario per l'esecuzione della legislazione forestale. Se non dispone della documentazione, la persona tenuta a fornire informazioni deve eventualmente collaborare alle indagini necessarie o tollerare che le autorità procedano in tal senso (cpv. 1). Le informazioni sensibili provenienti da persone fisiche o

giuridiche, in particolare quelle concernenti segreti d'affari o di fabbricazione, devono essere trattate in maniera confidenziale dalle autorità (cpv. 2).

2.12.10.5 Ripercussioni di questi testi di attuazione

2.12.10.5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Salute dei vegetali

Nel settore della salute dei vegetali (quarantena) il Protocollo sulla sicurezza alimentare ha, in particolare, le seguenti ripercussioni sulla Confederazione.

Le disposizioni del regolamento (UE) relativo ai controlli ufficiali si applicano anche alle misure per la salute dei vegetali in Svizzera. Pertanto, in riferimento al passaporto delle piante e allo standard ISPM 15⁷⁶⁵ (materiale di imballaggio di legno), le aziende andranno controllate di più rispetto a oggi. Le aziende omologate per il rilascio di passaporti fitosanitari vengono in ogni caso sottoposte a controlli ufficiali almeno una volta all'anno e una riduzione, basata sul rischio, della frequenza di controllo è possibile soltanto in casi eccezionali motivati. Se in una regione fa la sua comparsa un organismo da quarantena prioritario, come il coleottero giapponese o il tarlo asiatico del fusto, devono essere svolti due controlli ufficiali all'anno. Per la Confederazione, chiamata a svolgere tali controlli, ciò equivale a un dispendio supplementare in termini finanziari e di risorse umane.

All'interno del Paese tutti gli organismi da quarantena che potrebbero insediarsi in Svizzera devono essere oggetto di una sorveglianza ufficiale in funzione del rischio e almeno ogni dieci anni. Di conseguenza i Cantoni dovranno sorvegliare sul loro territorio un numero maggiore di organismi da quarantena. Per la Confederazione ciò comporta un dispendio supplementare in termini finanziari, data la sua partecipazione alle spese dei Cantoni per la sorveglianza del territorio. La Confederazione si fa carico altresì della pianificazione, del coordinamento e dell'analisi dei campioni. Pertanto, anche queste attività comportano un dispendio supplementare in termini finanziari e di risorse umane.

Per la Confederazione l'esecuzione delle disposizioni dell'UE e la sorveglianza dell'esecuzione nel settore della salute dei vegetali comportano un dispendio supplementare in termini finanziari stimato a circa 5 milioni di franchi l'anno, che potrebbero ridursi a 4,1 milioni di franchi l'anno a partire dal 2033. Questo importo comprende 1,5 milioni di franchi l'anno per circa 9 equivalenti a tempo pieno (ETP) supplementari ripartiti tra quattro servizi federali per i primi anni, che potrebbero ridursi a 5 ETP supplementari a partire dal 2033 (0,8 mio. fr. l'anno). I posti supplementari sono necessari presso Agroscope, il WSL, l'UFAG e l'UFAM in particolare per svolgere i seguenti compiti:

- diagnostica di campioni (laboratori);

⁷⁶⁵ «International Standard for Phytosanitary Measures No. 15» della Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali. Lo standard prescrive il trattamento di palette e altri imballaggi di legno massiccio affinché non si propaghino organismi nocivi negli imballaggi.

-
- intensificazione della sorveglianza del territorio (elaborazione e attuazione di un numero maggiore di mandati di sorveglianza);
 - accreditamento di laboratori e organizzazioni di controllo incaricate;
 - nel periodo transitorio, comunicazione e coordinamento delle modifiche nel diritto e nell'esecuzione rispetto a oggi.

La Svizzera ha la possibilità di partecipare all'elaborazione delle modifiche degli atti giuridici dell'UE in materia di salute dei vegetali o di nuovi atti giuridici dell'UE in questo settore (Decision Shaping). Ciò comporta certamente un maggior fabbisogno di risorse umane, ma consente di far valere attivamente gli interessi della Svizzera.

Le responsabilità e le competenze a livello di Confederazione e tra Confederazione e Cantoni restano le stesse.

Materiale vegetale di moltiplicazione

L'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore del materiale vegetale di moltiplicazione può essere integrata nell'attuale esecuzione relativa alla salute dei vegetali. Il riconoscimento dei produttori, le registrazioni, le strutture di controllo e le attestazioni fanno riferimento alle stesse entità. Per l'estensione dei controlli relativi al materiale vegetale di moltiplicazione agricolo e ortoflorovivaistico nei primi due anni si stima un dispendio annuo di 100 000 franchi per le organizzazioni di controllo incaricate e di 0,7 ETP in termini di risorse umane interne, in seguito di 40 000 franchi e 0,3 ETP.

Si prevedono agevolazioni nel commercio estero di materiale vegetale di moltiplicazione, da un lato perché si può far capo al registro delle varietà di specie di frutta e ortaggi dell'UE, dall'altro perché vengono eliminati gli ostacoli tecnici al commercio con l'UE per il materiale vegetale di moltiplicazione di specie di frutta e ortaggi. In entrambi i casi si agevola la comunicazione nel settore dell'esecuzione.

Per potenziare i controlli degli importatori di materiale di riproduzione forestale sono necessarie risorse umane soprattutto nella fase di sviluppo (ca. 0,2 ETP l'anno). In caso di esternalizzazione dei controlli occorrono mezzi finanziari supplementari. L'attuazione dei controlli costerebbe circa 100 000 franchi l'anno nei primi due anni (sviluppo), in seguito 50 000 franchi l'anno (esercizio).

Prodotti fitosanitari

L'integrazione della Svizzera nel sistema a zone dell'UE ha ripercussioni sull'organizzazione delle procedure di autorizzazione dei prodotti fitosanitari. Attualmente un'azienda intenzionata a immettere sul mercato un nuovo prodotto deve depositare una domanda presso il Servizio di omologazione dell'USAV allegando i documenti e gli studi richiesti.

Dopo una verifica sommaria dell'eshaustività del fascicolo, il Servizio di omologazione lo trasmette ai servizi di valutazione, i quali sono incaricati di esaminare i documenti da un punto di vista scientifico. Questi fanno parte dei seguenti uffici federali: Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG, compr. Agroscope) e Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Dopo aver ricevuto il fascicolo, tali servizi procedono, ognuno nel proprio settore di competenza, a un esame approfondito della sua esaustività. Rimane da chiarire se in futuro questo sistema di organizzazione decentrato consentirà ancora di adempiere i nuovi obblighi derivanti dall'integrazione della Svizzera nel sistema a zone dell'UE.

Attualmente non è possibile quantificare con precisione il fabbisogno supplementare di risorse umane. Se dovessero essere necessarie risorse supplementari per lo svolgimento di nuovi compiti (partecipazione alle valutazioni dell'EFSA, ai comitati di esperti, ecc.), queste possono essere compensate dal fatto che la responsabilità delle procedure di autorizzazione dei prodotti fitosanitari d'ora in avanti sarà ripartita tra gli Stati membri e la Svizzera.

Se l'integrazione della Svizzera nel sistema a zone dell'UE dovesse nonostante tutto comportare un maggiore fabbisogno di risorse finanziarie o umane, questo può essere parzialmente coperto dai proventi supplementari generati dall'aumento delle tasse.

Alimenti per animali

Poiché la vigente legislazione svizzera nel settore degli alimenti per animali è già stata allineata a quella dell'UE con l'attuazione dell'Accordo agricolo, la futura applicazione diretta delle disposizioni dell'UE integrate nel Protocollo sulla sicurezza alimentare non dovrebbe avere conseguenze finanziarie per la Confederazione. I compiti esecutivi di competenza della Confederazione non cambiano nella frequenza, mentre subiscono lievi adeguamenti nella modalità di procedere. Le risorse attualmente previste per la revisione delle ordinanze e l'autorizzazione dei prodotti vengono destinate alla partecipazione attiva all'elaborazione delle decisioni dell'UE.

Allevamento di animali

La legislazione svizzera sull'allevamento di animali è già compatibile con il pertinente diritto dell'UE. Tuttavia, è previsto che la Svizzera potrà partecipare in maniera attiva all'elaborazione delle disposizioni europee in materia di allevamento di animali, il che è nel suo interesse. Il rispettivo dispendio supplementare viene compensato internamente all'UFAG.

2.12.10.5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per la città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Salute dei vegetali

All'interno del Paese tutti gli organismi da quarantena che potrebbero insediarsi in Svizzera devono essere oggetto di una sorveglianza ufficiale in funzione del rischio e almeno ogni dieci anni. Di conseguenza i Cantoni dovranno sorvegliare sul loro territorio un numero maggiore di organismi da quarantena.

Per i Cantoni l'esecuzione e la sorveglianza delle disposizioni dell'UE nel settore della salute dei vegetali comportano un dispendio supplementare stimato a 1 milione di franchi l'anno rispetto a oggi (complessivamente per tutti i Cantoni, incl. il personale).

Un eventuale passaggio dalla strategia di eradicazione a quella di contenimento può comportare un rischio fitosanitario maggiore per i Paesi vicini, per cui è importante che tali decisioni siano prese uniformemente per tutto lo Spazio comune di sicurezza alimentare. Pertanto, nel caso in cui un organismo da quarantena non possa più essere eradicato spetterà alla Commissione europea, in virtù del Protocollo sulla sicurezza alimentare, stabilire misure di contenimento dell'organismo nocivo vincolanti anche per la Svizzera. La Svizzera sarà coinvolta nel processo decisionale e potrà quindi presentare i suoi interessi in maniera attiva. L'attuale prassi di sentire i Cantoni interessati non può essere mantenuta in questa forma. Occorre vagliare un nuovo processo di consultazione.

Le responsabilità e le competenze della Confederazione e dei Cantoni restano le stesse.

Materiale vegetale di moltiplicazione

Se la Confederazione non effettua più controlli sulle importazioni di materiale di riproduzione forestale, i Cantoni devono assumersi maggiori responsabilità in questo settore, poiché conformemente all'articolo 21 OFo provvedono all'approvvigionamento con materiale di riproduzione forestale appropriato.

Prodotti fitosanitari

I compiti dei Cantoni, in quanto autorità preposte all'esecuzione, non subiscono modifiche a livello di contenuto. Tuttavia, con l'entrata in vigore del Protocollo sulla sicurezza alimentare, in Svizzera saranno applicate direttamente le condizioni dei controlli stabilite nel regolamento (UE) 2017/625. Se i controlli svolti in Svizzera corrispondono a quelli effettuati nei Paesi membri dell'UE è probabile che in circostanze particolari debbano essere potenziati. È il caso, in particolare, quando la Commissione stabilisce una frequenza minima uniforme se è necessario un livello minimo di controlli ufficiali per far fronte a pericoli e rischi riconosciuti in tutto lo Spazio comune di sicurezza alimentare.

Alimenti per animali

I compiti esecutivi di competenza dei Cantoni a livello della produzione primaria non cambiano né per quanto concerne la frequenza né in relazione alla modalità di procedere.

Allevamento di animali

Il progetto non ha ripercussioni sui Cantoni.

2.12.10.5.3 Ripercussioni sull'economia

Salute dei vegetali

Conformemente alle disposizioni del regolamento (UE) relativo ai controlli ufficiali, i controlli nelle aziende in riferimento al passaporto delle piante e allo standard ISPM 15 (materiale di imballaggio di legno) sono potenziati e vengono svolti almeno una volta all'anno. Poiché le aziende controllate si fanno carico di una parte dei costi relativi ai controlli aziendali, il loro dispendio aumenta. Alla comparsa di un organismo da quarantena prioritario la frequenza dei controlli nelle aziende omologate per il rilascio di passaporti fitosanitari deve essere innalzata a due volte l'anno. Anche in questo caso una parte dei costi relativi ai controlli è a carico delle aziende. Ciò contribuisce tuttavia a ridurre la diffusione di organismi nocivi e i relativi costi economici. In generale, sono agevolati gli scambi commerciali per le aziende dedite alla produzione di vegetali.

Materiale vegetale di moltiplicazione

Per il settore semenziero e quello vivaistico si raggiunge sia una piena integrazione nel mercato interno dell'UE sia la sicurezza del diritto. Questo è importante poiché la selezione vegetale nonché la produzione di sementi e materiale vegetale sono rami agricoli molto specializzati, con un notevole fabbisogno di capitali e di tempo, che non possono essere gestiti isolatamente dal mercato interno europeo. Per il materiale vegetale di moltiplicazione di specie di frutta, ortaggi e piante ornamentali si ottiene un collegamento al mercato interno dell'UE. I produttori interessati sono già registrati nell'ambito della salute dei vegetali per il rilascio del passaporto delle piante. I controlli possono essere svolti parallelamente a quelli relativi al passaporto delle piante. Per i vivai forestali vengono introdotti controlli che comportano un dispendio finanziario supplementare di 5 000 fino a 7 000 franchi l'anno.

Prodotti fitosanitari

L'integrazione della Svizzera nel sistema a zone dell'UE agevola il lavoro delle aziende intenzionate a immettere sul mercato svizzero i loro prodotti fitosanitari. La nuova procedura consente a un'azienda di depositare il suo fascicolo simultaneamente nei diversi Paesi che costituiscono una zona. La valutazione del fascicolo è svolta da un solo Stato relatore a vantaggio degli altri. Oggi, anche se già molto armonizzata, seppure in maniera unilaterale, la procedura prevede semplificazioni soltanto per i

prodotti fitosanitari già autorizzati nell'UE, obbligando le aziende a depositare comunque un fascicolo in Svizzera e le autorità a procedere alla sua valutazione. Le aziende interessate risparmiano quindi tempo e denaro (meno tasse da versare). Inoltre, gli utilizzatori svizzeri in futuro avranno accesso agli stessi prodotti dei loro omologhi europei e saranno quindi meglio equipaggiati per far fronte agli organismi nocivi. Tuttavia, come precedentemente menzionato, con l'integrazione della Svizzera nel sistema a zone dell'UE è necessario fissare gli importi delle tasse per le procedure di autorizzazione allo stesso livello di quelle previste per i Paesi della zona Centrale.

Alimenti per animali

Con l'applicazione diretta delle disposizioni dell'UE integrate nel Protocollo sulla sicurezza alimentare viene meno il principio dell'autorizzazione dei prodotti a livello nazionale. L'industria degli alimenti per animali e la produzione primaria beneficiano quindi di un accesso più rapido e semplificato ai prodotti autorizzati nell'UE.

Allevamento di animali

Il progetto non ha ripercussioni sull'economia.

2.12.10.5.4 Ripercussioni sulla società

Salute dei vegetali

Il progetto ha ripercussioni positive sulla società. I controlli fitosanitari supplementari consentono di ridurre anche i danni sociali.

Materiale vegetale di moltiplicazione

Il progetto ha un impatto positivo sulla società, poiché garantisce che in Svizzera e nell'UE sia sempre applicato lo stesso elevato livello di sicurezza.

Prodotti fitosanitari

La partecipazione della Svizzera al sistema a zone dell'UE rafforza il livello di protezione della salute umana. L'accesso alle informazioni condivise dalle autorità europee e dagli altri Stati membri nonché una maggiore collaborazione con gli esperti europei contribuiscono a garantire che i prodotti fitosanitari immessi sul mercato adempiano le più elevate norme di sicurezza.

Alimenti per animali

Il progetto ha un impatto positivo sulla società, poiché garantisce che in Svizzera e nell'UE sia sempre applicato lo stesso elevato livello di sicurezza.

Allevamento di animali

Il progetto non ha ripercussioni sulla società.

2.12.10.5.5 Ripercussioni sull'ambiente

Salute dei vegetali

Con l'intensificazione della sorveglianza degli organismi nocivi regolamentati si presuppone che le infestazioni saranno scoperte molto più in anticipo e quindi provocheranno danni meno ingenti. Questo ha un effetto positivo sull'ambiente, in particolare sulle foreste.

Materiale vegetale di moltiplicazione

Il progetto non ha ripercussioni sull'ambiente.

Prodotti fitosanitari

Come precedentemente menzionato, l'integrazione della Svizzera nel sistema a zone dell'UE non implica alcun cambiamento significativo per quanto riguarda le esigenze legali materiali relative all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari. Le ultime revisioni dell'OPF miravano già a una forte armonizzazione del diritto svizzero con quello europeo. Tuttavia, la partecipazione degli esperti svizzeri al sistema di autorizzazione europeo rappresenta un notevole progresso per quanto riguarda il miglioramento della protezione dell'ambiente e della salute umana, in particolare grazie all'accesso e allo scambio di informazioni in possesso delle autorità europee o degli Stati membri dell'UE.

Alimenti per animali

Il progetto non ha ripercussioni sull'ambiente.

Allevamento di animali

Il progetto non ha ripercussioni sull'ambiente.

2.12.10.5.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

2.12.10.6 Aspetti giuridici dei testi di attuazione

2.12.10.6.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 104 capoverso 3 Cost., la Confederazione imposta i provvedimenti in modo che l'agricoltura possa svolgere i suoi compiti multifunzionali. In tale contesto la Confederazione dispone di un'ampia competenza legislativa, per esempio nei settori dell'allevamento, della protezione fitosanitaria e dei mezzi di produzione (art. 104 cpv. 3 lett. b, c e d Cost.). Per il settore forestale la base costituzionale è l'articolo 77 Cost., in virtù del quale la Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative (cpv. 1) e a tal fine emana principi sulla loro protezione (cpv. 2).

2.12.10.6.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche proposte sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Per il resto si rimanda ai commenti di cui al numero 2.12.13.3.

2.12.10.6.3 Forma dell'atto

Con il presente progetto sono sottoposte a revisione leggi federali vigenti. La forma dell'atto va mantenuta. Per la questione del raggruppamento della legislazione di attuazione vedasi il numero 4.3.

2.12.10.6.4 Applicazione provvisoria

Non è prevista un'applicazione provvisoria.

2.12.10.6.5 Aspetti giuridici dei testi di attuazione

Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi devono essere approvate dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Il progetto non prevede nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportano una spesa superiore a uno dei valori soglia summenzionati), né decisioni su nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie (che comportano una spesa superiore a uno dei valori soglia summenzionati).

Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto non riguarda né la ripartizione dei compiti né l'adempimento degli stessi da parte della Confederazione e dei Cantoni.

Rispetto dei principi della legge sui sussidi

Il progetto non prevede nuove disposizioni in materia di sussidi.

Delega di competenze legislative

Le disposizioni di questo atto normativo definiscono i principi nonché tutti gli ambiti che, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., sono necessari per una base legale in una legge in senso formale. In alcuni casi il diritto dell'UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare contiene norme molto dettagliate che vanno oltre il quadro di quanto deve essere disciplinato a livello di una legge in senso formale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., per cui con i nuovi articoli 141 e 148 LAgr al Consiglio federale è attribuita la competenza di disciplinare questi dettagli in disposizioni d'esecuzione.

2.12.10.6.6 Protezione dei dati

Il progetto non tange la protezione dei dati.

2.12.11 Attuazione nella legislazione sulle epizoozie

2.12.11.1 Legge sulle epizoozie

Uno Spazio comune di sicurezza alimentare tra la Svizzera e l'UE è possibile soltanto se in questo spazio si applica in linea di principio sempre lo stesso diritto a tutti gli Stati partecipanti. Il Protocollo sulla sicurezza alimentare tiene conto di tale requisito. Sono previste procedure per garantire che il diritto UE elencato nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare e il cosiddetto diritto terziario (atti di esecuzione e atti delegati della Commissione europea) adottato sulla base di esso si applicano contemporaneamente nell'UE e in Svizzera (cfr. art. 13 e 15 del Protocollo sulla sicurezza alimentare). Il nuovo diritto dell'UE che rientra nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare sarà integrato, mediante una decisione del Comitato misto, nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare (v. n. 2.1.6.2.2). In seguito, la Svizzera ha in linea di principio la possibilità di applicare direttamente il diritto dell'UE integrato nell'allegato I, vale a dire senza la creazione del diritto svizzero corrispondente. In contropartita, la Svizzera ha la possibilità di partecipare alla stesura delle modifiche dei relativi atti giuridici dell'UE nel campo di applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare o alla creazione del nuovo diritto UE nel campo d'applicazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare (la cosiddetta *decision shaping*).

A seguito della futura in linea di principio applicazione diretta del diritto UE pertinente elencato nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, la legislazione sostanziale svizzera disciplina soltanto gli ambiti in cui il diritto UE deve essere precisato nel diritto svizzero nonché le fattispecie che si applicano specificamente alla Svizzera negli ambiti non disciplinati dal diritto UE pertinente. Ciò significa che numerose disposizioni della legge sulle epizoozie (LFE) – ad esempio quelle relative all'identificazione e alla registrazione degli animali, al traffico di animali e ai provvedimenti in caso di sospetto ed epizoozia – possono essere abrogate, in quanto in futuro le norme applicabili deriveranno direttamente dal diritto UE integrato nel Protocollo

sulla sicurezza alimentare ed è necessario evitare doppioni. In questa occasione vengono armonizzate le disposizioni sulla formazione nell'esecuzione della LPAn, della LFE e della LDerr, in linea con l'approccio «Dal produttore al consumatore» del diritto alimentare dell'UE⁷⁶⁶.

2.12.11.2 Norme di esecuzione

Oltre alla modifica della LFE, il Protocollo sulla sicurezza alimentare comporta anche la revisione di diverse ordinanze.

L'ordinanza del 27 giugno 1995⁷⁶⁷ sulle epizoozie (OFE) designa le singole epizoozie e le suddivide nelle diverse categorie attualmente in vigore (altamente contagiose, da eradicare, da combattere e da sorvegliare, cfr. art. 2–5). Specifica inoltre i provvedimenti di lotta per le singole epizoozie e le indennità da versare ai detentori di animali.

In futuro si applicherà la categorizzazione delle epizoozie secondo l'articolo 1 del regolamento (UE) 2018/1882⁷⁶⁸ in combinato disposto con l'articolo 9 del regolamento (UE) 2016/429⁷⁶⁹, che prevede categorie da A a E. La categoria A si riferisce alle epizoozie elencate nell'allegato del regolamento 2018/1882 che non si manifestano normalmente nell'UE e, non appena individuate, richiedono l'adozione immediata di misure di eradicazione. Le epizoozie della categoria B sono le epizoozie elencate nell'allegato del regolamento 2018/1882 che devono essere oggetto di controllo in tutti gli Stati membri dell'UE allo scopo di eradicarle in tutta l'UE. La categoria C si riferisce alle epizoozie elencate nell'allegato del regolamento 2018/1882 che sono rilevanti per alcuni Stati membri dell'UE e rispetto alle quali sono necessarie misure per evitarne la diffusione in parti dell'UE che ne sono ufficialmente indenni o che hanno programmi di eradicazione per l'epizoozia interessata. Le epizoozie della categoria D sono epizoozie elencate nell'allegato del regolamento 2018/1882 per le quali sono necessarie misure per evitarne la diffusione a causa del suo ingresso nell'UE o dei movimenti tra Stati membri dell'UE. Infine, le epizoozie della categoria E sono le epizoozie elencate nell'allegato del regolamento 2018/1882 per le quali vi è la necessità di sorveglianza all'interno dell'UE.

Le epizoozie della categoria A corrispondono alle epizoozie altamente contagiose di cui all'articolo 2 OFE, le epizoozie della categoria B corrispondono approssimativamente alle epizoozie da eradicare di cui all'articolo 3 OFE, le epizoozie della categoria C corrispondono approssimativamente alle epizoozie da combattere di cui all'articolo 4 OFE e le epizoozie della categoria E corrispondono alle epizoozie da sorvegliare di cui all'articolo 5 OFE. Le epizoozie della categoria D sono epizoozie delle categorie

⁷⁶⁶ <https://food.ec.europa.eu > horizontal-topics > farm-fork-strategy>.

⁷⁶⁷ RS **916.401**

⁷⁶⁸ Regolamento di esecuzione (EU) 2018/1882 della Commissione, del 3 dicembre 2018, relativo all'applicazione di determinate norme di prevenzione e controllo delle malattie alle categorie di malattie elencate e che stabilisce un elenco di specie e gruppi di specie che comportano un notevole rischio di diffusione di tali malattie elencate; GU L 2018/1882, 4.12.2018.

⁷⁶⁹ Regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale («normativa in materia di sanità animale»); GU L 2016/429, 31.3.2016, pag. 1, modificato dal regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1.

A–C associate all’importazione di animali e prodotti animali nell’UE e ai loro movimenti tra gli Stati membri. Sarà quindi necessario modificare la LFE per quanto riguarda la categorizzazione delle epizootie.

La maggior parte delle disposizioni dell’OFE sulla registrazione degli animali e sul traffico di animali sarà eliminata a seguito dell’applicazione diretta delle disposizioni del diritto UE integrate nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Le disposizioni sui provvedimenti di lotta non saranno più necessarie, in quanto anch’esse deriveranno in futuro dal diritto UE. Saranno invece ancora necessarie le disposizioni relative all’estivazione e alle mandrie transumanti, ai mercati e al commercio di bestiame, al programma nazionale di sorveglianza, all’indennità e all’esecuzione delle norme, nonché determinate disposizioni sulle sostanze animali e sul materiale germinale. Infine, il regolamento (UE) 2016/429 conferisce agli Stati membri dell’UE la possibilità di concedere deroghe in relazione a varie prescrizioni. Ad esempio, possono essere previste, a determinate condizioni, deroghe all’obbligo di autorizzazione per le aziende di acquacoltura e per la registrazione di ovini e caprini. Per il trasferimento di suini e animali acquatici, gli Stati membri possono anche prevedere agevolazioni per quanto riguarda i documenti di accompagnamento. Per le relative deroghe e agevolazioni sono necessarie regolamentazioni nell’OFE.

L’ordinanza del 25 maggio 2011⁷⁷⁰ concernente i sottoprodotti di origine animale (OSOAn) contiene le norme rilevanti per il commercio dei sottoprodotti di origine animale e la loro eliminazione, che sono già oggi conformi al diritto dell’UE pertinente. In questo caso sono determinati in particolare il regolamento (CE) n. 1069/2009⁷⁷¹ (regolamento sui sottoprodotti di origine animale) e il regolamento (UE) n. 142/2011⁷⁷² recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1069/2009. Ad esempio, la suddivisione dei sottoprodotti di origine animale nelle categorie 1–3 è stata ripresa dal diritto dell’UE (cfr. art. 4 segg. OSOAn e art. 7 e segg. del regolamento (CE) n. 1069/2009), nonché i requisiti di registrazione e autorizzazione (cfr. art. 10 segg. OSOAn e art. 23 segg. e 44 segg. del regolamento (CE) n. 1069/2009) e i requisiti per l’uso di sottoprodotti di origine animale per l’alimentazione degli animali e la fabbricazione di concime (cfr. art. 27 segg. OSOAn e art. 11 segg. e 32 segg. del regolamento (CE) n. 1069/2009). Anche le altre regolamentazioni dell’OSOAn sono state ricalcate dal diritto UE e continuamente adattate ad esso. L’OSOAn non contiene prescrizioni che riguardano esclusivamente la Svizzera. Pertanto, questa ordinanza non sarà più necessaria quando entrerà in vigore il Protocollo sulla sicurezza alimentare e potrà essere abrogata.

⁷⁷⁰ RS **916.441.22**

⁷⁷¹ Regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale); GU L 300 del 14.11.2009, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, GU L 170, 25.6.2019, pag. 1.

⁷⁷² Regolamento (UE) n. 142/2011 della Commissione, del 25 febbraio 2011, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano, e della direttiva 97/78/CE del Consiglio per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari alla frontiera, GU L 54 del 26.2.2011, pag. 1.

Le norme armonizzate del diritto UE si applicano già oggi all'importazione e al transito di animali e prodotti animali provenienti da Paesi terzi (art. 5 cpv. 1 e 38 cpv. 1 dell'ordinanza del 18 novembre 2015⁷⁷³ concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali nel traffico con Paesi terzi [OITE-PT]). Lo stesso vale per l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali nel traffico con gli Stati membri dell'UE, l'Islanda e la Norvegia nonché l'Irlanda del Nord (art. 5 cpv. 1, 24 cpv. 2 e 25 cpv. 1 dell'ordinanza del 18 novembre 2015⁷⁷⁴ concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali nel traffico con Stati membri dell'UE, Islanda e Norvegia nonché Irlanda del Nord [OITE-UE]). In futuro, i regolamenti corrispondenti si applicheranno direttamente sulla base del Protocollo; le disposizioni pertinenti dell'OITE-PT e dell'OITE-UE non saranno pertanto più necessarie e possono essere abrogate. Lo stesso vale per le disposizioni sui controlli e i provvedimenti derivanti dal regolamento sui controlli ufficiali dell'UE. In entrambe le ordinanze sono ancora necessarie le norme sui sistemi di informazione, sulle tasse e sui costi, nonché le disposizioni procedurali. Nell'OITE-PT permangono inoltre le norme per le quali sono previste deroghe nel Protocollo sulla sicurezza alimentare (importazione di pellicce e di prodotti di pellicceria nonché importazione di carne bovina da Paesi che non hanno vietato l'uso di sostanze ormonali per accrescere le prestazioni degli animali) nonché le disposizioni sull'esportazione e sull'organizzazione delle attività di esecuzione.

Nell'ordinanza del 28 novembre 2014⁷⁷⁵ concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali da compagnia (OITEAc) sono ancora necessarie soltanto le disposizioni relative al perseguimento penale, alle tasse e ai costi e al passaporto svizzero per animali da compagnia. Le restanti disposizioni saranno sostituite dall'applicazione diretta del regolamento (UE) 2016/429 integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare.

2.12.11.3 Compatibilità tra compiti e finanze

L'adozione di un messaggio relativo a un accordo sulla sicurezza alimentare con l'UE nella seconda metà della legislatura è annunciata nel messaggio adottato dal Consiglio federale il 24 gennaio 2024 sulla legislatura 2023–2027. La conclusione del Protocollo sulla sicurezza alimentare rientra pertanto nella strategia del Consiglio federale per gli anni 2023–2027 e comporta, tra l'altro, la modifica della LFE. Il Consiglio federale prenderà le sue decisioni di politica finanziaria nell'ambito della preparazione del preventivo annuale.

2.12.11.4 Attuazione

Con alcune eccezioni, i Cantoni sono responsabili dell'esecuzione della LFE (cfr. art 53). L'applicazione diretta del diritto UE pertinente comporterà, tra l'altro, un cambiamento nella prassi decisionale degli organi esecutivi cantonali, poiché in futuro le decisioni saranno emanate direttamente sulla base del diritto UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Gli organi esecutivi cantonali devono inoltre attuare

⁷⁷³ RS 916.443.10

⁷⁷⁴ RS 916.443.11

⁷⁷⁵ RS 916.443.14

ulteriori requisiti di registrazione e autorizzazione per i detentori di animali e applicare nuovi piani (aziende confinate/compartimenti). Per garantire che gli organi esecutivi abbiano tempo a sufficienza per adeguare la loro prassi, l'articolo 31 del Protocollo sulla sicurezza alimentare prevede un periodo transitorio di massimo due anni dopo l'entrata in vigore (v. n. 2.12.7).

2.12.11.5 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione

Ingresso

Nell'ingresso vengono elencate le disposizioni della Costituzione federale già valide per l'attuale LFE, che autorizzano la Confederazione a legiferare nell'ambito della lotta contro le malattie animali trasmissibili, fortemente diffuse o maligne e a emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Come novità viene menzionato anche il Protocollo sulla sicurezza alimentare, visto che la legge serve, tra l'altro, ad attuarlo.

Art. 1 Campo d'applicazione

In futuro, come indicato al numero 2.12.3.2, il diritto dell'UE applicabile nell'ambito della salute degli animali, che costituisce parte integrante del Protocollo sulla sicurezza alimentare, sarà in linea di principio applicato direttamente. I singoli atti giuridici dell'UE applicabili sono elencati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare (v. n. 2.12.4). Per l'ambito delle epizoozie (malattie animali) sono particolarmente rilevanti i regolamenti dell'UE elencati nell'allegato I sezione 2 lettere A (controlli ufficiali e importazione), G (malattie animali, sanità animale) e Q (sottoprodotti di origine animale). Gli atti giuridici centrali sono il regolamento (UE) 2016/429 (normativa in materia di sanità animale) e il regolamento UE sui controlli ufficiali (regolamento [UE] 2017/625).

In futuro, pertanto, le regolamentazioni della LFE saranno limitate alle questioni per le quali il diritto dell'UE deve essere precisato nel diritto svizzero nonché alle prescrizioni applicabili specificamente alla Svizzera. In caso di conflitto, il diritto dell'UE elencato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare è prioritario rispetto alla LFE.

Il contenuto dell'attuale articolo 1 viene spostato all'articolo 1a. L'articolo 1 chiarisce ora il rapporto tra la LFE e altri atti giuridici. In linea di principio, la LFE si applica solo nella misura in cui non si applicano le disposizioni degli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Tutti gli atti giuridici dell'UE elencati nell'allegato I sezione 2 del Protocollo sulla sicurezza alimentare sono applicabili e la disposizione elenca i più rilevanti.

Art. 1a

L'attuale articolo 1a può essere abrogato, poiché la definizione di epizoozie si basa sull'articolo 5 del regolamento (UE) 2016/429. Il contenuto dell'attuale articolo 1 viene spostato in questa disposizione.

Art. 3 n. 1 e art. 3a–3d

La LDErr, la LFE e la LPAn regolamentano attualmente i requisiti per il personale degli organi incaricati dell'esecuzione nonché la formazione e la formazione continua a livello individuale e specifico. Attualmente, l'ordinanza del 16 novembre 2011⁷⁷⁶ concernente la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento delle persone impiegate nel settore veterinario pubblico disciplina le attività degli esperti ufficiali e degli assistenti specializzati ufficiali (questi ultimi sono attivi nell'ambito del controllo degli animali da macello e controllo delle carni) e i relativi requisiti. Le incongruenze emerse nel corso del tempo saranno eliminate con questa modifica e il contenuto sarà aggiornato. La modifica può quindi servire come base per una futura «ordinanza sulla formazione» congiunta per gli organi incaricati dell'esecuzione nei settori alimentare e veterinario.

Nell'articolo 3b si introduce l'espressione «formazione formale», operando così un'uniformazione della terminologia con quella utilizzata nella legge federale del 20 giugno 2014⁷⁷⁷ sulla formazione continua (LFCo). Ai sensi dell'articolo 3 lettera a LFCo, si intende per «formazione formale» la formazione disciplinata dallo Stato che porta al conseguimento di un titolo che costituisce la premessa per l'esercizio di un'attività professionale disciplinata dallo Stato. La formazione formale degli organi incaricati dell'esecuzione deve essere allineata all'approccio «Dal produttore al consumatore» della legislazione alimentare dell'UE⁷⁷⁸. Tale strategia prevede che le diverse unità amministrative coinvolte nel controllo della filiera agroalimentare attuino un piano comune, che include anche l'armonizzazione dei requisiti per il personale addetto ai controlli. Il capoverso 2 dell'articolo 3b autorizza il Consiglio federale a disciplinare i dettagli della formazione formale. Ciò include anche la regolamentazione dei requisiti per l'ammissione ad essa. Visti i rapidi sviluppi della tecnologia in ambito alimentare e la complessità dei processi da valutare, è necessario che le conoscenze delle persone responsabili dell'esecuzione della legislazione in materia vengano periodicamente ampliate. Pertanto, la Confederazione e i Cantoni devono avere la possibilità di offrire al personale incaricato dell'esecuzione formazioni continue nell'ambito della formazione formale (cpv. 3 dell'art. 3b). Queste «formazioni continue» non sono equiparabili alla «formazione continua» di cui all'articolo 3 lettera a LFCo. Il capoverso 4 colma una lacuna nella legislazione esistente e conferisce al Consiglio federale la competenza di mantenere aggiornato alle ultime conoscenze tecniche il livello di formazione del personale degli organi incaricati dell'esecuzione di Confederazione e Cantoni rendendo obbligatorie le formazioni continue di cui al capoverso 3. In questo caso si possono prendere in considerazione anche formazioni continue offerte da organizzazioni esterne.

L'articolo 3c consente al Consiglio federale di nominare le commissioni d'esame. Si tratta di commissioni extraparlamentari consultive secondo l'articolo 57a e seguenti della legge del 21 marzo 1997⁷⁷⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministra-

⁷⁷⁶ RS 916.402

⁷⁷⁷ RS 419.1

⁷⁷⁸ <https://food.ec.europa.eu > horizontal-topics > farm-fork-strategy>.

⁷⁷⁹ RS 172.010

zione che non dispongono di alcuna competenza decisionale. I loro compiti sono condurre gli esami e fornire consulenza all'Ufficio federale competente sulle questioni relative alla formazione.

Poiché in relazione alla formazione di persone incaricate di controlli ufficiali possono essere trattati anche dati personali, l'articolo 3d introduce una disposizione sul trattamento dei dati.

Art. 8 Controlli

Sebbene il contenuto dell'attuale articolo 8 sia coperto dall'articolo 15 del regolamento (UE) 2017/625, l'articolo 8 viene mantenuto e si fa riferimento alla disposizione del diritto dell'UE in modo che la legge rimanga comprensibile anche come testo autonomo.

Art. 9a

In futuro, la categorizzazione delle epizootie si baserà sul diritto dell'UE. Quest'ultimo non conosce l'espressione «epizootie altamente contagiose». Di conseguenza, non sono necessarie regolamentazioni corrispondenti e l'articolo 9a può essere abrogato.

Art. 10 Provvedimenti in caso di epizootia

In caso di epizootia, ossia in caso di comparsa o di minaccia imminente di epizootia, questa disposizione sui provvedimenti amministrativi integra le disposizioni del regolamento (UE) 2016/429 per le situazioni che non sono coperte dal diritto dell'UE. I provvedimenti amministrativi successivi ai controlli sono disciplinati dall'articolo 138 del regolamento (UE) 2017/625. I provvedimenti in caso di sospetto sono interamente disciplinati dal regolamento (UE) 2016/429.

Art. 11 cpv. 1 e 2, primo periodo

Il contenuto dell'articolo 11 capoverso 1 è coperto dall'articolo 10 del regolamento (UE) 2016/429. Il capoverso 1 è pertanto abrogato. Per questo motivo, il primo periodo del capoverso 2 deve essere adattato in modo che la disposizione resti comprensibile anche senza il capoverso 1.

Art. 12 Divieto del traffico di animali; derogazioni

Le disposizioni sui casi sospetti e di epizootia contenute nel regolamento (UE) 2016/429 coprono il contenuto dell'articolo 12. Tuttavia, l'articolo 12 viene mantenuto e si fa riferimento al diritto dell'UE in modo che la legge rimanga comprensibile anche come testo autonomo.

Art. 13 cpv. 2

L'articolo 13 capoverso 2 è coperto dall'articolo 15 del regolamento (UE) 2017/625. Questa disposizione può quindi essere abrogata.

Art. 14–15a

I contenuti degli articoli 14–15a sono coperti dagli articoli 112–115 del regolamento (UE) 2016/429. Tuttavia, questi articoli vengono mantenuti e si fa riferimento alle disposizioni del diritto dell'UE in modo che la legge rimanga comprensibile anche come testo autonomo. Le rubriche rimangono invariate.

Art. 16

Il contenuto dell'articolo 16 è coperto dagli articoli 112–115 del regolamento (UE) 2016/429. Questa disposizione può quindi essere abrogata. La legge rimane comprensibile anche se questa disposizione è abrogata.

Art. 17 e 23

L'articolo 242 del regolamento (UE) 2016/429 copre il contenuto dell'articolo 17 e l'articolo 23 è coperto dagli articoli 125 e 192 del regolamento (UE) 2016/429. Pertanto, queste disposizioni possono essere abrogate.

Art. 24 Importazione, transito ed esportazione di animali e prodotti animali e traffico internazionale viaggiatori

I capoversi 1 e 2 dell'attuale articolo 24 saranno superflui in futuro, poiché le regolamentazioni sull'importazione, il transito e l'esportazione sono stabilite nella parte V del regolamento (UE) 2016/429. Anche il capoverso 4 è superfluo, poiché è coperto dall'articolo 59 del regolamento (UE) 2017/625. I riferimenti alle prescrizioni dell'UE di cui alla lettera a del capoverso 3 dell'attuale articolo si applicano comunque in virtù del Protocollo e sono pertanto superflui. Poiché in questo modo si modifica quasi l'intero articolo e rimane soltanto il capoverso 3 leggermente adattato, l'articolo viene riscritto e riorganizzato.

Art. 25 cpv. 2 e 3

I due capoversi di questa disposizione sono coperti dagli articoli 66 e 67 del regolamento (UE) 2017/625 e possono quindi essere abrogati.

Art. 47 cpv. 1

È punibile chiunque viola le disposizioni sul traffico di animali e sull'importazione, il transito e l'esportazione di cui al regolamento (UE) 2016/429. Il capoverso 1 è modificato e ristrutturato di conseguenza.

Art. 48 cpv. 1

È punibile chiunque viola l'obbligo degli operatori relativamente all'identificazione e alla registrazione degli animali detenuti della specie bovina, ovina, caprina, equina e suina e le misure di prevenzione delle malattie relativamente al trasporto di animali terrestri e acquatici. Il capoverso 1 è modificato e ristrutturato di conseguenza. La nuova lettera a corrisponde al capoverso 1 della legge attuale. I rimandi agli articoli 13–16 e 23 sono stralciati in quanto non più necessari. La lettera b sostituisce l'articolo 13 capoverso 2 e la lettera c gli articoli 14–16 e 23.

Art. 53 cpv. 1^{bis}

Questo capoverso viene spostato nelle nuove disposizioni in materia di formazione (art. 3a–3c).

2.12.11.6 Ripercussioni dell'atto normativo di attuazione

2.12.11.6.1 Ripercussioni per la Confederazione

In futuro, per la definizione dei programmi nazionali annuali di sorveglianza ed eradicazione delle epizoozie saranno determinanti i criteri del diritto UE pertinente. Tutti i requisiti stabiliti in relazione a una determinata epizoozia devono essere rispettati. Inoltre, i criteri del diritto UE pertinente si applicheranno per ottenere lo stato di indennità in relazione a una specifica epizoozia.

Per tutte le epizoozie regolate dal diritto UE pertinente deve essere designato un laboratorio nazionale di riferimento responsabile della sorveglianza della diagnosi (cfr. art. 100 del regolamento sui controlli ufficiali dell'UE).

Il fatto che il diritto dell'UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare sia in linea di principio direttamente applicato in Svizzera significa che la Svizzera ha ora accesso alle banche dell'UE per antigeni, vaccini e reagenti diagnostici come uno Stato membro dell'UE (cfr. art. 48 segg. del regolamento 2016/429). In cambio, la banca di antigeni dell'fta epizootica dell'IVI sarà integrata nella rete dell'UE.

Infine, la Svizzera è tenuta a svolgere esercitazioni e simulazioni di crisi e a gestire piani di emergenza (cfr. art. 43 segg. del regolamento 2016/429). Ad esempio, è previsto un piano d'azione nazionale per la prevenzione della peste suina africana per la popolazione di cinghiali sul territorio svizzero (cfr. art. 56 del regolamento (UE) 2023/594⁷⁸⁰), che viene presentato ogni anno alla Commissione europea e agli Stati membri insieme ai risultati dell'attuazione.

L'applicazione in linea di principio diretta del diritto UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare nel settore delle epizoozie comporterà un risparmio di risorse di personale. D'altra parte, gli obblighi supplementari, come i programmi di sorveglianza e di eradicazione o le preparazioni alle crisi, comporteranno oneri aggiuntivi che al momento non possono essere quantificati con precisione.

⁷⁸⁰ Regolamento di esecuzione (UE) 2023/594 della Commissione, del 16 marzo 2023, che stabilisce misure speciali di controllo delle malattie per la peste suina africana e abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2021/605; GU L, 2023/594, 17.3.2023.

2.12.11.6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

La presente modifica della legislazione sulle epizoozie non comporta adeguamenti sostanziali, in quanto il diritto svizzero in materia è già oggi conforme a quello del diritto UE pertinente. Anche l'organizzazione dell'esecuzione non cambierà.

In futuro, gli organi cantonali di esecuzione applicheranno la legislazione sulle epizoozie principalmente sulla base del diritto UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare; in particolare, imporranno provvedimenti di lotta e altri ordini principalmente direttamente sulla base di tale diritto. A seguito dell'applicazione in linea di principio diretta del diritto UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare e della modifica della legislazione federale sulle epizoozie, anche la legislazione cantonale sulle epizoozie dovrà essere adattata. A seguito del Protocollo sulla sicurezza alimentare saranno applicabili nuovi piani, come i compartimenti (cfr. art. 37 del regolamento 2016/429) e gli stabilimenti confinati (cfr. art. 96 del regolamento 2016/429). Le necessarie modifiche alla legislazione, la riorganizzazione della prassi decisionale e l'applicazione dei nuovi piani comporteranno un onere aggiuntivo per gli organi di controllo. Inoltre, gli obblighi aggiuntivi di registrazione e autorizzazione (v. n. 2.12.11.6.3) comportano anche un aumento dei costi nell'esecuzione. Complessivamente, nei Cantoni si prevedono oneri aggiuntivi che al momento non possono essere quantificati con precisione.

2.12.11.6.3 Ripercussioni sull'economia

Il diritto UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare prevede obblighi di registrazione e autorizzazione per determinate aziende che non sono previsti nel diritto svizzero. In futuro, in Svizzera, queste disposizioni del diritto UE troveranno in linea di principio un'applicazione diretta sulla base del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Ad esempio, le imprese di trasporto che trasportano ungulati saranno ora soggette a registrazione (cfr. art. 87 del regolamento 2016/429). L'obbligo di registrazione si applica anche alle imprese che procedono alle operazioni di raccolta indipendentemente da un'azienda (cfr. art. 90 del regolamento 2016/429). Sono inoltre previsti nuovi obblighi di autorizzazione nei settori dell'acquacoltura e delle aziende detentrici di pollame.

Il diritto dell'UE pertinente impone inoltre ai detentori di animali le cosiddette «visite di sanità animale» effettuate da un veterinario (cfr. art. 25 del regolamento 2016/429), che servono a prevenire le epizoozie e la cui frequenza deve essere proporzionata ai rischi posti dall'azienda in questione.

In futuro, i laboratori per la diagnosi ufficiale delle epizoozie dovranno notificare i risultati positivi dei campioni provenienti da uno Stato membro dell'UE – o, in futuro, dalla Svizzera – all'autorità dello Stato membro interessato o, in futuro, della Svizzera.

Per i detentori e le imprese, l'applicazione in linea di principio diretta del diritto UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare significa maggiore certezza del diritto nel commercio con l'UE. L'abbattimento degli ostacoli tecnici al commercio rafforza la concorrenza e garantisce l'attrattiva della Svizzera come piazza economica. Inoltre, consente una partecipazione sicura al mercato interno dell'UE. In conclusione,

la lotta a tutto tondo alle epizootie è nell'interesse di tutta la Svizzera, permette di prevenire la sofferenza degli animali e di evitare eventuali danni economici e perdite che i detentori dovrebbero affrontare in caso di epizootia. Questo ha un impatto positivo sull'economia.

2.12.11.6.4 Ripercussioni sulla società

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulle epizootie non avrà ripercussioni sulla società.

2.12.11.6.5 Ripercussioni sull'ambiente

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulle epizootie non avrà ripercussioni sull'ambiente.

2.12.11.6.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

2.12.11.7 Aspetti giuridici dell'atto normativo di attuazione

2.12.11.7.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost., la Confederazione emana prescrizioni sulla «lotta contro malattie trasmissibili, fortemente diffuse o maligne dell'uomo e degli animali». In questo ambito la Confederazione ha piena competenza legislativa. Di conseguenza, può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata (art. 95 cpv. 1 Cost.), del quale ci si avvale anche nella LFE.

2.12.11.7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

In virtù dell'Accordo agricolo esistente con l'UE, il diritto svizzero già oggi è fondamentalmente armonizzato con il regolamento (UE) n. 2016/429 (o agli atti che lo hanno preceduto) e la Svizzera è già oggi tenuta ad applicare diverse prescrizioni dell'UE al commercio tra la Svizzera e l'Unione europea e alle importazioni da Paesi terzi. Di conseguenza, le modifiche proposte non comportano alcuna contraddizione con gli accordi con le Parti contraenti al di fuori dell'UE.

2.12.11.7.3 Forma dell'atto

Si tratta di una revisione totale di una legge federale esistente. La forma dell'atto va mantenuta. Per quanto riguarda la questione dell'accorpamento della legislazione di attuazione, si veda il numero 4.3.

2.12.11.7.4 Applicazione provvisoria

Non è prevista l'applicazione provvisoria del Protocollo sulla sicurezza alimentare. Questo vale anche per l'AP-LFE.

2.12.11.7.5 Aspetti giuridici particolari dell'atto normativo di attuazione

Subordinazione al freno alle spese

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che per i sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi è necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'attuazione nell'ambito della legislazione sulle epizoozie non crea né nuove disposizioni in materia di sussidi (con spese superiori a una delle soglie previste) né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (con spese superiori a una delle soglie previste).

Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulle epizoozie non influisce sulla ripartizione dei compiti né sull'adempimento dei compiti da parte di Confederazione e Cantoni.

Conformità alla legge sui sussidi

L'attuazione nell'ambito della legislazione sulle epizoozie non introduce nuove disposizioni in materia di sussidi. L'articolo 10 è stato ripreso dal diritto attuale (art. 11a LFE).

Delega di competenze legislative

In futuro, la LFE regolamerà solo le questioni in cui il diritto dell'UE deve essere precisato nel diritto svizzero nonché le questioni che si applicano specificamente alla Svizzera negli ambiti non disciplinati dal diritto UE pertinente. I principi e tutti gli ambiti di cui all'articolo 164 capoverso 1 Cost. (tra cui i diritti e gli obblighi di privati) richiedono una base nella legge formale. Le disposizioni esecutive sono emanate dal Consiglio federale. In particolare, ora emanerà le relative disposizioni esecutive per quanto riguarda i requisiti del personale dei servizi specializzati, la sua formazione e la relativa commissione d'esame. Le rimanenti autorizzazioni del Consiglio federale per l'emanazione di disposizioni esecutive, ad esempio in relazione all'identificazione dei cani, ai costi della lotta alle epizoozie e all'indennità per le perdite di animali, sono riprese dal diritto vigente.

2.12.11.7.6 Protezione dei dati

Oltre alle disposizioni sul trattamento dei dati nei sistemi d'informazione, la LFE contiene ora anche disposizioni sul trattamento dei dati in relazione alla formazione delle persone incaricate dei controlli ufficiali. Per il trattamento di questi dati da parte degli organi federali si applicano anche i principi della LPD.

2.12.12 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

Schema riassuntivo delle ripercussioni principali sulle legislazioni interessate:

Atto legislativo Confederazione Cantone Economia Società Ambiente

LAgr e LFo

Salute dei vegetali	L'onere aggiuntivo per l'esecuzione e la sorveglianza dell'attuazione delle disposizioni della salute dei vegetali per la Confederazione è stimato a circa 5 milioni di franchi all'anno, (in totale per tutti i Cantoni, incluso il personale). 4,1 milioni di franchi all'anno dal 2033. Questo include 1,5 milioni di franchi all'anno per nove posti a tempo pieno aggiuntivi distribuiti su quattro posti federali per i primi quattro anni. Questi posti possono essere ridotti a cinque posti a tempo pieno per gli anni successivi (0,8 mio. CHF all'anno).	L'onere aggiuntivo per l'esecuzione e la sorveglianza degli stabilimenti produttivi di vegetali. Gli stabilimenti dovranno pagare le tasse di controllo, poiché la frequenza dei controlli dovrà essere aumentata. Ciò contribuisce a ridurre la diffusione di organismi nocivi e i relativi costi economici.	Il progetto ha un impatto positivo sulla sorveglianza degli orticoltura. Grazie ai controlli fitosanitari supplementari è possibile ridurre anche i danni sociali.
----------------------------	--	---	--

Materiale riproduttivo vegetale	L'onere aggiuntivo annuale nel settore del materiale riproduttivo vegetale ammonta in totale a 362 000 franchi nei primi due anni (per l'esecuzione e il controllo). A lungo termine, tale onere scenderà a 180 000 franchi. Il materiale riproduttivo forestale rappresenta 150 000 franchi del totale	Si attendono ripercussioni minime sui Cantoni. L'Accordo creerà una piena integrazione nel mercato interno dell'UE e la certezza del diritto. I nuovi requisiti di controllo saranno attuati insieme al settore della salute dei vegetali.	Il progetto ha un impatto positivo sull'ambiente. Non sono da attendersi ripercussioni sulla società, poiché garantisce che in Svizzera e nell'UE sia sempre applicato lo stesso elevato livello di sicurezza.
--	---	--	--

nei primi due anni
e 86 000 franchi
nel lungo periodo.

Prodotti sanitari	<p>fito- Al momento non è possibile quantificare con precisione l'onere aggiuntivo in termini di risorse umane. Se l'integrazione della Svizzera nel sistema europeo dovesse comportare un aumento delle risorse, questo sarebbe in parte coperto dalle entrate supplementari derivanti dall'aumento delle tasse.</p>	<p>Non sono da attendersi ripercussioni sui Cantoni. Il sistema di autorizzazione zonale dell'UE semplificherà il lavoro delle aziende che desiderano commercializzare i loro prodotti sul mercato svizzero. Inoltre, gli agricoltori svizzeri avranno accesso agli stessi prodotti dei loro omologhi europei, rafforzando la loro capacità di lottare contro gli organismi nocivi. Tuttavia, questa integrazione richiederà l'allineamento degli importi delle tasse per le autorizzazioni a quelli praticati negli altri Paesi della zona centrale.</p>	<p>Rafforzamento del livello di protezione della salute umana. Rafforzamento del livello di protezione dell'ambiente.</p>	
Allevamento di animali	<p>Ci potrà essere un esiguo onere aggiuntivo in termini di risorse umane a causa del diritto della Svizzera di partecipare alla stesura della legislazione dell'UE.</p>	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Alimenti animali	<p>per Non sono da attendersi ripercussioni finanziarie. L'applicazione di I compiti relativi al diritto all'esecuzione dell'UE non comporta cambiamenti significativi per l'autorità federale di esecuzione. I compiti di esecuzione non cambiano nella frequenza e solo leggermente nel</p>	<p>Non sono da attendersi ripercussioni sui Cantoni. L'applicazione di I compiti relativi al diritto all'esecuzione dell'UE non comporta cambiamenti significativi in termini di frequenza e solo leggermente nel</p>	<p>Grazie all'abolizione dell'obbligo di autorizzazione nazionale, l'industria di alimenti per animali avrà un apporto più rapido e diretto ai prodotti autorizzati. L'industria primaria cessa di essere un ostacolo alla procedura.</p>	<p>Il progetto ha un impatto positivo sull'ambiente. Non sono da attendersi ripercussioni sull'ambiente. Poiché garantisce che in Svizzera e nell'UE sia sempre applicato lo stesso elevato livello di sicurezza.</p>

modo di procedere.

LDerr

Al momento non è possibile stimare la misura delle modifiche ai com-piti e sul personale.

Le proposte di modifica della LDerr integrano l'armonizzazione con il Protocollo di Monizzazione e il diritto dell'UE e quindi un accesso reciproco semplificato al mercato nel settore alimentare. In questo modo si evitano gli ostacoli non tecnici al commercio e quindi si ha un effetto positivo sulla crescita economica e sulle condizioni generali.

Il progetto di legge non ha alcuna ripercussione per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

Dal punto di vista della protezione dell'ambiente, non sono da attendersi ripercussioni.

La direttiva del diritto dell'UE in Svizzera è da considerarsi positiva.

LFE

Per quanto riguarda la pianificazione delle attività di sorveglianza si verificherà un onere aggiuntivo mentre l'adeguamento delle disposizioni legali comporterà una riduzione. Al momento non è possibile stimare in anticipo l'entità del progetto di legge non ha alcuna ripercussione per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

Combattere le epidemie in modo globale è nell'interesse della Svizzera e permette di prevenire la sofferenza degli animali e di evitare eventuali danni economici, con un impatto positivo sull'economia nazionale.

Non sono da attendersi ripercussioni sulla società.

LPA	<p>L'onere aggiuntivo sostenuto in LPA avrà seguito alla modifica della LPA in termini di gestione presuntivo con le risorse esistenti.</p> <p>La modifica delle disposizioni sui trasporti internazionali e sull'uccisione di animali personali, anche se già ampiamente equivalente, non è possibile quantificarle con precisione. Il progetto di legge non ha alcuna ripercussione per le città, gli agglomerati e le regioni montagne.</p>	<p>Non sono da attendersi ripercussioni sulla società.</p> <p>Non sono da attendersi ripercussioni sulla società.</p>
------------	--	---

2.12.12.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare riguarda la legislazione in materia di agricoltura, derrate alimentari, epizootie, protezione degli animali e foreste. Le leggi pertinenti e i relativi atti d'esecuzione sono già stati armonizzati con il diritto dell'UE in molti settori nell'ambito dell'Accordo agricolo attuale (Accordi bilaterali I). In base al sistema di equivalenza legislativa attualmente in vigore, la Svizzera ha emanato una legislazione nazionale equivalente alle disposizioni pertinenti del diritto dell'UE, legislazione che porta agli stessi risultati e ha gli stessi effetti.

Con il Protocollo sulla sicurezza alimentare cambieranno i compiti dei collaboratori dell'Amministrazione federale. Dal momento che il diritto pertinente dell'UE incluso nell'Accordo troverà applicazione diretta, il diritto svizzero lungo la filiera agroalimentare deve essere rivisto e armonizzato.

La verifica e l'aggiornamento della legislazione svizzera comportano un aumento del lavoro iniziale. Questo lavoro preparatorio richiede un notevole investimento in termini di risorse umane. L'USAV prevede di svolgere tali compiti con le attuali risorse attraverso una riprogrammazione delle attività previste per il periodo 2025–2028. L'UFAG e l'UFAM ritengono che il lavoro preparatorio specificamente legato al settore della salute dei vegetali richiederà due FTE aggiuntive entro il 2027. In una seconda fase, l'onere aggiuntivo in termini di risorse umane necessarie per l'attuazione del nuovo Accordo, una volta approvato, è stimato dall'UFAG e dall'UFAM a circa nove FTE in totale fino al 2032, e poi a cinque FTE a partire dal 2033. Tale onere aggiuntivo è dovuto alla gestione dei dossier relativi alla salute dei vegetali e al materiale riproduttivo vegetale da parte dell'UFAG, Agroscope, WSL e UFAM. L'onere aggiuntivo in termini di risorse umane che sarà necessario per l'applicazione delle leggi e delle ordinanze relative alle derrate alimentari e ai prodotti fitosanitari non può essere quantificato con precisione oggi, considerato l'elevato numero di ordinanze interessate e il fatto che le procedure di attuazione e il loro contenuto sono ancora in fase di elaborazione in Svizzera. Tale onere potrà essere quantificato solo quando si sarà completata la revisione delle ordinanze interessate. La stessa logica si applica all'attuazione delle leggi e delle ordinanze relative alle epizootie: l'onere effettivo

potrà essere quantificato soltanto dopo essere giunti a buon punto nella revisione totale delle ordinanze interessate. In questo settore, l'eventuale onere aggiuntivo sarà inferiore, dato che già oggi esiste uno spazio veterinario europeo.

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare prevede la possibilità per la Svizzera di partecipare all'elaborazione del nuovo diritto dell'UE (*decision shaping*; s. n. 2.1.6.2.1). Ciò significa che gli esperti della Svizzera possono partecipare al processo di elaborazione degli atti giuridici dell'UE all'interno della Commissione europea e partecipare regolarmente alle riunioni in loco. Questo comporta un onere aggiuntivo in termini finanziari e di personale. Inoltre, gli esperti della Svizzera saranno direttamente e attivamente coinvolti nel lavoro dell'EFSA. La partecipazione della Svizzera all'EFSA e la possibilità di coinvolgere la Svizzera nell'elaborazione del nuovo diritto dell'UE consentiranno di rappresentare attivamente le esigenze nazionali e di sollevare eventuali dubbi in una fase iniziale. Il coinvolgimento tempestivo dei Cantoni in questi processi è importante, deve essere ampliato e richiede risorse sia a livello federale sia cantonale.

Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

La partecipazione della Svizzera al sistema informatico per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC), composto dagli elementi RASFF, ADIS, EUROPHYT e TRACES e necessario per eseguire i controlli ufficiali previsti dal regolamento sui controlli ufficiali dell'UE dovrebbe essere garantita con le risorse esistenti. I Cantoni sono già oggi tenuti a fornire alla Confederazione i dati relativi all'esecuzione della legge, che vengono inseriti nel sistema da UFAM, USAV e UFAG. Tale procedura continuerà a essere valida anche in futuro. La seguente tabella fornisce una panoramica del contributo finanziario della Svizzera per la partecipazione ai sistemi di informazione dell'UE sulla base dei loro rispettivi bilanci per il 2024.

Partecipazione ai costi dell'EFSA e dei sistemi di informazione dell'EU

Sistema IT	Settore	Bilancio UE (2024 se non diversamente specificato)	Contributo CH basato sulle previsioni dell'IMI 2024 PIL CH / PIL UE più una quota di partecipazione del 4 %.
Euromphyt	Sicurezza alimentare	1 000 000	50 500
GIS	Sicurezza alimentare	500 000	25 500
iRASFF	Sicurezza alimentare	4 500 000	227 250
TRACES	Sicurezza alimentare	7 200 000	363 600
TRACES-ADIS	Sicurezza alimentare	1 300 000	65 650
European Food Safety Authority (EFSA)	Sicurezza alimentare	155 207 166	7 837 962
Totale		169 707 166	8 570 462

2.12.12.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare ha ripercussioni anche sui compiti del personale delle autorità cantonali di esecuzione. In virtù dell'applicazione diretta del diritto dell'UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare, le decisioni cantonali saranno adottate in futuro direttamente sulla base dell'atto giuridico pertinente dell'UE, il che richiede un adeguamento preliminare dei processi e dei documenti di esecuzione. Nei settori in cui alle autorità cantonali di esecuzione saranno assegnati nuovi compiti o intensificati e adeguati in modo significativo quelli esistenti (salute dei vegetali, materiale riproduttivo forestale e prevenzione delle epizootie), i Cantoni devono mettere in conto un onere aggiuntivo nell'esecuzione, che in ultima analisi contribuirà a una migliore prevenzione della diffusione delle epizootie, degli organismi nocivi e delle malattie dei vegetali. D'altro canto, la connessione e la cooperazione dei sistemi di informazione faciliterà l'esecuzione efficiente delle norme da parte delle autorità svizzere e rafforzerà ulteriormente la sicurezza alimentare. Come già illustrato nel capitolo precedente, anche il coinvolgimento dei Cantoni nella partecipazione della Svizzera all'elaborazione del nuovo diritto dell'UE richiederà risorse sia a livello federale sia a livello cantonale.

2.12.12.3 Ripercussioni sull'economia

L'istituzione di uno Spazio comune di sicurezza alimentare significa che alle aziende alimentari in Svizzera e nell'UE si applicano le stesse disposizioni in qualsiasi circostanza. Nei settori contemplati dal Protocollo, quindi, non sarà più necessario apportare costose modifiche alle ricette o alla caratterizzazione dei prodotti. Questa abolizione completa degli ostacoli al commercio non tariffari migliorerà la partecipazione al mercato interno per le aziende svizzere.

2.12.12.4 Ripercussioni sulla società

Per i consumatori, l'applicazione diretta degli atti giuridici dell'UE integrati nell'Accordo garantisce che in Svizzera e nell'UE si applichi sempre lo stesso elevato livello di sicurezza. In generale, questo rafforzerà la protezione dei consumatori. Grazie alla partecipazione di esperti della Svizzera negli organismi dell'UE, la Svizzera può contribuire con il suo sapere e beneficiare in prima persona delle conoscenze più recenti.

2.12.12.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non avrà ripercussioni sull'ambiente.

2.12.12.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

2.12.13 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

2.12.13.1 Costituzionalità del Protocollo

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale la Confederazione è competente per gli

affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost, l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv 2 LParl.; art. 7a cpv. 1 LOGA). Il Protocollo sulla sicurezza alimentare non è un trattato internazionale che il Consiglio federale è autorizzato a concludere autonomamente sulla base di una legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. In particolare, l'applicazione diretta del diritto dell'UE integrato nel Protocollo sulla sicurezza alimentare va oltre i campi di applicazione previsti dall'articolo 177a capoverso 1 LAgr, dall'articolo 53b LFE, dall'articolo 32a LPAn e dall'articolo 45 LDerr. Inoltre, non è un trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Inoltre, l'attuazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare richiede la revisione di leggi federali. Di conseguenza, l'Accordo deve essere sottoposto all'approvazione dell'Assemblea federale.

2.12.13.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento

Vedi numeri 2.12.8.6.1, 2.12.9.7.1, 2.12.10.7.1 e 2.12.11.7.1.

2.12.13.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il Protocollo sulla sicurezza alimentare è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Si prevede che anche l'Accordo aggiuntivo del 27 settembre 2007 fra la Confederazione Svizzera, la Comunità europea e il Principato del Liechtenstein che estende a quest'ultimo l'Accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli sia modificato di conseguenza.

La conclusione di accordi con Paesi terzi rimane possibile, tenendo conto delle restrizioni illustrate di seguito. Attraverso l'integrazione degli atti giuridici dell'UE nell'allegato I del Protocollo sulla sicurezza alimentare, questi ultimi entrano a far parte dell'ordinamento giuridico svizzero. Se la Svizzera non intende applicare, o intende applicare in modo diverso, determinate nuove norme di atti giuridici da integrare in futuro in relazione all'importazione di determinati prodotti da Paesi terzi limitata al mercato svizzero, ciò può essere disciplinato con una disposizione di eccezione nel Protocollo sulla sicurezza alimentare. Ad esempio, l'importazione di carne bovina proveniente da bovini che potrebbero essere stati trattati con promotori di crescita ormonali sarà ancora consentita, a condizione che sia destinata esclusivamente al consumo sul mercato nazionale (v. n. 2.12.6).

Le modifiche necessarie agli allegati dell'Accordo che istituisce l'Associazione europea di libero scambio (EFTA) saranno esaminate e apportate in un secondo momento. Per il resto si rimanda al commento di cui al numero 3.1.3.

2.12.13.4 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione (Cost.), i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del

Parlamento del 13 dicembre 2002 contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

L'attuazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare richiede la revisione totale della LDerr e della LFE, e la revisione parziale della LFE, della LPAn, della LAgr e della LFo. Il decreto federale concernente l'approvazione del Protocollo sulla sicurezza alimentare deve essere pertanto sottoposto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 1 Cost. (v. tuttavia le varianti al n. 4.1). Sulla questione dell'accorpamento della legislazione di attuazione, vedere numero 4.3.

2.12.13.5 Applicazione provvisoria

Non è prevista un'applicazione provvisoria del Protocollo sulla sicurezza alimentare.

2.12.13.6 Aspetti giuridici del testo di attuazione

Vedi numeri 2.12.8.6.5, 2.12.9.7.5, 2.12.10.7.5 e 2.12.11.7.5.

2.12.13.7 Protezione dei dati

Vedi numeri 2.1.9.7, 2.12.8.6.6, 2.12.9.7.6, 2.12.10.6.6 e 2.12.11.7.6.

2.13 Sanità

2.13.1 Sintesi

I rischi sanitari non si fermano alle frontiere, rendendo essenziale la cooperazione a livello sia globale che regionale. Dal 2008, la Svizzera punta a rafforzare la collaborazione con l'UE in campo sanitario per accrescere la protezione della propria popolazione. In quest'ottica, l'obiettivo è quello di permettere la partecipazione della Svizzera ai meccanismi europei di gestione delle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, al Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e al programma pluriennale dell'UE per la salute.

Nel 2018, la Svizzera era vicina alla conclusione di un accordo che prevedeva la partecipazione agli elementi sopra menzionati, ma tale accordo non ha potuto essere raggiunto a causa di divergenze su questioni istituzionali tra la Svizzera e l'UE.

La cooperazione è restata dunque in sospeso, privando così la Svizzera dei vantaggi derivanti dalle informazioni e dai meccanismi disponibili all'interno dell'UE nell'importante ambito della sorveglianza epidemiologica. Durante la pandemia di COVID-19, la Svizzera ha dovuto richiedere all'UE un accesso ad hoc per partecipare a determinati meccanismi di sicurezza sanitaria dell'UE. L'accesso ad hoc e limitato, che l'UE ha quindi concesso alla Svizzera in questo contesto unico, si è rivelato un vantaggio decisivo per consentire una risposta più efficace in una situazione epidemiologica di ampia portata. Dall'agosto del 2023, la Svizzera non dispone più di tale accesso.

Consapevoli dei vantaggi di una cooperazione più stretta, la Svizzera e l'UE hanno deciso di includere un accordo sulla sanità nell'approccio «a pacchetto». L'obiettivo è formalizzare la cooperazione con l'UE nel settore chiave della sicurezza sanitaria, al fine di rafforzare la protezione della popolazione svizzera dai rischi epidemiologici nel contesto di una grave emergenza sanitaria, ma anche di poter prevenire l'insorgere di tali emergenze.

Conformemente al mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024, l'Accordo sulla sanità si limita alla sicurezza sanitaria e garantisce alla Svizzera un ampio accesso:

- ai meccanismi di sicurezza sanitaria dell'UE;
- all'ECDC.

L'Accordo sulla sanità assicura alla Svizzera un accesso diretto e permanente ai sistemi di allarme rapido dell'UE, consentendole così di ottenere tempestivamente tutte le informazioni necessarie sugli sviluppi epidemiologici, per esempio in caso di epidemia o quando una nuova variante di un virus si diffonde in un Paese europeo. Inoltre, facilita gli scambi con gli Stati membri dell'UE e potenzia le competenze e gli strumenti a disposizione della Svizzera, che può quindi adottare misure adeguate per proteggere la popolazione grazie a una maggiore capacità di allarme rapido e di reazione nel campo della sorveglianza epidemiologica. L'Accordo sulla sanità garantisce

anche l'accesso alle reti e alle informazioni dell'ECDC nell'ambito delle malattie trasmissibili, comprese la resistenza agli antimicrobici. Prevede inoltre che la Svizzera, qualora lo desideri, possa partecipare, caso per caso, alle procedure di aggiudicazione congiunta nel settore delle contromisure mediche, un'opportunità potenzialmente rilevante per la sicurezza dell'approvvigionamento.

Grazie a questo Accordo, la Svizzera beneficia in generale degli stessi diritti e obblighi degli Stati membri dell'UE nell'ambito della sicurezza sanitaria previsto dall'Accordo. La Svizzera dovrà in particolare fornire le informazioni rilevanti in merito alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e contribuire finanziariamente ai relativi meccanismi. In cambio, beneficerà di un accesso completo ai dati epidemiologici degli Stati membri dell'UE e potrà partecipare agli scambi di informazioni tra esperti nell'ambito dei diversi meccanismi di sicurezza sanitaria, contribuendo ad ampliare il know-how presente sul territorio. La Svizzera continuerà a decidere in modo autonomo le misure da adottare per contenere un'epidemia.

L'Accordo è incentrato sulla sicurezza sanitaria – priorità della Svizzera al fine di proteggere meglio la popolazione dalle gravi minacce per la salute. Altri ambiti di politica sanitaria, come il tabacco o i diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, non rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo. Quest'ultimo prevede comunque la possibilità di un'estensione futura ad altri ambiti della sanità, purché ciò sia nell'interesse di entrambe le parti. Una tale estensione del campo d'applicazione è possibile solo se la Svizzera e l'UE la approvano secondo le procedure interne di riesame dei trattati internazionali. Come previsto dal mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024, l'Accordo sulla sanità riprende gli elementi istituzionali per analogia, ovvero nella misura necessaria a garantire il buon funzionamento dell'Accordo.

Per quanto riguarda la partecipazione della Svizzera al programma pluriennale dell'UE per la salute (attualmente «EU4Health»), questa è disciplinata in un accordo separato. Di fatto, per assicurare coerenza si è deciso che la partecipazione della Svizzera ai vari programmi dell'UE sarà ora disciplinata nei protocolli dell'accordo sui programmi dell'UE (EUPA). Tuttavia, entrambi gli accordi contengono disposizioni volte a garantirne il buon funzionamento e a disciplinare i rapporti tra di essi. Per esempio, il campo d'applicazione dell'Accordo sulla sanità determina la portata della partecipazione della Svizzera al programma pluriennale dell'UE per la salute. Il Protocollo III dell'EUPA concernente la partecipazione della Svizzera al programma EU4Health (Protocollo EU4Health) prevede che la Svizzera possa partecipare al programma a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore dell'Accordo sulla sanità. Tuttavia, qualora l'Accordo non entrasse in vigore entro il 31 dicembre 2026, la Svizzera non potrà partecipare al programma EU4Health per il periodo 2021–2027. Se la Svizzera intendesse aderire al programma per la salute successivo (2028–2034), dovrà essere negoziato un nuovo Protocollo dell'EUPA secondo le consuete procedure per i trattati internazionali.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione dell'Accordo sulla sanità nell'ambito della parte sviluppo del pacchetto Svizzera–UE.

2.13.2 Situazione iniziale

Le emergenze sanitarie non si fermano alle frontiere, come ha dimostrato chiaramente la pandemia di COVID-19. Per far fronte alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero in Europa è quindi opportuno instaurare una stretta cooperazione oltre i confini nazionali. Tuttavia, tra la Svizzera e l'UE non esiste ancora un accordo bilaterale specifico in materia di salute. Manca in particolare una base contrattuale per la cooperazione nell'ambito della sicurezza sanitaria. Finora la cooperazione avviene sempre caso per caso ed è limitata alle situazioni di emergenza più gravi.

Da molti anni la Svizzera e l'UE perseguono l'obiettivo di rafforzare e formalizzare la cooperazione in campo sanitario mediante un accordo bilaterale. Già nel 2008 il Consiglio federale aveva approvato il mandato negoziale per un accordo nell'ambito della sanità pubblica. Negli anni successivi si sono svolti diversi colloqui e negoziati, che hanno portato a importanti progressi, in particolare nel 2018. Il progetto di accordo elaborato all'epoca prevedeva la partecipazione della Svizzera ai meccanismi dell'UE nel campo della sicurezza sanitaria, all'ECDC e all'precedente programma pluriennale dell'UE per la salute (2014–2020). Tuttavia, a causa di questioni istituzionali irrisolte a livello superiore, l'UE non era disposta a concludere i negoziati.

Nel quadro dell'approccio «a pacchetto» sono stati ripresi i colloqui esplorativi per un accordo sulla sanità (giugno–ottobre 2023), che riguardavano principalmente il suo campo d'applicazione. In tale contesto, l'UE ha espresso il desiderio di estendere la cooperazione ad altri ambiti oltre a quello della sicurezza sanitaria.

A seguito di tali colloqui e conformemente alla richiesta della Svizzera, nell'*Common Understanding* è stato tuttavia stabilito che il campo d'applicazione dell'Accordo dovrebbe essere limitato alla sicurezza sanitaria e agli atti giuridici dell'UE pertinenti in tale contesto⁷⁸¹. La Svizzera dovrebbe avere accesso alle reti e ai meccanismi rilevanti dell'UE, all'ECDC e al programma pluriennale dell'UE per la salute «EU4Health» (2021–2027). È stato convenuto che gli elementi istituzionali si applicheranno per analogia (v. n. 2.13.6.1.2) nell'Accordo sulla sanità, al fine di garantirne il buon funzionamento. Infine, è stato deciso che in futuro sarà possibile estendere la cooperazione ad altri settori della politica sanitaria, qualora ciò fosse nell'interesse di entrambe le Parti.

Senza un accordo bilaterale sulla sanità manca la base necessaria per migliorare e formalizzare la cooperazione con l'UE nell'ambito della sicurezza sanitaria. Una tale cooperazione permette di rafforzare la protezione della salute della popolazione in Svizzera, come è stato già dimostrato concretamente dalla pandemia di COVID-19. Durante tale emergenza, su richiesta ufficiale della Svizzera, la Commissione europea ha concesso alla Svizzera un accesso ad hoc a una parte degli organismi e delle reti rilevanti. La Svizzera ha beneficiato in modo significativo dei meccanismi e delle piattaforme di informazione e scambio europei. Diversi rapporti, tra cui quello della

⁷⁸¹ V. *Common Understanding*, n. 4.

CaF, hanno sottolineato tale aspetto a posteriori⁷⁸². L'accesso era però limitato in termini di contenuto e durata ed è stato terminato nell'estate del 2023. L'esperienza ha dimostrato quanto sia preziosa una collaborazione più stretta per la Svizzera.

Data l'assenza di un accordo, la Svizzera non ha attualmente accesso ai meccanismi e agli organismi dell'UE rilevanti per la prevenzione e la risposta alle emergenze né a informazioni aggiornate sui relativi sviluppi epidemiologici nell'UE. Tra questi meccanismi e organismi figurano il Comitato per la sicurezza sanitaria (CSS) e il Sistema di allarme rapido e di reazione (SARR) dell'UE, che garantisce agli Stati partecipanti un accesso costante a dati epidemiologici che possono essere inseriti e consultati 24 ore su 24. La Svizzera è fortemente interessata a suggellare la cooperazione con l'UE mediante un trattato, allo scopo di rafforzare la sua capacità di allarme rapido e di reazione in caso di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. Per la Svizzera è importante, per esempio, ottenere velocemente tutte le informazioni necessarie sulla diffusione di nuove varianti di virus o sulle esperienze e i risultati con diverse strategie di test. Una tale cooperazione può risultare utile non soltanto in situazioni di emergenza, ma anche per prevenirne di nuove. Inoltre, va ad arricchire il *know-how* in Svizzera e offre anche la possibilità di partecipare a studi europei nonché di scambiare e confrontare dati e conoscenze a livello europeo, per esempio nel campo della resistenza agli antibiotici.

Anche in futuro, la Svizzera deciderà autonomamente le misure da adottare sul proprio territorio per prevenire o contrastare eventuali minacce sanitarie.

2.13.3 Obiettivo e andamento dei negoziati

Mediante il mandato negoziale dell'8 marzo 2024, la Svizzera mirava a consolidare la cooperazione con l'UE nell'ambito della sicurezza sanitaria, considerata prioritaria, e di disciplinarla in un accordo. Come auspicato dalla Svizzera, il campo d'applicazione dell'Accordo dovrebbe limitarsi all'ambito della sicurezza sanitaria. Non vi farebbero quindi parte ambiti della politica sanitaria come il tabacco o i diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera.

L'ambito della sicurezza sanitaria comprende l'accesso alle reti e ai meccanismi dell'UE rilevanti per la lotta alle emergenze e la prevenzione di minacce per la salute a carattere transfrontaliero, nonché la partecipazione all'ECDC e all'attuale programma pluriennale dell'UE per la salute «EU4Health» (2021–2027).

Secondo il mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024, la partecipazione è definita in base ai diritti e agli obblighi previsti dagli atti giuridici pertinenti dell'UE. Ciò include anche un contributo finanziario. A tal fine è stato fissato un limite di spesa annuale di 50 milioni di franchi. Come già stabilito nell'*Common Understanding*, gli elementi istituzionali si applicheranno per analogia (v. n. 2.13.6.1.2) nell'Accordo

⁷⁸² Cfr. Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (Seconda fase / agosto 2020 – ottobre 2021), 22 giugno 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/72155.pdf>.

sulla sanità, al fine di permettere il buon funzionamento dell'Accordo e la cooperazione tra la Svizzera e l'UE nell'ambito della sicurezza sanitaria conformemente ai diritti e agli obblighi previsti nelle corrispondenti basi legali, tra cui vi rientra per esempio la partecipazione agli organismi dell'UE competenti per la sicurezza sanitaria. L'applicazione degli elementi istituzionali consente inoltre di aggiornare regolarmente l'Accordo sulla sanità, garantendo che gli strumenti disponibili nell'ambito della sicurezza sanitaria restino al passo degli sviluppi nel campo delle minacce per la salute a carattere transfrontaliero. L'applicazione degli elementi istituzionali nell'Accordo sulla sanità – un accordo di cooperazione – avviene inoltre nel contesto della sicurezza sanitaria e quindi in un ambito strettamente limitato e solo nella misura necessaria al suo buon funzionamento. Le disposizioni istituzionali sono state negoziate dal gruppo «Disposizioni istituzionali e altre questioni» in collaborazione con il gruppo «Sanità», secondo i principi e gli obiettivi definiti nel mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024 (v. n. 2.1.3.3).

Nel quadro del pacchetto Svizzera–UE sono iniziati i negoziati con l'UE in ambito sanitario a metà marzo 2024. Si sono svolti in totale dieci cicli di negoziati e le trattative relative all'Accordo sulla sanità e al Protocollo EU4Health si sono concluse al livello materiale il 20 dicembre 2024. Il mandato negoziale è stato pienamente adempiuto.

2.13.4 Procedura preliminare

Come esposto nella situazione iniziale, già dal 2008 la Svizzera e l'UE auspicano di rafforzare e formalizzare la cooperazione in ambito sanitario. In tale contesto, la Svizzera ha sempre dato priorità all'ambito della sicurezza sanitaria, diventato sempre più importante dopo le esperienze maturate con la pandemia di COVID-19. A seguito di tale emergenza, l'UE ha consolidato il quadro normativo e le strutture nel campo della sicurezza sanitaria, rendendo ancora più rilevante una futura partecipazione della Svizzera.

Già all'inizio del 2023, e quindi dei colloqui esplorativi, è stato avviato un dialogo informale continuativo con i partner nazionali interessati in ambito sanitario (tra cui rappresentanti di assicurazioni malattie, associazioni mediche, ospedali, settore farmaceutico e industriale, sindacati e organizzazioni di pazienti) nonché con la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS). In tale contesto si è fatto regolarmente rapporto sugli sviluppi relativi all'Accordo sulla sanità. Dai colloqui è emerso un sostegno a favore di un accordo nell'ambito della sicurezza sanitaria, così come è definito nell'*Common Understanding* e nel mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024.

Nel corso dei chiarimenti relativi all'Accordo sulla sanità, gli aspetti più rilevanti dell'analisi dell'impatto della regolamentazione sono stati sottoposti a un esame preliminare, stando al quale si può presumere che l'Accordo sulla sanità contribuirà in modo significativo a prevenire e contrastare le emergenze sanitarie. Grazie alla cooperazione con l'UE nonché alla partecipazione ai meccanismi pertinenti e all'ECDC, la Svizzera sarà maggiormente in grado di prepararsi alle emergenze e di farvi fronte in modo efficace. L'Accordo sulla sanità permetterà quindi di migliorare la protezione della salute e di ridurre i costi economici derivanti dalle minacce per la salute, con

effetti positivi significativi per la popolazione in Svizzera. Poiché tali effetti sono difficilmente quantificabili, si è rinunciato a un'analisi esterna approfondita (v. n. 2.13.8.3).

2.13.5 Punti essenziali dell'Accordo

L'obiettivo definito nel mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024 di formalizzare la cooperazione con l'UE nell'ambito della sicurezza sanitaria è stato pienamente raggiunto. Le conseguenze finanziarie dell'Accordo sono inferiori al limite di spesa stabilito nel mandato negoziale. Di seguito sono illustrati i punti essenziali della cooperazione nell'ambito della sicurezza sanitaria, che è disciplinata in due accordi distinti.

2.13.5.1 Accordo sulla sanità

Il campo d'applicazione dell'Accordo sulla sanità si limita ai due atti giuridici dell'UE pertinenti in materia di sicurezza sanitaria: il regolamento (UE) 2022/2371 relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero⁷⁸³ e il regolamento (CE) n. 851/2004 con il quale si crea un Centro Europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie⁷⁸⁴. L'integrazione di questi due regolamenti nell'Accordo sulla sanità assicura alla Svizzera un accesso permanente ai meccanismi di sicurezza sanitaria dell'UE nonché all'ECDC e alle sue diverse reti e piattaforme, che coprono un ampio spettro di tematiche nel campo delle malattie trasmissibili, compresa la resistenza antimicrobica. Salvo il diritto di voto e alcuni altri adeguamenti tecnici (v. n. 2.13.6), la Svizzera ha gli stessi diritti e obblighi degli Stati membri dell'UE e fa anche parte dei pertinenti organismi di governance. Come stabilito nell'*Common Understanding* e nel mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024, nell'Accordo sulla sanità si applicano per analogia gli elementi istituzionali previsti dagli accordi relativi al mercato interno (v. n. 2.13.6.1.2).

2.13.5.2 Protocollo EU4Health

La partecipazione della Svizzera all'attuale programma pluriennale dell'UE per la salute «EU4Health» (2021–2027)⁷⁸⁵ è disciplinata nel Protocollo III dell'EUPA. Tale Accordo definisce il quadro giuridico e le condizioni per la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE, compreso il programma dell'UE per la salute (v. n. 2.8.5 e 2.8.6).

Diverse disposizioni mirano a tenere conto degli stretti legami materiali tra l'Accordo sulla sanità e la partecipazione al programma dell'UE per la salute, nonché a garantire un'attuazione coerente dell'Accordo sulla sanità e del Protocollo EU4Health. Per

⁷⁸³ Regolamento (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE, GU L 314 del 6.12.2022, pag. 26.

⁷⁸⁴ Regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 con il quale si crea un Centro Europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, modificato dal regolamento (UE) 2022/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022, GU L 314 del 6.12.2022, pag. 1.

⁷⁸⁵ Regolamento (UE) 2021/522 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce un programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021–2027 («programma UE per la salute») (EU4Health) e che abroga il regolamento (UE) n. 282/2014, GU L 107 del 26.3.2021, pag. 1.

esempio, è stato previsto uno stretto coordinamento tra il Comitato misto dell'Accordo sulla sanità e quello dell'EUPA. Inoltre, il campo d'applicazione dell'Accordo sulla sanità e la portata della partecipazione della Svizzera al programma per la salute sono armonizzati tra loro: di fatto, la partecipazione della Svizzera al programma si limita all'ambito «preparazione alle crisi», escludendo gli altri ambiti. Questa partecipazione parziale comporta per la Svizzera costi inferiori rispetto alla partecipazione a pieno titolo. Condizione sine qua non per la partecipazione della Svizzera all'attuale programma pluriennale dell'UE per la salute «EU4Health» (2021–2027) è l'entrata in vigore dell'Accordo sulla sanità.

2.13.6 Commento ai singoli articoli dell'Accordo

2.13.6.1 Accordo sulla sanità

L'Accordo sulla sanità comprende, oltre al preambolo, 27 articoli, due allegati, un'appendice e un protocollo. Questi elementi sono parte integrante dell'Accordo sulla sanità e sono completati da una dichiarazione unilaterale della Svizzera (v. n. 2.13.6.1.2).

Il preambolo sottolinea principalmente l'importanza della cooperazione nel campo delle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero al fine di proteggere le popolazioni delle Parti contraenti.

2.13.6.1.1 Disposizioni generali

L'articolo 1 espone gli obiettivi dell'Accordo, ovvero rafforzare la cooperazione nell'ambito della sicurezza sanitaria al fine di proteggere e migliorare la salute della popolazione della Svizzera e degli Stati membri dell'UE.

L'articolo 2 definisce il campo d'applicazione dell'Accordo, menzionando in modo esplicito che la cooperazione tra la Svizzera e l'UE prevista dall'Accordo è limitata ai meccanismi di sicurezza sanitaria relativi alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e all'ECDC.

L'articolo 3 ribadisce l'importanza di rafforzare la cooperazione tra le Parti contraenti nell'ambito della sicurezza sanitaria.

2.13.6.1.2 Disposizioni istituzionali

Il preambolo contiene diversi elementi rilevanti per la Svizzera in relazione alle disposizioni istituzionali (v. n. 2.1.5.1.1). Precisa specialmente che, sebbene l'Accordo sulla sanità non sia un accordo relativo al mercato interno, è tuttavia opportuno applicare per analogia al presente Accordo le disposizioni istituzionali, comuni agli accordi relativi al mercato interno tra la Svizzera e l'UE.

Per sottolineare la particolarità dell'Accordo sulla sanità, la Svizzera ha rilasciato una dichiarazione unilaterale, in cui precisa che l'applicazione delle disposizioni istituzionali in questo accordo di cooperazione non costituisce un precedente per accordi futuri non riguardanti ambiti relativi al mercato interno cui partecipa la Svizzera. Di fatto, sebbene l'Accordo sulla sanità non sia un accordo relativo al mercato interno, gli elementi istituzionali sono stati inclusi per analogia nella misura in cui sono necessari al

buon funzionamento dell'Accordo. Alcuni elementi delle disposizioni istituzionali rilevanti esclusivamente per gli accordi relativi al mercato interno non sono stati ripresi o sono stati adeguati nell'Accordo sulla sanità, che è un accordo di cooperazione.

Il numero 2.1.5 descrive in dettaglio le disposizioni istituzionali. Gli elementi ivi contenuti concernenti le norme istituzionali previste per gli accordi relativi al mercato interno sono validi, salvo diversa indicazione, per gli articoli 4 a 18 dell'Accordo sulla sanità e per il Protocollo sul tribunale arbitrale. La presente sezione illustra quindi esclusivamente gli elementi delle disposizioni istituzionali specifici all'Accordo sulla sanità.

L'articolo 4 dell'Accordo sulla sanità definisce lo scopo delle disposizioni istituzionali, che garantiranno la certezza del diritto per quanto concerne la cooperazione in ambito sanitario conformemente al campo d'applicazione dell'Accordo sulla sanità. Analogamente all'articolo 1 del Protocollo istituzionale dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo (PI-ATA), si precisa in particolare che le disposizioni istituzionali non modificano il campo d'applicazione dell'Accordo. Tuttavia, diversamente da detto protocollo, l'articolo non fa riferimento agli obiettivi dell'Accordo sulla sanità, poiché quest'ultimo non contiene alcuna disposizione a tal proposito.

Poiché l'Accordo sulla sanità costituisce un accordo di cooperazione e non un accordo relativo al mercato interno, non è necessaria una disposizione che stabilisce che gli accordi relativi al mercato interno tra la Svizzera e l'UE sono considerati un insieme coerente (art. 3 PI-ATA).

L'interpretazione dell'Accordo sulla sanità è quindi uniforme nell'ambito dello stesso e degli atti giuridici dell'UE ivi integrati (art. 12 Accordo sulla sanità) e non, come previsto dagli accordi relativi al mercato interno, uniforme tra l'Accordo sulla sanità e tali accordi (art. 7 PI-ATA).

Al recepimento dinamico del diritto e alla composizione delle controversie si applicano in linea di principio le stesse norme previste per gli accordi relativi al mercato interno (v. n. 2.1.5.2 e 2.1.5.4). Le misure di compensazione prese a seguito di un'eventuale procedura di composizione delle controversie secondo l'articolo 16 paragrafo 1 dell'Accordo sulla sanità si iscrivono unicamente nel quadro dell'Accordo sulla sanità o con riferimento al protocollo allegato all'EUPA concernente la partecipazione della Svizzera al programma pluriennale dell'UE per la salute (sospensione o denuncia, v. anche art. 19 par. 1 lett. c e 20 par. 4 EUPA). In questo modo, le procedure di composizione delle controversie nel campo d'applicazione dell'Accordo sulla sanità non possono avere alcun effetto sugli accordi relativi al mercato interno. Viceversa, le procedure di composizione delle controversie negli accordi relativi al mercato interno non hanno alcun effetto sull'Accordo sulla sanità. Tale particolarità è considerata anche nel Protocollo sul tribunale arbitrale (art. III.6 par. 3).

L'articolo 19 istituisce un Comitato misto incaricato di assicurare il corretto funzionamento e l'applicazione dell'Accordo sulla sanità e di svolgere tutti i compiti da esso previsti. Questo articolo è stato uniformato per gli accordi che fanno parte del pac-

chetto Svizzera–UE (v. n. 2.1.5.7). Poiché gli aspetti relativi alla salute sono stati separati in due accordi distinti (nell’Accordo sulla sanità, da un lato, e nel Protocollo allegato all’EUPA, dall’altro), all’articolo 19 è stata integrata una disposizione per organizzare la cooperazione tra i due comitati misti pertinenti, ovvero il Comitato misto dell’Accordo sulla sanità e il Comitato misto dell’EUPA, nei limiti dei rispettivi ambiti di competenza, e per stabilire i doveri d’informazione reciproca (v. n. 2.8.6).

2.13.6.1.3 Disposizioni finali

L’articolo 20 precisa il campo d’applicazione territoriale dell’Accordo. Si tratta di un articolo che è stato uniformato per i diversi strumenti del pacchetto Svizzera–UE (v. n. 1 e 2.1.5.7).

L’articolo 21 prevede che le Parti contraenti esaminino regolarmente il funzionamento dell’Accordo e che possano considerare di riesaminarlo, segnatamente al fine di migliorare la loro cooperazione o di estenderla ad altri aspetti relativi alla salute, se ciò fosse nell’interesse di entrambe le Parti. In tal caso, le Parti contraenti possono avviare negoziati, conformemente alle rispettive procedure interne per il riesame dei trattati internazionali.

L’articolo 22 rammenta le norme applicabili in materia di segreto professionale.

L’articolo 23 prevede che le Parti contraenti si scambino eventuali informazioni classificate secondo la procedura di cui all’articolo 5 paragrafo 2 dell’Accordo tra la Confederazione svizzera e l’Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate concluso il 28 aprile 2008⁷⁸⁶. Se la Svizzera lo desidera, tali informazioni possono essere trasmesse anche all’ECDC. Infine, l’articolo 23 incarica il Comitato misto di definire, mediante un’apposita decisione, le modalità per garantire un’adeguata protezione delle informazioni sensibili.

L’articolo 24 specifica che gli allegati, le appendici e il Protocollo sul tribunale arbitrale costituiscono parte integrante dell’Accordo sulla sanità.

L’articolo 25 e l’allegato II relativo alle modalità di attuazione dell’articolo 25 disciplinano la partecipazione finanziaria della Svizzera alle agenzie e ai sistemi di informazione coperti dall’Accordo nonché le relative modalità di pagamento. Queste disposizioni corrispondono sostanzialmente alle disposizioni relative alla partecipazione finanziaria contenute negli accordi relativi al mercato interno (v. n. 2.1.5.5.1). È previsto in particolare che la partecipazione finanziaria della Svizzera consista in un contributo operativo e in una quota di partecipazione. Gli importi corrispondenti sono calcolati ogni anno adottando una chiave di ripartizione basata sui prodotti interni lordi della Svizzera e dell’UE. Per l’Accordo sulla sanità, ciò si applica al contributo della Svizzera per la partecipazione all’ECDC, compreso il SARR.

L'articolo 26 precisa la procedura di entrata in vigore. Poiché rientra nella parte relativa allo sviluppo, l'Accordo sulla sanità può entrare in vigore indipendentemente dagli altri, a condizione che gli strumenti relativi alla parte concernente la stabilizzazione possano entrare in vigore (v. n. 1 e 2.1.5.6).

L'articolo 27 precisa che ogni Parte può denunciare l'Accordo sulla sanità e quali sono gli effetti di tale denuncia sui diritti dei singoli e degli operatori economici.

2.13.6.1.4 Allegato I

L'allegato I contiene gli atti dell'UE che si applicano alla Svizzera, ossia il regolamento (UE) 2022/2371⁷⁸⁷ relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, inclusi gli atti delegati e i regolamenti di esecuzione, e il regolamento (CE) n. 851/2004⁷⁸⁸ con il quale si crea un Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie.

Come per il Protocollo di modifica dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo (v. n. 2.1.6.7), l'allegato I prevede che la Svizzera abbia gli stessi diritti e obblighi degli Stati membri dell'UE previsti dagli atti dell'UE in esso figuranti, se non diversamente concordato negli adeguamenti tecnici di cui a tale allegato, come il fatto che la Svizzera parteciperà, senza diritto di voto, al CSS. Questo principio si applica nel pieno rispetto delle disposizioni istituzionali dell'Accordo. Sono inoltre previsti adeguamenti tecnici agli atti giuridici sopra citati per tenere conto della situazione particolare della Svizzera in quanto Stato non membro dell'UE. Si tratta in particolare del termine per la presentazione del rapporto iniziale da parte della Svizzera, del fatto che la Svizzera applica la propria legislazione nazionale in materia di protezione dei dati o che resta competente per dichiarare un'emergenza di sanità pubblica sul proprio territorio.

Gli obblighi materiali della Svizzera risultanti dal regolamento (UE) 2022/2371 sono principalmente: la collaborazione nell'ambito dei meccanismi di sicurezza sanitaria, come la trasmissione di dati epidemiologici; l'elaborazione di una relazione sulla pianificazione e l'attuazione della prevenzione, della preparazione e della risposta a livello nazionale; l'attuazione di misure pertinenti di prevenzione, preparazione e risposta; e la notifica di allarmi al SARR in caso di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. L'obbligo di notifica si applica soprattutto alle gravi minacce per la salute di origine biologica (p. es. malattie trasmissibili), ma può anche riguardare altri pericoli gravi per la salute di origine chimica, ambientale o sconosciuta, che presentano un rischio significativo di propagazione oltre i confini nazionali degli Stati e che possono richiedere un coordinamento a livello europeo per proteggere le popolazioni. Le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero che giustifi-

⁷⁸⁷ Regolamento (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE, GU L 314 del 6.12.2022, pag. 26.

⁷⁸⁸ Regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 con il quale si crea un Centro Europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, modificato dal regolamento (UE) 2022/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022, GU L 314 del 6.12.2022, pag. 1.

cano un allarme al SARR devono soddisfare una serie di criteri, per esempio provocare un'elevata morbilità o mortalità negli esseri umani o superare le capacità nazionali di risposta. Tali criteri sono definiti all'articolo 19 paragrafo 1 del regolamento (UE) 2022/2371. Nell'ambito di tale regolamento, la Svizzera potrà, se lo desidera, partecipare caso per caso al meccanismo di appalto congiunto per l'acquisto di cui all'articolo 12 del regolamento. Uno strumento di questo tipo può essere utile nel contesto della sicurezza dell'approvvigionamento di contromisure mediche in Svizzera. La Svizzera mantiene invece la piena responsabilità di decidere le misure sanitarie da adottare sul proprio territorio per combattere gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

Per quanto concerne il regolamento (CE) n. 851/2004, modificato dal regolamento (UE) 2022/2370, gli adeguamenti tecnici integrati nell'allegato I prevedono che la Svizzera partecipi a pieno titolo all'ECDC, compresi il Consiglio di amministrazione e il Forum consultivo, così come alle reti gestite dall'agenzia. Come per tutte le agenzie dell'UE alle quali partecipa sulla base di un accordo, la Svizzera non gode tuttavia del diritto di voto negli organismi dell'agenzia. L'allegato I e la relativa appendice precisano i privilegi e le immunità concessi dalla Svizzera all'ECDC e al suo personale. Queste norme sono le stesse applicabili alle altre agenzie dell'UE alle quali partecipa la Svizzera (v. n. 2.1.6.7). Infine, l'allegato I stabilisce che l'ECDC possa assumere cittadini svizzeri e accettare il distacco di esperti da parte della Svizzera.

2.13.6.2 Protocollo EU4Health

Il Protocollo III dell'EUPA disciplina la partecipazione della Svizzera al programma «EU4Health» (2021–2027). Costituito di cinque articoli, precisa e completa gli aspetti specifici alla partecipazione della Svizzera al programma EU4Health e non disciplinati dall'EUPA (v. n. 2.8.6.1).

L'articolo 1 definisce il campo d'applicazione del Protocollo EU4Health e precisa che la Svizzera ha accesso solo alla parte del programma che attualmente rientra nel campo d'applicazione dell'Accordo sulla sanità, ovvero quello relativo alla «preparazione alle crisi». Qualora in futuro il campo d'applicazione dell'Accordo sulla sanità dovesse essere ampliato, la Svizzera avrebbe accesso al programma in misura corrispondente.

L'articolo 2 specifica in particolare la durata della partecipazione della Svizzera al programma «EU4Health» e prevede che la Svizzera vi partecipi a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore dell'Accordo sulla sanità. Ciò significa che se l'Accordo sulla sanità entrerà in vigore dopo il 31 dicembre 2026, il Protocollo EU4Health non avrà effetto. In tal caso, la Svizzera non parteciperà a tale programma e non vi dovrà contribuire finanziariamente. La partecipazione alla prossima generazione del programma dell'UE per la salute dovrà essere negoziata in un altro protocollo secondo i consueti processi decisionali.

L'articolo 3 precisa alcuni termini e condizioni specifici della partecipazione al programma «EU4Health», come il fatto che i soggetti giuridici stabiliti in Svizzera possono partecipare alle azioni del programma a condizioni equivalenti a quelle applicabili ai soggetti giuridici stabiliti nell'UE.

L'articolo 4 stabilisce che l'articolo 8 EUPA (programmi e attività cui si applica un meccanismo di adeguamento del contributo operativo) non si applica al programma EU4Health poiché quest'ultimo non dispone di un meccanismo di adeguamento.

L'articolo 5 è comune ai protocolli EUPA. Con il titolo «Disposizioni finali», precisa che i protocolli restano in vigore per il tempo necessario a completare i progetti in corso, ma anche tutte le azioni necessarie a tutelare gli interessi finanziari dell'UE e tutti gli obblighi finanziari derivanti dall'attuazione del Protocollo.

2.13.7 Punti essenziali dell'attuazione

2.13.7.1 Legislazione di attuazione

2.13.7.1.1 Accordo sulla sanità

L'Accordo sulla sanità prevede essenzialmente la partecipazione della Svizzera ai meccanismi di sicurezza sanitaria e all'ECDC. È conforme al diritto nazionale pertinente e per la sua attuazione non è previsto alcun adeguamento a livello di legge. Rientra in primo luogo nel campo d'applicazione della legge federale del 28 settembre 2012⁷⁸⁹ sulle epidemie (LEp), che disciplina l'individuazione precoce, la sorveglianza e la prevenzione delle malattie in Svizzera nonché la lotta contro di esse, al fine di tutelare la salute della popolazione. Grazie alla LEp vigente e alla relativa revisione parziale in corso, i sistemi di sorveglianza epidemiologica svizzeri sono compatibili con il diritto pertinente dell'UE.

Oltre all'ambito delle malattie trasmissibili, l'attuazione dell'Accordo sulla sanità si applica anche ad altre gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. Le competenze d'esecuzione in caso di altre gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero sono rette da legislazioni specifiche: le minacce legate alle malattie animali trasmissibili sono disciplinate nella legge del 1° luglio 1966⁷⁹⁰ sulle epizoozie (LFE), nel settore delle radiazioni ionizzanti si applica la legge del 22 marzo 1991⁷⁹¹ sulla radioprotezione (LRaP; in particolare l'art. 17 segg.), mentre i casi di eventi tossici o di altri effetti chimici sono disciplinati dalla legislazione sulla protezione dell'ambiente, in particolare dall'ordinanza del 27 febbraio 1991⁷⁹² sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR, cfr. in particolare l'art. 12 cpv. 2).

Tuttavia, l'attuazione dell'Accordo necessita di adeguamenti a livello di ordinanza:

a) Secondo l'articolo 18 paragrafo 3 del regolamento (UE) 2022/2371, ogni Stato membro designa le autorità competenti a livello nazionale per la notifica degli allarmi al SARR. Per garantire coerenza nella trasmissione degli allarmi e nel loro follow-up, tale funzione sarà ricoperta dall'UFSP. Ciò dovrà essere disciplinato nell'ordinanza del 29 aprile 2015⁷⁹³ sulle epidemie (OEp) a conclusione delle procedure d'approvazione interna. In effetti, l'UFSP è l'autorità incaricata di attuare l'Accordo sulla sanità. Inoltre, nell'ambito delle malattie trasmissibili l'UFSP è l'autorità competente alla

⁷⁸⁹ RS **818.101**

⁷⁹⁰ RS **916.40**

⁷⁹¹ RS **814.50**

⁷⁹² RS **814.012**

⁷⁹³ RS **818.101.1**

quale devono essere inviate le dichiarazioni relative ai rischi sanitari (cfr. art. 12 LEp). Anche l'ambito della radioprotezione rientra nelle competenze dell'UFSP (cfr. art. 137 dell'ordinanza del 26 aprile 2017⁷⁹⁴ sulla radioprotezione [ORaP]). Altri uffici federali sono competenti per minacce specifiche. L'USAV, per esempio, è l'autorità competente in caso di epizootie (art. 57 LFE). Per gli eventi tossici o altri effetti chimici, i Cantoni provvedono affinché venga designata una centrale che trasmetta l'annuncio dell'incidente rilevante al posto d'allarme della CENAL (PA) presso la Centrale nazionale d'allarme (CENAL) (cfr. art. 12 cpv. 2 OPIR). La CENAL è l'organo d'allarme della Confederazione per gli incidenti industriali. Se incidenti industriali o aventi conseguenze importanti hanno luogo oltre le frontiere nazionali, la CENAL li segnala ai Paesi limitrofi tramite il sistema di notifica degli incidenti industriali ai sensi della Convenzione UNECE sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali⁷⁹⁵. In materia di protezione della popolazione, la CENAL assume compiti d'informazione e allarme in caso di pericolo dovuto a un aumento della radioattività (art. 7 dell'ordinanza dell'11 novembre 2020⁷⁹⁶ sulla protezione della popolazione [OPPop]), a sostanze chimiche (art. 8 OPPop), in caso di pericolo proveniente dallo spazio (art. 9 OPPop), e, infine, in caso di altri pericoli (art. 10 OPPop), segnatamente pericoli dovuti a un evento di portata nazionale rilevante per la protezione della popolazione. Le autorità federali competenti provvederanno a coordinarsi per garantire che l'UFSP possa trasmettere i pertinenti allarmi al SARR. Tale coordinamento è disciplinato nel quadro del diritto esecutivo delle rispettive leggi federali. Inoltre, l'UFSP e le autorità competenti di sorvegliare e dichiarare i pericoli per la salute concluderanno accordi per definire i principi della cooperazione.

Per le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero di origine ambientale che soddisfano i criteri del regolamento (UE) 2022/2371 e che non rientrano nel campo d'applicazione dell'OPIR applicabile agli eventi tossici o ad altri effetti chimici, non vi è alcun obbligo di dichiarazione a un'autorità federale. Va notato che i Cantoni hanno già la possibilità di informare la CENAL di un allarme in caso di evento dannoso di vasta portata (evento maggiore), catastrofe o situazione d'emergenza. Tuttavia, per prevedere l'obbligo da parte dei Cantoni di notificare la CENAL in caso di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero di origine ambientale o sconosciuta non disciplinate dalle disposizioni sopra menzionate, si potrebbe prevedere una modifica della legge federale del 20 dicembre 2019⁷⁹⁷ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC) nel quadro di una revisione ordinaria della legge. Ciò consentirebbe di garantire, soprattutto in futuro, l'assenza di lacune concernenti l'obbligo di notifica dei Cantoni. Al momento non è stata individuata alcuna situazione plausibile che non sia disciplinata dalle disposizioni di diritto nazionale vigenti. Sarebbe auspicabile che le autorità federali competenti e i Cantoni collaborassero per facilitare la trasmissione di informazioni relative a tali gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, affinché l'UFSP disponga delle informazioni pertinenti da trasmettere nel contesto del SARR.

⁷⁹⁴ RS **814.501**

⁷⁹⁵ RS **0.814.04**

⁷⁹⁶ RS **520.12**

⁷⁹⁷ RS **520.1**

b) Ulteriori adeguamenti concernono l'ordinanza del DFI del 1° dicembre 2015⁷⁹⁸ sulla dichiarazione di osservazioni relative alle malattie trasmissibili dell'essere umano (ODMT). Quest'ultima stabilisce a livello nazionale quali malattie e agenti patogeni devono essere dichiarati alle autorità dai professionisti della salute e dai laboratori per garantire una sorveglianza uniforme e sistematica. Non si tratta di modifiche sostanziali, ma di adeguamenti volti a precisare alcuni aspetti. Da un lato è probabile che altre malattie trasmissibili dell'essere umano che al momento non devono essere dichiarate – a differenza di quanto avviene nell'UE – in futuro saranno soggette all'obbligo di dichiarazione. In questo modo si garantisce che gli agenti patogeni a dichiarazione obbligatoria siano soggetti alle stesse prescrizioni applicate nell'UE e, soprattutto, che siano applicate le raccomandazioni dell'ECDC. Dall'altro lato, i criteri di dichiarazione (definizioni cliniche ed epidemiologiche) devono essere parzialmente rivisti. Attualmente sono riportati in una guida dell'UFSP e non hanno carattere normativo. La Svizzera impiega già standard internazionali (dell'Organizzazione mondiale della sanità [OMS], dell'ECDC e di altri istituti interazionali riconosciuti come l'istituto tedesco Robert Koch) per garantire la comparabilità e l'efficienza della sorveglianza epidemiologica.

2.13.7.1.2 Protocollo EU4Health

Il Protocollo EU4Health disciplina la partecipazione della Svizzera al programma pluriennale dell'UE per la salute «EU4Health» (2021–2027). Per la sua attuazione non è necessario alcun adeguamento a livello di legge.

2.13.7.2 Attuazione

Per l'attuazione dell'Accordo sulla sanità e degli adeguamenti di ordinanza non è necessario apportare modifiche sostanziali all'esecuzione. Le competenze in quest'ambito restano infatti invariate rispetto a quanto previsto nel quadro dell'esecuzione della legge sulle epidemie o di altre leggi federali interessate, in particolare la legge sulla radioprotezione, la legge sulla protezione dell'ambiente, la legge sulle epizoozie o la legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile.

Le notifiche di allarmi al SARR sono effettuate dall'UFSP. Le autorità federali si coordinano affinché l'UFSP sia informato delle notifiche rilevanti (v. n. 2.13.7.1.1).

Eventuali adeguamenti dell'ODMT consentiranno di intervenire in maniera mirata a livello contenutistico e operativo, per esempio adeguando la guida dell'UFSP sulla dichiarazione obbligatoria delle malattie trasmissibili e degli agenti patogeni. Questo documento pratico rivolto agli specialisti del settore sanitario fornisce informazioni importanti sui criteri, sulle scadenze e sui canali di dichiarazione nonché sulle definizioni di caso. Si tratta di adeguamenti mirati che precisano alcuni aspetti e che vanno a inserirsi nel sistema vigente, contribuendo ad armonizzare gli standard svizzeri a quelli internazionali. Adeguamenti di questo tipo seguono procedimenti consolidati e sono effettuati regolarmente, per esempio in caso di aggiunta di nuovi agenti patogeni. Altre modifiche di natura operativa saranno apportate ai moduli e ai sistemi di dichiarazione impiegati da medici, ospedali e laboratori per trasmettere i loro referti, nonché

⁷⁹⁸ RS 818.101.126

nelle banche dati in cui vengono registrate le informazioni dichiarate. Anche gli strumenti di analisi dei dati saranno adeguati. Allo stesso modo, in base alle modifiche apportate saranno esaminati ed eventualmente rivisti anche i contenuti dei contratti stipulati con i centri di riferimento (laboratori specializzati in malattie infettive).

Oltre ai sistemi di dichiarazione obbligatoria disciplinati dall'ODMT, in Svizzera esistono anche altri sistemi di sorveglianza delle resistenze agli antibiotici e delle infezioni correlate all'assistenza. Tali sistemi impiegano già le specifiche definite a livello europeo. Tuttavia, sarà probabilmente necessario procedere ad adeguamenti puntuali dei sistemi di sorveglianza, che potranno essere effettuati nell'ambito del loro normale sviluppo.

2.13.7.3 Compatibilità tra compiti e finanze

Come illustrato sopra, una cooperazione più stretta e duratura con l'UE nell'ambito della sicurezza sanitaria rafforza la protezione della popolazione svizzera. Prendere parte agli organismi rilevanti dell'UE e all'ECDC consente di individuare più precocemente e combattere meglio le minacce per la salute a carattere transfrontaliero nel nostro Paese. Infatti, al verificarsi di un focolaio di malattia in uno o più Stati membri dell'UE o dello SEE, i servizi svizzeri competenti saranno informati più rapidamente, disporranno di maggiori informazioni sugli sviluppi epidemiologici e potranno avvalersi delle conoscenze di un pool di esperti più ampio per intraprendere le azioni più opportune. L'Accordo aumenta così la sicurezza, l'efficienza e la velocità nei processi di individuazione precoce, sorveglianza e prevenzione delle malattie trasmissibili nonché di lotta contro di esse.

Gli adeguamenti di carattere giuridico ed esecutivo sono principalmente misure che precisano alcuni aspetti e che non richiedono modifiche strutturali fondamentali al sistema nazionale vigente. L'armonizzazione dei sistemi di sorveglianza e delle definizioni di caso con gli standard dell'UE è necessaria. L'Accordo è inoltre in linea con processi legislativi e progetti in corso a livello nazionale, tra cui la revisione parziale della LEp e progetti rilevanti del programma «DigiSanté», come il rafforzamento dei processi digitali nell'ambito della dichiarazione di malattie trasmissibili. Il contributo finanziario per la partecipazione all'ECDC e al SARR nonché le risorse di personale necessarie per l'attuazione e l'accompagnamento dell'Accordo devono essere presi in considerazione (v. n. 2.13.8.1).

Rispetto ai benefici attesi, come per esempio l'ottimizzazione dei flussi di dati e il rafforzamento delle capacità di gestione delle crisi, gli adeguamenti necessari per l'attuazione sono ragionevoli. Investire nel potenziamento delle strutture per la prevenzione e la gestione efficiente delle crisi contribuisce in modo significativo a minimizzare le ripercussioni economiche e sociali delle emergenze sanitarie. In assenza di una cooperazione formale con l'UE nell'ambito della sicurezza sanitaria, la Svizzera continuerà a non disporre di un accesso sicuro ai rilevanti meccanismi dell'UE di prevenzione e gestione delle crisi e di informazioni tempestive sugli sviluppi epidemiologici in Europa. Senza l'Accordo, la cooperazione con l'UE può avvenire solo ad hoc ed è limitata a situazioni di crisi di ampia portata, dipendendo quindi dalla buona volontà dell'UE, come è avvenuto durante la pandemia di COVID-19. È inoltre preclusa la possibilità di prepararsi alle emergenze sanitarie e di individuarle precocemente.

Senza un accordo bilaterale, la Svizzera non potrà contare su un accesso diretto e standardizzato a informazioni rapide e dettagliate in caso di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero nell'area geografica limitrofa.

2.13.8 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

2.13.8.1 Ripercussioni per la Confederazione

2.13.8.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'attuazione dell'Accordo sulla sanità comporterà per la Confederazione un onere finanziario supplementare di circa 5 milioni di franchi all'anno (escluse le spese proprie) dovuto alla partecipazione della Svizzera all'ECDC. Secondo l'articolo 25 dell'Accordo sulla sanità, dovrà essere versato un contributo finanziario annuale che copra anche l'utilizzo di piattaforme come il SARR.

I primi versamenti saranno effettuati a partire dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla sanità. L'importo è inferiore al limite di spesa totale di 50 milioni di franchi all'anno previsto nel quadro del mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024.

Le ripercussioni finanziarie sono stimate a partire dal preventivo attuale dell'ECDC, ovvero nel contesto di una situazione normale e non di una situazione sanitaria grave, come può esserlo una pandemia. In quest'ultimo caso non si può escludere un aumento del preventivo dell'ECDC, che comporterebbe anche un incremento proporzionale del contributo della Svizzera dovuto alla chiave di contribuzione prevista nell'Accordo. Le spese qui illustrate non comprendono nemmeno gli eventuali costi della partecipazione della Svizzera a una procedura di aggiudicazione congiunta di contromisure mediche che dovrebbe essere decisa caso per caso dal Consiglio federale.

Come spiegato al numero 2.13.6.2 dedicato al Protocollo EU4Health (art. 1.2), quest'ultimo non avrà, in un primo tempo, alcuna ripercussione finanziaria per la Confederazione, in quanto l'attuale programma «EU4Health» giunge al termine nel 2027 ed è poco probabile che l'Accordo sulla sanità entri in vigore entro il 31 dicembre 2026. La partecipazione della Svizzera al prossimo programma UE per la salute (2028–2034), che esigerebbe costi supplementari stimati attualmente a circa 20 milioni di franchi all'anno a partire dal 2028, sarebbe oggetto di una prossima decisione. Le cifre seguenti fanno dunque riferimento all'Accordo sulla sanità.

A questi costi si affiancano, oltre a benefici pratici, anche benefici finanziari derivanti dalla conclusione dell'Accordo sulla sanità. In assenza di quest'ultimo, la gestione di una futura pandemia comporterebbe probabilmente costi più elevati, anche perché la Svizzera non potrebbe disporre rapidamente delle informazioni sulla diffusione di agenti patogeni.

2.13.8.1.2 Ripercussioni sulle spese proprie e sull'effettivo del personale

L'attuazione dell'Accordo sulla sanità implica lo svolgimento di compiti supplementari da parte dell'UFSP. Si tratta del primo accordo tra la Svizzera e l'UE di cui è responsabile l'UFSP e per questo occorre creare una struttura organizzativa adeguata. Tale struttura è necessaria per poter trarre pienamente vantaggio dalle opportunità

dell'Accordo e quindi rafforzare la protezione della popolazione e difendere gli interessi della Svizzera. L'Accordo comporta inoltre il potenziamento della sorveglianza delle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero al fine di proteggere la popolazione svizzera e l'introduzione di misure adeguate per prevenire l'insorgere di emergenze sanitarie gravi. Si stima quindi che i costi supplementari totali relativi alle spese proprie dell'UFSP ammontano a tre milioni di franchi all'anno in seguito alla fase iniziale di adeguamento dei sistemi informatici di sorveglianza (probabilmente a partire dal terzo anno dall'entrata in vigore dell'Accordo). Il fabbisogno di personale è stimato a 11,8 ETP all'anno (2,12 milioni di franchi), ai quali si aggiungono spese per beni e servizi pari a 400 000 franchi all'anno e spese d'esercizio e di manutenzione delle piattaforme informatiche nazionali di dichiarazione e sorveglianza di circa 500 000 franchi. Per la fase precedente all'entrata in vigore dell'Accordo sulla sanità, all'UFSP occorreranno 2 ETP (360 000 franchi) per preparare la struttura organizzativa necessaria in seno all'Ufficio e per adottare le misure che consentono l'attuazione dell'Accordo, in particolare quelle legate alla notifica delle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero ai meccanismi dell'UE e quelle prese nel contesto delle disposizioni istituzionali.

Per la fase iniziale, ovvero i primi due anni dall'entrata in vigore dell'Accordo, ai costi supplementari delle spese proprie dell'UFSP per l'attuazione dell'Accordo, stimate a circa tre milioni di franchi, si aggiungeranno costi iniziali supplementari di 860 000 franchi per l'adeguamento dei sistemi informatici (500 000 franchi per lo sviluppo delle piattaforme e 2 ETP [360 000 franchi]). Sono possibili sinergie con l'attuazione del programma «DigiSanté», in particolare con il progetto «NASURE» («National Surveillance and Response»), una nuova piattaforma nazionale utilizzata dall'UFSP per la sorveglianza delle malattie trasmissibile e la lotta contro di esse), per ridurre al massimo l'onere supplementare. Questi costi iniziali aggiuntivi sono dovuti alla necessità di adeguare i sistemi di sorveglianza nazionali al fine di garantire la sorveglianza epidemiologica di ulteriori agenti patogeni, come richiesto dalla legislazione europea compresa nel campo d'applicazione dell'Accordo sulla sanità. Si stima dunque che i costi supplementari delle spese proprie dell'UFSP per la fase iniziale ammontino a un totale di 3,9 milioni di franchi per i primi due anni dall'entrata in vigore dell'Accordo.

Per quanto riguarda il personale (11,8 ETP), sono necessarie risorse per i seguenti ambiti:

- *Attuazione dell'Accordo e monitoraggio generale*: 2 ETP (360 000 franchi). Ciò comporta in particolare l'attuazione dell'articolo 18, la preparazione e la partecipazione al Comitato misto dell'Accordo sulla sanità (art. 19) e al Comitato misto per la partecipazione ai programmi dell'Unione (art. 16 EUPA), la difesa degli interessi in seno ai comitati e agli organismi pertinenti, la collaborazione con le parti interessate a livello nazionale e il monitoraggio degli sviluppi legislativi europei nel settore sanitario rilevante per l'Accordo (art. 21), nonché la coerenza e le sinergie con l'EUPA concernenti gli aspetti sanitari.

-
- *Diritto dell’UE e diritto interno: 2,3 ETP (414 000 franchi).* L’Accordo prevede la partecipazione allo sviluppo del diritto dell’UE pertinente nei comitati e negli organismi previsti a tal fine (art. 5 *diritto di partecipazione*), la garanzia del processo di recepimento dinamico del diritto dell’UE (art. 6 *integrazione degli atti giuridici*) e il monitoraggio degli sviluppi legislativi dell’UE nell’ambito sanitario pertinente per l’Accordo (art. 21). Prevede inoltre l’allineamento del diritto interno al diritto dell’UE e la corretta applicazione dell’Accordo al fine di evitare controversie legali nonché, se necessario, di preparare gli eventuali pareri nei procedimenti pregiudiziali e, se del caso, nelle procedure di composizione delle controversie.

 - *Meccanismi di sicurezza sanitaria: partecipazione a vari organismi, riunioni e attività nell’ambito della sicurezza sanitaria: 3 ETP (540 000 franchi).* L’Accordo prevede la partecipazione a organismi e riunioni o altre attività che rientrano nel suo campo d’applicazione, come gli organi di gestione del CSS, i gruppi di lavoro e gli organi tecnici su argomenti specifici, nonché i contatti con il resto dell’architettura di sicurezza sanitaria dell’UE. Copre anche le varie attività volte a rafforzare il piano nazionale di prevenzione e preparazione, nonché il coordinamento con gli attori a livello federale e cantonale. Poiché la Svizzera rimane autonoma nello sviluppo delle misure da adottare sul suo territorio, ciò implica ulteriori compiti.

 - *Partecipazione della Svizzera all’ECDC: 4,5 ETP (810 000 franchi).* L’Accordo prevede la partecipazione agli organismi di governance dell’ECDC (bilancio, monitoraggio, approvazione dei programmi di lavoro) e ai gruppi di lavoro specializzati per l’elaborazione delle linee guida, l’analisi dei rischi e i progetti di ricerca, la rappresentanza nel Forum consultivo dell’ECDC e la partecipazione alle reti/piattaforme di allarme rapido dell’UE (SARR, EpiPulse). I meccanismi di sorveglianza e allarme rapido comprendono segnatamente la raccolta, il trattamento, la valutazione e la trasmissione degli allarmi e dei dati epidemiologici all’UE in collaborazione con le autorità nazionali e cantonali interessate. L’attuazione dell’Accordo richiede un onere supplementare da parte dell’UFSP in termini di sorveglianza, in particolare a causa dell’aumento del numero di agenti patogeni soggetti a dichiarazione obbligatoria e dell’implementazione della notifica obbligatoria ai meccanismi europei dei dati sulle infezioni nosocomiali e sulla resistenza antimicrobica (EARS-Net). Inoltre, la Svizzera dovrà continuare ad adottare misure in relazione agli sviluppi legislativi dell’UE che riceverà. Oltre alle maggiori competenze e informazioni disponibili grazie alla collaborazione con l’UE, la Svizzera continuerà in modo autonomo a sorvegliare e contrastare le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero sul proprio territorio. L’attuazione dell’Accordo comporta quindi compiti supplementari.

Per l’UFSP, ciò non è possibile senza sacrificare altri compiti. In effetti, poiché si tratta del primo accordo con l’UE nell’ambito della sanità, attualmente non vi è una struttura interna che consenta eventuali sinergie. Inoltre, negli ultimi dieci anni

l'UFSP ha già dovuto assumere e compensare internamente nuovi compiti in vari settori per un totale di 16,5 milioni di franchi. Pertanto non potrà soddisfare gli obblighi dell'Accordo sulla sanità senza rinunciare ad altri compiti del suo mandato che contribuiscono in maniera essenziale al rafforzamento della salute pubblica in Svizzera, comprese abrogazioni o modifiche legislative.

In relazione ai compiti summenzionati, sono previste spese supplementari per beni e servizi dell'ammontare totale di circa 400 000 franchi all'anno. Tali spese sono dovute segnatamente ai costi di partecipazione agli organismi e alle attività previsti dall'Accordo, come la visita dell'ECDC per sostenere le autorità nazionali nella preparazione delle attività di pianificazione della prevenzione, della preparazione e della risposta (50 000 franchi), ai costi per il distacco di personale (270 000 franchi) e ai costi di eventuali mandati esterni per le analisi d'impatto della regolamentazione in relazione allo sviluppo dell'Accordo e al recepimento dinamico del diritto europeo (80 000 franchi). Infine, il funzionamento annuale dei sistemi informatici di sorveglianza dei nuovi agenti patogeni dovrebbe costare circa 500 000 franchi all'anno (su un totale di circa 13 milioni di franchi per l'attuale funzionamento di questi sistemi).

Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

2.13.8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'attuazione dell'Accordo sulla sanità prevede l'estensione del sistema nazionale di sorveglianza delle malattie trasmissibili ad altri agenti patogeni per adempiere i requisiti dell'Accordo. Ciò implica probabilmente un onere supplementare per i Cantoni, per via dell'adeguamento dell'ODMT ai nuovi agenti patogeni e della modifica dei criteri di dichiarazione. Inizialmente sarà necessario adeguare le procedure attuali ai nuovi obblighi e in seguito vi sarà un onere supplementare a livello operativo nel quadro dei compiti di esecuzione per questi ulteriori agenti patogeni. Tuttavia, l'attuazione del programma «DigiSanté», e in particolare del progetto «NASURE», dovrebbe promuovere gli sforzi in questo ambito, in quanto il programma tiene già conto della digitalizzazione e dell'uso di standard internazionali per lo scambio di dati al fine di ridurre al minimo l'onere supplementare legato allo scambio automatico di dati.

I nuovi compiti contribuiranno a rafforzare la protezione della popolazione in Svizzera.

2.13.8.3 Ripercussioni sull'economia

L'Accordo sulla sanità non avrà ripercussioni dirette o quantificabili sull'economia svizzera. Tuttavia, proteggendo meglio la popolazione dalle emergenze sanitarie gravi e rafforzandone la prevenzione, la partecipazione della Svizzera ai meccanismi di sicurezza sanitaria e all'ECDC contribuirà a ridurre i costi significativi di tali emergenze per la società e l'economia nel suo insieme.

2.13.8.3.1 Ripercussioni sui fornitori di prestazioni

L'attuazione dell'Accordo sulla sanità implica in particolare un'estensione del sistema nazionale di sorveglianza delle malattie trasmissibili ad altri agenti patogeni, al fine di soddisfare i requisiti dell'Accordo. Ciò dovrebbe comportare anche un certo onere supplementare per alcuni fornitori di prestazioni di cura, come laboratori, ospedali e studi medici, soprattutto durante la fase iniziale di implementazione del nuovo disciplinamento e di adeguamento dei processi e dei sistemi attuali. La sorveglianza di ulteriori agenti patogeni comporta infatti compiti aggiuntivi per la diagnosi e la dichiarazione dei referti clinici e di laboratorio di questi agenti patogeni alle autorità sanitarie. L'onere operativo supplementare dovrebbe tuttavia essere limitato grazie ai lavori di digitalizzazione attualmente in corso e in particolare al progetto NASURE (v. n. 2.13.8.2).

2.13.8.4 Ripercussioni sulla società

L'Accordo sulla sanità ha ripercussioni positive sulla società nel suo insieme. La partecipazione ai meccanismi di sicurezza sanitaria e all'ECDC consentirà infatti di proteggere meglio la popolazione svizzera, migliorando le capacità del nostro Paese di prepararsi e rispondere alle gravi crisi sanitarie nonché di prevenirle.

2.13.8.5 Ripercussioni sull'ambiente

L'Accordo sulla sanità non avrà ripercussioni dirette sull'ambiente.

2.13.9 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

Il presente capitolo si concentra sull'Accordo sulla sanità. Di fatto, essendo parte dell'EUPA, il Protocollo EU4Health è trattato nel contesto di tale Accordo (v. n. 2.8.10).

2.13.9.1 Costituzionalità dell'Accordo

L'Accordo sulla sanità si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale, sempre che il Consiglio federale non sia autorizzato a concluderli autonomamente in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002⁷⁹⁹ sull'Assemblea federale [LParl]; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997⁸⁰⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). L'Accordo sulla sanità non è un trattato internazionale che il Consiglio federale può concludere autonomamente in virtù di una legge e di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Non si tratta nemmeno di un trattato di portata limitata

⁷⁹⁹ RS 171.10

⁸⁰⁰ RS 172.010

secondo l'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Tale accordo deve dunque essere sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

2.13.9.2 Costituzionalità della legislazione di attuazione

Non sono previste né disposizioni di attuazione né misure di accompagnamento.

2.13.9.3 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

L'Accordo sulla sanità è compatibile con gli altri impegni internazionali della Svizzera, segnatamente con quelli derivanti dal Regolamento sanitario internazionale del 23 maggio 2005⁸⁰¹, dalla convenzione internazionale concernente il trasporto dei cadaveri del 10 febbraio 1937⁸⁰², dall'accordo sulla traslazione delle salme del 26 ottobre 1973⁸⁰³ e dall'accordo relativo allo scambio di informazioni sulle pandemie e sugli altri rischi sanitari concluso con la Francia il 28 giugno 2010 (non pubblicato).

2.13.9.4 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'Accordo sulla sanità prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto. In particolare, le disposizioni istituzionali, compreso il recepimento dinamico del diritto dell'UE, devono essere considerate disposizioni legislative importanti.

Il decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo sulla sanità sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

2.13.9.5 Applicazione provvisoria

Non è prevista un'applicazione provvisoria dell'Accordo sulla sanità.

2.13.9.6 Aspetti giuridici particolari del testo di attuazione

Non vi sono aspetti giuridici particolari da segnalare.

2.13.9.7 Protezione dei dati

Nell'allegato I, gli adeguamenti tecnici agli atti giuridici dell'UE integrati nell'Accordo sulla sanità prevedono che la Svizzera applichi la propria legislazione nazionale

⁸⁰¹ RS 0.818.103

⁸⁰² RS 0.818.61

⁸⁰³ RS 0.818.62

in materia di protezione dei dati, garantendo un livello di protezione adeguato ai sensi della vigente legislazione dell'UE sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali e sulla libera circolazione di tali dati. Se l'UE ritiene che le legislazioni svizzera ed europea in materia offrano una protezione equivalente, non è necessaria alcuna misura di attuazione⁸⁰⁴. Gli aspetti del diritto in materia di protezione dei dati delle disposizioni istituzionali contenute nell'Accordo sulla sanità corrispondono a quelli figuranti negli accordi relativi al mercato interno (v. n. 2.1.8.6.).

⁸⁰⁴ Decisione della Commissione, del 26 lug. 2000, riguardante l'adeguatezza della protezione dei dati personali in Svizzera a norma della direttiva 95/46/CE (GU L 215 del 25.8.2000, pag. 1) e relazione del 15 gen. 2024 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul primo riesame del funzionamento delle decisioni di adeguatezza adottate a norma dell'articolo 25, paragrafo 6, della direttiva 95/46/CE (COM(2024) 7 final, pag. 14–15).

2.14 Dialogo ad alto livello

2.14.1 Sintesi

Ad oggi, la Svizzera e l'UE non intrattengono alcuno scambio regolare ad alto livello sul piano politico che offrirebbe una panoramica delle relazioni nel loro insieme. La Svizzera porta avanti simili contatti regolari, a livello presidenziale o ministeriale, con diversi altri partner. A livello tecnico la Svizzera intrattiene già oggi uno scambio regolare con l'UE nelle diverse aree delle relazioni bilaterali. Tale scambio, riguardante accordi bilaterali in essere, si svolge nel quadro dei comitati misti istituiti in virtù di tali accordi. In aggiunta, esistono numerosi altri formati di scambio a livello tecnico, come il dialogo sulla regolamentazione del mercato finanziario o le consultazioni geografiche e tematiche nell'ambito della politica estera e di sicurezza. Al fine di integrare i contatti esistenti in determinati ambiti con una prospettiva globale, strategica o politica, occorre istituire un dialogo ad alto livello.

Il dialogo ad alto livello mira a consentire la tematizzazione regolare, a livello politico, della cooperazione nel quadro del pacchetto Svizzera-UE, lo sviluppo degli accordi bilaterali nonché delle relative opportunità e sfide comuni. Non sostituisce però i dialoghi e le consultazioni di natura tecnica esistenti, e nemmeno i comitati misti settoriali.

Durante i negoziati, la Svizzera e l'UE hanno concordato di sancire l'istituzione del dialogo ad alto livello in una dichiarazione giuridicamente non vincolante, la cui conclusione spetta al Consiglio federale ai sensi dell'articolo 184 capoverso 1 Cost. (v. n. 2.14.8). Il dialogo si svolgerà a livello ministeriale e sarà copresieduto dal capo del DFAE e dal commissario della Commissione europea responsabile delle relazioni con la Svizzera. L'ulteriore composizione della delegazione non è precisata, dando alla Svizzera la possibilità di includere anche altri membri del Consiglio federale, esperti dell'Amministrazione federale o rappresentanti dei Cantoni. Il dialogo si svolgerà a cadenza annua, ad alternanza in Svizzera e a Bruxelles, per la prima volta entro tre mesi dall'entrata in vigore del pacchetto Svizzera-UE.

La cooperazione tra la Svizzera e l'UE nell'ambito della politica estera e di sicurezza non è oggetto del dialogo ad alto livello poiché, da parte dell'UE, la relativa competenza non è della Commissione, bensì dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). La Dichiarazione comune stabilisce che l'instaurazione di un dialogo politico tra l'Alto rappresentante e il capo del DFAE sarà trattata separatamente.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto.

2.14.2 Situazione iniziale

Già oggi la Svizzera intrattiene con l'UE uno scambio regolare nelle diverse aree delle relazioni bilaterali. Tale scambio si svolge prevalentemente nel quadro dei comitati misti, nella misura in cui riguarda accordi bilaterali in essere. I comitati misti si riuniscono solitamente almeno una volta all'anno e sono diretti da personale specializzato dell'Amministrazione federale.

In ambito finanziario, il dialogo sulla regolamentazione garantisce uno scambio strutturato tra la Svizzera e l'UE. Tale dialogo è stato ripristinato nel 2024, dopo un'interruzione che si protraeva dal 2017, e sebbene non fosse oggetto dei negoziati sul pacchetto Svizzera-UE, il Consiglio federale aveva incluso la sua rapida ripresa tra gli obiettivi fissati nel mandato negoziale dell'8 marzo 2024.

Scambi regolari sul piano tecnico si svolgono anche nel campo della politica estera e di sicurezza. Le singole divisioni del DFAE tengono per esempio, a cadenza variabile, diverse consultazioni geografiche e tematiche con il SEAE. In collaborazione con il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), il DFAE porta avanti anche un dialogo annuale sulla politica di sicurezza e di difesa con il SEAE. Questi formati sono subordinati alle consultazioni sulla politica estera e di sicurezza a livello di Segreteria di Stato DFAE – Segretariato generale SEAE, che si svolgono solitamente a cadenza semestrale.

Ad oggi, la Svizzera e l'UE non intrattengono invece alcuno scambio ad alto livello regolare e sovraordinato sul piano politico, che offrirebbe una visione globale e permetterebbe di condurre una discussione strategica sulle relazioni nel loro insieme. Simili formati di scambio ad alto livello esistono già con numerosi Paesi con cui la Svizzera cura relazioni strette: con tutti gli Stati europei e in particolare con i Paesi limitrofi si svolgono incontri regolari a tutti i livelli politici, e con l'Austria si tiene in aggiunta la tradizionale visita d'insediamento del presidente della Confederazione. Mentre gli incontri con la Germania, la Francia e il Liechtenstein non sono disciplinati da alcun accordo formalizzato, la Svizzera ha firmato una dichiarazione comune giuridicamente non vincolante con l'Italia e un memorandum d'intesa giuridicamente non vincolante con l'Austria.

Dal canto suo, l'UE dispone di vari formati di contatto regolare ad alto livello con Paesi partner che, a seconda della configurazione delle relazioni, sono più o meno istituzionalizzati. Nel quadro dello Spazio economico europeo (SEE) un esempio è il Consiglio SEE, il cui funzionamento è disciplinato dall'articolo 89 e seguenti dell'Accordo sullo Spazio economico europeo⁸⁰⁵. In genere, in tale organo sono rappresentati i ministri degli affari esteri ed europei dei tre Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) appartenenti al SEE e del Paese dell'UE che detiene attualmente la presidenza del Consiglio dell'UE, nonché la Commissione europea e il SEAE. A margine degli incontri del Consiglio SEE si svolge inoltre un dialogo politico informale su temi d'attualità in materia di politica estera, a cui prende parte il SEAE.

Conformemente all'articolo 7 dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra⁸⁰⁶, ogni anno hanno luogo incontri con il Regno Unito nel quadro del cosiddetto consiglio di partenariato. Quest'ultimo è diretto congiuntamente da un membro della Commissione europea e da un rappresentante del Regno Unito a livello ministeriale. Nell'ottobre del 2024 l'ex

⁸⁰⁵ Accordo sullo Spazio economico europeo, versione della GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3.

⁸⁰⁶ Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, versione della GU L 149 del 30.4.2021, pag. 10.

Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE, Josep Borrell, e il ministro degli affari esteri del Regno Unito, David Lammy, hanno inoltre concordato di tenere, a partire dal 2025 e con cadenza semestrale, un dialogo sulla politica estera a livello ministeriale.

2.14.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

Al fine di integrare i contatti esistenti sul piano tecnico con una prospettiva globale e politica e di creare un quadro di scambio regolare per le relazioni complessive tra la Svizzera e l'UE, occorre istituire un dialogo ad alto livello. Quest'ultimo ha lo scopo di tematizzare gli sviluppi delle relazioni bilaterali e le sfide comuni in ambito politico. Non sostituisce però i dialoghi e le consultazioni di natura tecnica esistenti, e nemmeno i comitati misti settoriali.

Nel quadro dei colloqui esplorativi, si è parlato del dialogo ad alto livello quale strumento di gestione strategico da impiegare nei contatti tra la Svizzera e la Commissione europea a livello ministeriale. Tale dialogo mira a fornire una visione d'insieme delle relazioni bilaterali così come sono state delineate nel *Common Understanding* del 27 ottobre 2023⁸⁰⁷. A questo scopo è necessaria una panoramica regolare e coordinata del lavoro svolto dai comitati misti settoriali.

Già durante i colloqui esplorativi è stato concordato di trattare separatamente l'instaurazione di un dialogo politico su questioni di politica estera e di sicurezza, poiché la Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea (PESC) non rientra nell'ambito di competenza della Commissione, bensì in quello dell'Alto rappresentante e del SEAE.

Il mandato negoziale svizzero dell'8 marzo 2024⁸⁰⁸ menziona, al punto 5, che sarà instaurato un dialogo ad alto livello (ministeriale). L'iniziativa è stata valutata unanimemente in modo positivo nel quadro della consultazione relativa al progetto di mandato negoziale svizzero del 15 dicembre 2023 (cfr. Rapporto sui risultati della consultazione relativa al progetto di mandato negoziale tra la Svizzera e l'Unione europea concernente la stabilizzazione e l'ampliamento delle loro relazioni⁸⁰⁹). L'associazione mantello economiesuisse ha sottolineato che il settore dell'economia richiedeva da tempo l'istituzione di un dialogo regolare ad alto livello, nello specifico per affrontare problematiche di ordine politico. Anche l'Unione svizzera delle arti e dei mestieri e l'associazione mantello dei lavoratori Travail.Suisse si sono espresse a favore dell'iniziativa. La Conferenza dei governi cantonali ha auspicato che un simile dialogo regolare possa rispecchiare la rilevanza delle relazioni tra la Svizzera e l'UE e contribuire alla comprensione reciproca. I governi cantonali hanno chiesto di poter prendere parte al dialogo, evocando i diritti di partecipazione dei Cantoni alla politica estera.

⁸⁰⁷ Consultabile su: www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

⁸⁰⁸ Consultabile su: www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

⁸⁰⁹ Consultabile su: www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Stabilizzare e ampliare la via bilaterale > Pacchetto Svizzera-UE.

Nel quadro dei negoziati che hanno avuto luogo in seno al gruppo negoziale «Elementi istituzionali e altre questioni», le delegazioni della Svizzera e dell'UE hanno convenuto di sancire l'istituzione del dialogo ad alto livello in una dichiarazione giuridicamente non vincolante. In linea di principio, le Parti si sono trovate d'accordo sul contenuto della Dichiarazione. Le discussioni in merito sono di conseguenza state brevi e gli obiettivi negoziali della Svizzera sono stati pienamente raggiunti.

2.14.4 Procedura preliminare

Non sono state svolte procedure preliminari specifiche per i negoziati sul dialogo ad alto livello. Il Parlamento, la Conferenza dei governi cantonali, le parti sociali nonché le associazioni e le organizzazioni hanno avuto la possibilità di prendere posizione nel quadro della consultazione sul progetto di mandato negoziale svizzero del 15 dicembre 2023.

2.14.5 Punti essenziali del dialogo ad alto livello

L'istituzione di un dialogo ad alto livello è stata sancita in una dichiarazione comune tra la Svizzera e l'UE⁸¹⁰. Si tratta di uno strumento giuridicamente non vincolante il cui contenuto è di tenore esclusivamente politico. Nelle relazioni estere è consuetudine fare riferimento a questa tipologia di strumenti al fine di concordare lo svolgimento di consultazioni e incontri di natura politica. Per quel che concerne il contenuto, la Dichiarazione comune definisce gli elementi essenziali del dialogo ad alto livello, che includono in particolare la conduzione del dialogo, i relativi obiettivi e contenuti, la cadenza degli incontri e le modalità dello svolgimento. Traccia inoltre una distinzione rispetto a un possibile dialogo politico sulla politica estera e di sicurezza tra la Svizzera e l'UE.

2.14.6 Commento ai singoli paragrafi della Dichiarazione comune

Il titolo della Dichiarazione comune stabilisce che il dialogo ad alto livello è incentrato sul pacchetto Svizzera-UE e sul possibile futuro ampliamento delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE. Non sono pertanto oggetto del dialogo le questioni di natura politica che vanno trattate separatamente, come la cooperazione nella politica estera e di sicurezza.

Il dialogo ad alto livello sarà copresieduto dal capo del DFAE e dal membro della Commissione europea responsabile delle relazioni con la Svizzera. La Dichiarazione comune non fissa ulteriori disposizioni circa la composizione delle delegazioni da parte della Svizzera o dell'UE. Entrambe le Parti dispongono di un margine di manovra a tale proposito. La Svizzera è dunque libera di includere, oltre al capo del DFAE, anche altri membri del Consiglio federale, rappresentanti dei Cantoni ed esperti degli uffici specializzati interessati dell'Amministrazione federale.

La Dichiarazione comune sancisce che il dialogo ad alto livello tematizzerà questioni di interesse reciproco, in particolare la partecipazione settoriale della Svizzera al mercato interno dell'UE e le possibilità di rafforzare il partenariato tra le due parti. Inoltre,

⁸¹⁰ Dichiarazione comune delle Confederazione Svizzera e dell'Unione europea sull'istituzione di un dialogo ad alto livello sull'ampio pacchetto bilaterale e sul possibile ulteriore sviluppo delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea.

il dialogo ad alto livello servirà a valutare periodicamente l'attuazione del pacchetto Svizzera-UE, l'operato dei comitati misti e il possibile futuro ampliamento delle relazioni bilaterali.

Il dialogo ad alto livello si svolgerà a cadenza annua, ad alternanza in Svizzera e a Bruxelles. Il primo dialogo avrà luogo entro tre mesi dall'entrata in vigore del pacchetto Svizzera-UE; in tale occasione verranno anche definite in modo concertato le modalità di svolgimento dettagliate.

La Dichiarazione comune precisa infine che la stessa non pregiudica l'instaurazione di un dialogo politico su questioni di politica estera e di sicurezza tra l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE e il capo del DFAE. Un simile dialogo politico sarà trattato separatamente.

2.14.7 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

L'instaurazione e lo svolgimento del dialogo ad alto livello con l'UE non generano alcun costo aggiuntivo per la Confederazione. I lavori relativi all'attuazione di tale dialogo possono essere sostenuti con le risorse finanziarie e di personale attuali. Risulta evidente che non sono da attendersi ulteriori ripercussioni per la Confederazione. La questione non è quindi stata esaminata in modo approfondito.

I Cantoni hanno la possibilità di partecipare al dialogo ad alto livello inviando rappresentanti (v. n. 2.14.6). Il dialogo ad alto livello non ha manifestamente alcuna ulteriore ripercussione per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna. La questione non è quindi stata esaminata in modo approfondito.

Per quanto riguarda i settori dell'economia, della società e dell'ambiente, risulta evidente che non sono da attendersi ripercussioni. La questione non è quindi stata esaminata in modo approfondito.

Il dialogo ad alto livello con l'UE è nell'interesse della Svizzera in materia di politica estera. Un regolare scambio a livello ministeriale tra la Svizzera e l'UE rafforza le relazioni bilaterali ed è pertanto in linea con l'obiettivo, definito nella Strategia di politica estera 2024–2027 del Consiglio federale, di stabilizzare e sviluppare ulteriormente la via bilaterale con l'UE. Altri ambiti della politica estera non sono direttamente toccati dall'instaurazione del dialogo ad alto livello con l'UE.

2.14.8 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

La Dichiarazione comune sull'istituzione del dialogo ad alto livello non è uno strumento giuridicamente vincolante, bensì una dichiarazione d'intenti di natura politica la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale. Lo si evince dall'articolo 184 capoverso 1 Cost., ai sensi dei quali gli affari esteri competono all'Esecutivo, che li cura salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale. Su tale base, la gestione operativa della politica estera compete al Consiglio federale. Questa prerogativa include tra l'altro l'accettazione di strumenti di politica estera giuridicamente non vincolanti.

2.15 Cooperazione parlamentare

2.15.1 Sintesi

Durante la consultazione relativa al progetto di mandato negoziale sul pacchetto Svizzera-UE, all'inizio del 2024, la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) ha chiesto che il Consiglio federale punti a elaborare un regolamento sulla cooperazione parlamentare con l'UE. La Commissione ha argomentato che un simile scambio tra l'Assemblea federale e il Parlamento europeo, che non esiste ancora in forma istituzionalizzata, potrebbe contribuire a consolidare la base democratica degli accordi Svizzera-UE. Il Consiglio federale ha dato seguito a tale richiesta nel suo mandato negoziale.

In virtù di quest'ultimo, l'Esecutivo ha dunque negoziato un Protocollo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulla cooperazione parlamentare, che mira a istituire un comitato parlamentare misto tra la Svizzera e l'UE.

Il comitato contribuirà, attraverso il dialogo e il dibattito, a una migliore comprensione tra le Parti contraenti sul pacchetto Svizzera-UE e su possibili futuri sviluppi delle loro relazioni bilaterali. Nell'ambito delle sue competenze, potrà in particolare richiedere alle Parti contraenti informazioni rilevanti in merito all'attuazione di qualsiasi accordo facente parte del pacchetto Svizzera-UE. Potrà inoltre formulare raccomandazioni alle Parti contraenti, compresa la possibilità di formulare raccomandazioni in relazione al dialogo ad alto livello in virtù del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 2.14). A tale proposito, se il comitato lo desidera, le sue discussioni o le sue eventuali raccomandazioni potranno anche riguardare atti giuridici in fase di elaborazione del diritto dell'UE e che sarebbero pertinenti per il pacchetto Svizzera-UE. Ciò contribuirebbe a rafforzare la partecipazione del Parlamento alla condotta degli affari europei (v. n. 2.1.7.7)

Nei mesi di novembre e dicembre del 2024, prima della finalizzazione dei negoziati con l'UE, le CPE sono state consultate riguardo al progetto di protocollo, conformemente all'articolo 152 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl)⁸¹¹. Nella loro presa di posizione all'attenzione del Consiglio federale, entrambe hanno sostenuto il progetto presentato.

Il Consiglio federale ritiene che il mandato negoziale sia stato pienamente adempiuto. Chiede l'approvazione del Protocollo sulla cooperazione parlamentare nel quadro di un decreto federale specifico, non sottoposto a referendum.

Il Protocollo offre un quadro generale per una cooperazione potenziata tra l'Assemblea federale e il Parlamento europeo. Le modalità concrete del suo funzionamento saranno definite dal comitato stesso, nello specifico mediante l'adozione di un proprio regolamento interno.

⁸¹¹ RS 171.10

2.15.2 Situazione iniziale

L'Assemblea federale intrattiene già oggi uno scambio con il Parlamento europeo secondo le modalità definite dall'articolo 3 ORInt⁸¹². La Delegazione AELS/UE è responsabile delle relazioni con il Parlamento europeo. I presidenti delle CPE e della Delegazione AELS/UE hanno il diritto di curare tali relazioni.

I membri della Delegazione AELS/UE incontrano così i membri della delegazione del Parlamento europeo responsabile delle relazioni con la Svizzera (DEEA) nel quadro di un «incontro interparlamentare» che si tiene a cadenza annua. Tali riunioni consistono prevalentemente in uno scambio di opinioni e, talvolta, possono sfociare nell'adozione di dichiarazioni comuni dei presidenti, come è avvenuto in occasione del 41° incontro, tenutosi il 7 ottobre 2022 a Rapperswil-Jona. I membri della Delegazione AELS/UE sono inoltre invitati a partecipare agli eventi della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione (COSAC), che riunisce le commissioni degli affari europei dei parlamenti nazionali dell'UE nonché una delegazione del Parlamento europeo.

Queste tipologie di scambi interparlamentari non corrispondono tuttavia a un formato comune che riunirebbe in maniera istituzionalizzata membri delle Camere federali e del Parlamento europeo, come il Comitato parlamentare misto del SEE (art. 95 dell'Accordo sul SEE⁸¹³) o l'Assemblea parlamentare di partenariato del Regno Unito (art. 11 dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con l'UE⁸¹⁴).

Durante la consultazione relativa al progetto di mandato negoziale sul pacchetto Svizzera-UE, all'inizio del 2024, la CPE-S ha chiesto che il Consiglio federale punti a elaborare un regolamento sulla cooperazione parlamentare con l'UE. Nella sua presa di posizione, la Commissione ha argomentato che gli accordi bilaterali devono essere frutto di una decisione democratica per assicurare che siano considerati legittimi e siano accettati in Svizzera, e che uno scambio istituzionalizzato tra l'Assemblea federale e il Parlamento europeo potrebbe fornire un contributo significativo a tale scopo.

Il Consiglio federale ha tenuto conto di questa richiesta quando ha adottato il suo mandato negoziale definitivo l'8 marzo 2024.

2.15.3 Obiettivi e andamento dei negoziati

Come previsto dal mandato negoziale sul pacchetto Svizzera-UE (punto 6.8), «la Svizzera mira a stabilire una cooperazione parlamentare tra l'Assemblea federale e il Parlamento europeo». Pertanto, il Consiglio federale si è adoperato per ottenere un accordo che definisca il quadro di una cooperazione istituzionalizzata tra i Parlamenti svizzero ed europeo.

⁸¹² RS 171.117

⁸¹³ Accordo sullo Spazio economico europeo, versione della GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3.

⁸¹⁴ Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, versione della GU L 149 del 30.4.2021, pag. 10.

La delegazione del Consiglio federale nel gruppo negoziale «Elementi istituzionali e altre questioni» ha quindi elaborato un progetto di protocollo sulla cooperazione parlamentare Svizzera-UE e l'ha sottoposto alla delegazione dell'UE.

Il Consiglio federale ha consultato le CPE in merito al progetto di protocollo, conformemente all'articolo 152 capoverso 3 LParl⁸¹⁵. In presenza di una delegazione del DFAE, la CPE-S ha esaminato il testo nel quadro della sua seduta ordinaria del 21 novembre 2024. La Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) ha indetto una seduta straordinaria il 3 dicembre 2024. Nelle rispettive prese di posizione, inviate per posta al Consiglio federale, le due Commissioni hanno espresso il loro sostegno al Protocollo sulla cooperazione parlamentare. La CPE-S ha chiesto che venisse inserito un punto concernente la frequenza degli incontri del comitato parlamentare misto («almeno una volta all'anno»).

Tale richiesta è stata soddisfatta durante i negoziati con l'UE sulla versione finale del testo, nel dicembre del 2024 (v. n. 2.15.6).

Poiché il rafforzamento della cooperazione parlamentare è stato giudicato sin dall'inizio nell'interesse delle due Parti, i negoziati sulla questione sono stati conclusi con successo in poche tornate e hanno permesso di raggiungere pienamente l'obiettivo fissato dalla Svizzera, conformemente al mandato negoziale.

2.15.4 Procedura preliminare

Non ci sono elementi particolari degni di nota per quel che concerne la procedura preliminare, al di là della consultazione relativa al progetto di mandato negoziale sul pacchetto Svizzera-UE di cui al numero 2.15.2. Le CPE sono state consultate come descritto al numero 2.15.3.

2.15.5 Punti essenziali dell'accordo

Il rafforzamento della cooperazione parlamentare Svizzera-UE è oggetto di un Protocollo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea, che istituisce un comitato parlamentare misto e ne precisa gli elementi cardine (obiettivo, composizione, frequenza delle riunioni, competenze). Le modalità concrete del suo funzionamento saranno tuttavia definite dal comitato stesso, nello specifico mediante l'adozione di un proprio regolamento interno.

2.15.6 Commento ai singoli articoli dell'accordo

Le Parti contraenti sono la Confederazione Svizzera e l'Unione europea. Il preambolo ricorda il contesto generale e l'obiettivo dell'accordo, ossia contribuire al rafforzamento della cooperazione tra l'Assemblea federale e il Parlamento europeo. L'accordo sarà concluso nel quadro del pacchetto per la stabilizzazione e l'ampliamento delle relazioni Svizzera-UE.

Il Comitato parlamentare misto istituito ai sensi dell'articolo 1 contribuirà, attraverso il dialogo e il dibattito, a una migliore comprensione tra le Parti contraenti sul pac-

⁸¹⁵ RS 171.10

chetto Svizzera-UE e su possibili futuri sviluppi delle loro relazioni bilaterali. Focalizzare le discussioni sui temi del pacchetto Svizzera-UE è in linea con le competenze del dialogo ad alto livello tra le due Parti, anch'esso istituito nel quadro del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 2.14). Il Comitato avrà la possibilità di formulare raccomandazioni a tale organo (v. qui di seguito).

Il Comitato parlamentare misto sarà composto in parti uguali da membri dell'Assemblea federale e del Parlamento europeo (art. 1). Si riunirà almeno una volta all'anno, come richiesto dalla CPE-S nel quadro della consultazione (v. n. 2.15.2), ad alternanza in Svizzera e nell'UE (art. 3). Adotterà il proprio regolamento interno con una maggioranza di due terzi dei suoi membri (art. 5).

L'articolo 4 descrive le competenze del Comitato parlamentare misto. Nell'ambito degli strumenti a sua disposizione, quest'ultimo potrà richiedere alle Parti contraenti informazioni rilevanti in merito all'attuazione di qualsiasi accordo facente parte del pacchetto Svizzera-UE. Sarà inoltre informato periodicamente in merito alle decisioni e alle raccomandazioni dei comitati misti degli accordi facenti parte del pacchetto Svizzera-UE. Il processo di trasmissione delle informazioni rimane da definire nel dettaglio con i dipartimenti responsabili dei comitati misti degli accordi in questione. Infine, il Comitato potrà formulare raccomandazioni alle Parti contraenti. Il concetto di «Parti contraenti» è da intendersi come comprensivo per il Comitato della possibilità di formulare raccomandazioni all'attenzione dei rappresentanti delle Parti contraenti nel quadro del dialogo ad alto livello istituito in virtù del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 2.14).

Le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7 (ratifica, entrata in vigore, modifica, denuncia) sono usuali per questa tipologia di strumento.

2.15.7 Ripercussioni dell'elemento del pacchetto

L'accordo non avrà ripercussioni per l'Amministrazione federale in materia di finanze e personale. Il lavoro generato potrà essere sostenuto con le risorse attuali. Dal canto loro, i Servizi del Parlamento stimano che sarà necessario l'equivalente di un impiego a tempo pieno per gestire il rafforzamento della cooperazione parlamentare. Pertanto, l'accordo non avrà alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna. Non sono da attendersi ripercussioni dirette neanche per quanto riguarda l'economia svizzera, l'ambiente o la società. Le questioni non sono quindi state esaminate in modo approfondito. Per le ripercussioni del pacchetto Svizzera-UE sull'economia in generale, si veda il numero 3.3.

Una cooperazione rafforzata tra i Parlamenti della Svizzera e dell'UE è importante dal punto di vista della politica estera. L'accordo è in linea con l'obiettivo di stabilizzare e ampliare la via bilaterale con l'UE, favorendo lo scambio diretto tra gli eletti svizzeri e i parlamentari degli Stati membri dell'UE. Tale scambio si concentrerà sugli ambiti del pacchetto Svizzera-UE e sui possibili futuri sviluppi delle relazioni bilaterali.

2.15.8 Aspetti giuridici dell'elemento del pacchetto

Il Protocollo sulla cooperazione parlamentare è un accordo giuridicamente vincolante. L'accordo si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., ai sensi del quale gli affari esteri

competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la competenza di firmare e ratificare un simile trattato internazionale. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione spetta all'Assemblea federale, ad eccezione dei trattati la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (v. anche art. 24 cpv. 2 LParl e art. 7a cpv. 1 LOGA). Il Protocollo sulla cooperazione parlamentare non costituisce un trattato internazionale che il Consiglio federale è autorizzato a concludere autonomamente in virtù della legge o di un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale. Non si tratta nemmeno di un trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a cpv. 1 LOGA. Deve dunque essere sottoposto all'Assemblea parlamentare per approvazione. Il Consiglio federale propone di approvarlo nel quadro di un decreto federale specifico, non sottoposto a referendum.

Le modalità di attuazione concreta dovranno essere definite dall'Assemblea federale, cui spetta l'esecuzione dell'accordo. L'attuazione potrebbe richiedere una modifica dell'ordinanza dell'Assemblea federale sulle relazioni internazionali del Parlamento (ORInt)⁸¹⁶.

L'accordo è compatibile con gli altri obblighi internazionali della Svizzera.

⁸¹⁶ RS 171.117

3 Ripercussioni del pacchetto Svizzera-UE

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per il bilancio della Confederazione, il pacchetto Svizzera-UE comporta uscite supplementari di circa 1,4 miliardi di franchi all'anno. Si tratta unicamente delle ripercussioni dirette, esclusi eventuali costi indiretti del pacchetto e in particolare i suoi benefici indiretti sulle finanze federali. Questi oneri supplementari devono essere considerati nel contesto delle ripercussioni sull'economia (v. n. 3.3). A lungo termine, l'ulteriore crescita economica generata (a fronte di uno scenario alternativo senza pacchetto) dovrebbe avere un impatto maggiore sulle finanze federali rispetto alle uscite supplementari indicate nel presente documento. Sebbene anche gli oneri supplementari indicati siano ovviamente delle stime, l'effetto del pacchetto sul prodotto interno lordo (PIL), e specialmente il correlato aumento del gettito fiscale, è ancora difficile da prevedere. È quindi praticamente impossibile elaborare in modo affidabile una proiezione globale esplicita delle ripercussioni a lungo termine per il bilancio della Confederazione, motivo per cui, in questa sede, non resta che limitarsi alle uscite. Bisogna peraltro considerare che il pacchetto porterà a una riduzione di oneri supplementari per la Confederazione. È il caso, in particolare, delle misure e delle infrastrutture sostitutive a livello nazionale, che in assenza del pacchetto dovrebbero essere implementate in alcuni settori, tra cui soprattutto formazione e ricerca.

Le due voci di spesa di gran lunga più significative sono i programmi e il contributo svizzero, che insieme rappresentano oltre i nove decimi delle uscite supplementari (v. dati annuali nella tabella 3.1.1 (1) e le ripercussioni specifiche dei singoli accordi al n. 2). In ragione della pianificazione dei versamenti del contributo svizzero, le uscite totali non dovrebbero raggiungere l'importo di 1,4 miliardi di franchi all'anno immediatamente, bensì solo nel 2035. Considerato che anche nei prossimi anni sarà necessario sgravare notevolmente il bilancio della Confederazione, occorrerà prestare particolare attenzione all'insorgenza di oneri supplementari subito dopo l'entrata in vigore del pacchetto. La partecipazione ai futuri programmi del pacchetto Orizzonte e a Erasmus+ per il nuovo periodo di programmazione (2028–2034) sarà sottoposta al Parlamento per approvazione mediante un messaggio separato. La decisione sulla partecipazione al prossimo programma pluriennale dell'UE nel campo della sanità (2028–2034) sarà presa in seguito.

Tabella 3.1.1 (1): Ripercussioni finanziarie per accordo (in mio. fr.)

	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Elementi istituzionali	–	–	–	–	–	–
Aiuti di Stato	–	–	–	–	0,25	0,25
Libera circ. pers.*	16,79	51,09	51,09	51,09	51,09	16,89
MRA	–	0,26	0,06	0,06	0,06	0,06
Trasporti terrestri	–	–	–	–	–	–
Trasporto aereo	–	–	–	–	–	–
Agricoltura	–	–	–	–	–	–
Programmi*	842,30	934,40	943,70	953,20	962,70	972,30
Spazio	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80
Contributo svizzero	–	–	9,95	58,23	119,13	154,13
Energia elettrica	0,90	1,65	1,65	1,65	1,65	1,65
Sicurezza alimentare	–	10,50	11,90	12,30	12,30	12,20
Sanità	–	26,40	26,40	25,90	25,90	25,90
Dialogo ad alto livello	–	–	–	–	–	–
Cooperazione parlamentare	–	–	–	–	–	–
Totale	863,79	1028,10	1048,55	1106,23	1176,88	1187,18

* Una parte delle ripercussioni finanziarie può essere coperta dai mezzi già iscritti nel piano finanziario (v. relative spiegazioni al n. 2).

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il pacchetto genera un fabbisogno di posti di circa 100 equivalenti a tempo pieno (di cui circa 25–30 equivalenti a tempo pieno per il contributo svizzero che, essendo finanziati con l'importo forfettario del 5 % per spese proprie pattuito nell'Accordo sul contributo Svizzera-UE, non sono da conteggiare in più, v. n. 2.10.9.1). Il Consiglio federale esaminerà a tempo debito il fabbisogno di risorse indicato e provvederà affinché l'eventuale fabbisogno supplementare di personale sia coperto con le risorse proprie della Confederazione.

Tabella 3.1.2 (1): Fabbisogno di posti (equivalenti a tempo pieno)

	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Elementi istituzionali	–	5,5–7,5	5,5–7,5	5,5–7,5	5,5–7,5	5,5–7,5
Aiuti di Stato	2,0	2,0	2,0	2,0	3,5	3,5
Libera circ. pers.	3,0	7,7–9,7	7,7–9,7	6,7–8,7	6,7–8,7	6,7–8,7
MRA	–	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Trasporti terrestri	–	–	–	–	–	–
Trasporto aereo	–	–	–	–	–	–
Agricoltura	–	–	–	–	–	–
Programmi	7,0	9,0	9,0	7,0	6,0	8,0
Spazio	–	–	–	–	–	–
Energia elettrica	15,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0
Sicurezza alimentare	2,0	8,5	12,0	17,0	24,0	24,0

Sanità	2,0	13,8	13,8	11,8	11,8	11,8
Dialogo ad alto livello	–	–	–	–	–	–
Cooperazione parlamentare	–	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Totale	31,0	67,5–71,5	71,0–75,0	71,0–75,0	78,5–82,5	80,5–84,5

Senza contributo svizzero (ca. 25–30 equivalenti a tempo pieno, cui è riservato il 5 % dei fondi del contributo).

Elementi istituzionali: 1,5 dei 5,5–7,5 equivalenti a tempo pieno sono ascritti all'Assemblea federale (Servizi del Parlamento).

3.1.3 Ripercussioni sulla politica estera

Il pacchetto Svizzera-UE riflette una continuità in materia di politica estera nelle relazioni tra la Svizzera e l'Unione europea. È fondamentale per stabilizzare e sviluppare la collaudata via bilaterale con l'UE ed è quindi in linea con il primo obiettivo della Strategia di politica estera 2024–2027⁸¹⁷ adottata dal Consiglio federale. Il pacchetto avrà un impatto positivo sulle relazioni della Svizzera con l'UE e i suoi Stati membri e faciliterà la cooperazione. È quanto emerge anche dalla Dichiarazione comune sul livello di partenariato e cooperazione nel periodo compreso tra la fine del 2024 e l'entrata in vigore del pacchetto Svizzera-UE, nella quale ambo le parti hanno convenuto di estendere la cooperazione nell'ambito delle loro relazioni bilaterali al termine dei negoziati (v. n. 1.3.4).

Per decenni, la Svizzera e l'UE hanno creato una rete di oltre cento accordi⁸¹⁸. Molti di questi hanno riguardato vari ambiti della cooperazione che ora non sono direttamente interessati dal pacchetto. Ne sono un esempio l'associazione a Schengen/Dubli⁸¹⁹ riguardante i confini, la giustizia, la polizia, i visti e l'asilo, il libero scambio di prodotti industriali senza dazi doganali basato sull'Accordo di libero scambio⁸²¹, la cooperazione in materia fiscale⁸²² o il collegamento dei sistemi di

⁸¹⁷ Consultabile su: www.dfae.admin.ch/it > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategia di politica estera.

⁸¹⁸ Consultabile su: www.dfae.admin.ch/it/europa > La via bilaterale > Visione d'insieme

⁸¹⁹ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, RS **0.362.31**.

⁸²⁰ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, RS **0.142.392.68**.

⁸²¹ Accordo del 22 lug. 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, RS **0.632.401**.

⁸²² Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale, RS **0.641.926.81**.

scambio di quote di emissioni⁸²³. Anche se alcuni elementi della cooperazione bilaterale non sono direttamente interessati dal pacchetto, possono tendenzialmente beneficiare della stabilizzazione e dello sviluppo della via bilaterale. Per esempio, il dialogo con l'UE sulla regolazione dei mercati finanziari, interrotto per diversi anni, è ripreso già nel luglio del 2024, nonostante non fosse oggetto dei negoziati sul pacchetto. Una rapida ripresa del dialogo figurava tuttavia come obiettivo nel mandato negoziale del Consiglio federale.

Il pacchetto Svizzera-UE offre alla politica estera svizzera strumenti supplementari per plasmare le relazioni con l'Unione europea. Tra questi vi sono il nuovo dialogo ad alto livello tra la Svizzera e l'UE (v. n. 2.14) e la rafforzata cooperazione parlamentare (v. n. 2.15). Dal canto suo, il contributo svizzero (v. n. 2.10) può intensificare le relazioni tra la Svizzera e i Paesi partner sul piano politico, economico e istituzionale. Si tratta in proposito di uno strumento collaudato della politica europea della Svizzera che ora viene regolarizzato nel pacchetto. Anche altri elementi del pacchetto, come la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE nel campo della formazione e della ricerca (v. n. 2.8), creano opportunità per una maggiore cooperazione in politica estera. Gli elementi istituzionali (v. n. 2.1) prevedono strumenti come il *decision shaping* e la possibilità di prendere posizione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in caso di procedimenti pregiudiziali in seguito a richieste degli Stati membri dell'UE. Questi strumenti consentiranno alla Svizzera di tutelare maggiormente i propri interessi nell'ambito dei processi legislativi e giurisdizionali dell'UE. Inoltre, il nuovo meccanismo di composizione delle controversie permetterà alla Svizzera di far valere efficacemente i propri diritti, proteggendolo da misure di ritorsione arbitrarie e sproporzionate e da «punzecchiature».

Il pacchetto Svizzera-UE avrà probabilmente anche ripercussioni sulla cooperazione della Svizzera con gli altri Stati AELS (Norvegia, Islanda e Liechtenstein). La Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), nella versione rivista del 21 giugno 2001⁸²⁴, mirava a raggiungere un livello di integrazione economica tra gli attuali Stati dell'AELS (Liechtenstein, Norvegia, Islanda e Svizzera) che corrispondesse essenzialmente al contenuto degli Accordi bilaterali I tra la Svizzera e l'UE. La Convenzione viene pertanto regolarmente adattata per tenere conto degli sviluppi nelle relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE nonché all'interno dello Spazio economico europeo (SEE). Di conseguenza, sulla base del pacchetto Svizzera-UE occorrerà valutare anche una modifica della Convenzione AELS per continuare a garantire la massima armonizzazione possibile tra le norme degli Stati UE e quelle degli Stati AELS. Questo passo avverrà separatamente e al di fuori del pacchetto Svizzera-UE.

Fatta eccezione per le relazioni della Svizzera con l'UE e con i rispettivi Stati membri, il pacchetto non avrà altre ripercussioni sulla politica estera svizzera, che non subirà limitazioni: la Svizzera potrà continuare a coltivare le proprie relazioni con altri Paesi e altre regioni del mondo, per esempio concludendo accordi di libero scambio o altri

⁸²³ Accordo del 23 nov. 2017 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, RS **0.814.011.268**.

⁸²⁴ Accordo del 21 giu. 2001 di emendamento della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), RS **0.632.31**.

trattati internazionali, e definirà autonomamente la propria politica estera e di sicurezza anche in futuro. La neutralità della Svizzera è preservata.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

3.2.1 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il pacchetto Svizzera-UE non ha alcuna influenza sulla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni.

Il pacchetto ha ripercussioni dirette e indirette sui Cantoni e sul lavoro delle loro amministrazioni. Pertanto, il Consiglio federale ha voluto coinvolgere il più possibile e informare costantemente i Cantoni durante l'intero processo che ha condotto al pacchetto. Il coinvolgimento dei Cantoni nei colloqui esplorativi e nei negoziati viene descritto in modo dettagliato al numero 1.3.3.

Sebbene la maggior parte delle ripercussioni abbia una valenza sovracantonale, può accadere che determinate regioni o determinati Cantoni risentano del pacchetto in misura maggiore o minore per via delle loro peculiarità (p. es. struttura economica o demografica). Su scala nazionale, le regioni di montagna sono per esempio quelle che presentano le maggiori peculiarità strutturali, soprattutto dal punto di vista economico, geografico e demografico. Di conseguenza, il tema delle ripercussioni del pacchetto sulle regioni di montagna verrà affrontato brevemente a parte verso la fine di questo numero.

Il pacchetto garantisce la stabilizzazione e lo sviluppo della collaudata via bilaterale, di cui anche i Cantoni beneficiano. L'ampliamento delle relazioni economiche, la cooperazione scientifica e la gestione comune delle attuali sfide transfrontaliere sono indispensabili per garantire la sicurezza e la prosperità della Svizzera e quindi anche dei Cantoni.

3.2.1.1 Ripercussioni degli elementi istituzionali

Gli elementi istituzionali prevedono strumenti che consentiranno alla Svizzera di tutelare maggiormente i propri interessi nell'ambito dei processi legislativi e giurisdizionali dell'UE; tra questi strumenti vi sono la partecipazione all'iter legislativo dell'UE («decision shaping») e la possibilità di depositare osservazioni dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in caso di procedimenti pregiudiziali (v. n 2.1). Inoltre, prevedono anche un meccanismo di composizione delle controversie che consentirà alle Parti di rivolgersi a un tribunale arbitrale nel caso in cui non sia possibile trovare una soluzione politica all'interno del comitato misto. In questo contesto, i Cantoni saranno regolarmente informati e ampiamente coinvolti se saranno interessati ambiti di loro competenza. Le modalità di informazione e coinvolgimento dei Cantoni in relazione alla partecipazione della Svizzera al processo legislativo e giurisdizionale dell'UE e al meccanismo di composizione delle controversie saranno definite entro l'entrata in vigore del pacchetto, per esempio in una nuova convenzione

tra la Confederazione e i Cantoni analoga a quella in vigore nell'ambito dell'associazione a Schengen e a Dublino⁸²⁵ (v. n. 2.1.9.2). Le discussioni tecniche con la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) su una tale convenzione sono già iniziate. Nell'ambito del dialogo ad alto livello previsto dal pacchetto (v. n. 2.14), i Cantoni avranno inoltre la possibilità di partecipare al dibattito sui temi che li riguardano. Il pacchetto rafforzerà quindi anche il coinvolgimento dei Cantoni nella politica estera.

3.2.1.2 Altre ripercussioni

Analogamente a quanto riportato a proposito dell'Amministrazione federale (v. n. 3.1), il pacchetto avrà ripercussioni dirette anche sulle amministrazioni cantonali. La maggior parte delle ripercussioni che riguardano specificamente i Cantoni sono di natura finanziaria e includono costi supplementari, minori entrate e maggiori spese per il personale, che possono per esempio derivare dalla creazione di nuovi posti, dall'introduzione di nuovi processi o dall'aumento delle spese amministrative. Le amministrazioni cantonali dovranno talvolta assumere compiti aggiuntivi (per esempio nell'ambito della libera circolazione delle persone di cui al n. 2.3, della sicurezza alimentare di cui al n. 2.12 o della sanità di cui al n. 2.13), che potrebbero comportare maggiori spese per il personale. È raro che le spese siano associate alla creazione di nuovi processi. Per i Cantoni, le novità sul piano giuridico sono soprattutto riconducibili, da un lato, all'adesione al mercato interno europeo dell'energia elettrica e, dall'altro, alla modifica della normativa vigente sugli aiuti di Stato secondo le disposizioni concordate con l'UE.

Le ripercussioni negative sui Cantoni saranno attenuate, per quanto possibile, da misure di compensazione della Confederazione (v. n. 3.2.1.3). Inoltre si può ipotizzare che molti investimenti avranno a lungo termine un impatto positivo. Grazie alla digitalizzazione e all'ottimizzazione dei processi (v. p. es. n. 2.13 per quanto riguarda l'ambito sanitario oppure n. 2.3 per quanto riguarda la protezione dei salari), sul lungo periodo le spese a carico delle amministrazioni cantonali dovrebbero diminuire. Le spiegazioni dettagliate sulle ripercussioni in termini finanziari, legali e di personale di ogni accordo sono riportate nei relativi numeri del capitolo 2 (soprattutto n. 2.1–2.13).

Aiuti di Stato

L'introduzione della sorveglianza sugli aiuti di Stato e della nuova legge in materia avrà per i Cantoni diverse conseguenze. In generale, una maggiore protezione della concorrenza avrà effetti positivi sull'economia e quindi anche sulla prosperità dei Cantoni (v. n. 3.3), i quali però dovranno far fronte anche a nuovi obblighi nell'attuazione del diritto federale (notifica degli aiuti previsti e comunicazione, alle autorità di vigilanza preposte, delle decisioni e dei decreti concernenti la loro concessione; trasparenza riguardo agli aiuti concessi e spese legate agli organi giurisdizionali cantonali in caso di ricorsi contro aiuti cantonali). Questi obblighi sono descritti in dettaglio nel numero 2.2.9.2. Per quanto riguarda la procedura di vigilanza, la soluzione negoziata con l'UE garantisce il mantenimento della ripartizione delle competenze tra Con-

⁸²⁵ Convenzione del 20 mar. 2009 tra la Confederazione e i Cantoni concernente la trasposizione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen e Dublino, RS 362.1.

federazione e Cantoni prevista dalla Costituzione e la separazione dei poteri nella procedura svizzera. Secondo l'approccio «a due pilastri», la vigilanza in Svizzera spetterà a un'autorità svizzera e non all'UE.

Libera circolazione delle persone

Nel settore dell'immigrazione, per effetto del Protocollo di modifica dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) non ci saranno cambiamenti sostanziali nei compiti delle autorità d'esecuzione cantonali. L'esecuzione nel diritto degli stranieri rimarrà di competenza dei Cantoni. Un aumento dei casi da esaminare in virtù di tale diritto comporterà però per i Cantoni un onere maggiore⁸²⁶. A lungo termine, questo onere maggiore potrà essere compensato da una semplificazione delle procedure di rilascio dei permessi (meno cambi tra permesso di soggiorno e permesso di domicilio). La stessa cosa potrà avvenire per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Tra l'altro, ogni Cantone dovrà dotarsi di un ufficio di coordinamento per la partecipazione al sistema di informazione del mercato interno (IMI), ma anche per l'assunzione di compiti aggiuntivi. Un altro esempio di un possibile onere aggiuntivo nell'ambito dell'ALC è rappresentato dalla verifica del diritto di soggiorno, dal momento che il lavoro di coordinamento tra le autorità competenti in materia di migrazione e il servizio pubblico di collocamento aumenterà.

L'applicazione della clausola di salvaguardia potrebbe generare per i Cantoni e i Comuni spese supplementari in termini di personale, derivanti dall'attuazione di eventuali misure di protezione e di compensazione. Le spese concrete saranno però soggette a variazioni a seconda del tipo di misure. Gli organi d'esecuzione cantonali nell'ambito della migrazione hanno già esperienza nell'applicazione delle condizioni di ammissione conformemente alla LStrl (p. es. verifica del principio della priorità alle persone indigene) qualora in questo ambito si volessero adottare misure di protezione e di compensazione. Nello stesso tempo, in funzione delle misure prese, c'è da aspettarsi uno sgravio finanziario, soprattutto per le assicurazioni sociali o l'aiuto sociale, dal momento che ci sarebbero meno aventi diritto.

Una panoramica dettagliata delle ripercussioni del protocollo di modifica dell'ALC sui Cantoni è riportata al numero 2.3.9.2.

Nel settore universitario, l'introduzione della parità di trattamento degli studenti UE prevista dal pacchetto porterà a minori entrate a scapito di alcune scuole universitarie. La Confederazione cercherà di farvi fronte adottando una misura di compensazione finanziaria (v. n. 2.3.7.2.3).

Nell'ambito della fornitura transfrontaliera di servizi fino a un massimo di 90 giorni lavorativi ad anno civile, il termine di notifica preliminare per le imprese di Stati dell'UE che intendono fornire servizi in Svizzera verrà ridotto da otto giorni civili a quattro giorni lavorativi. Ne conseguiranno maggiori spese amministrative, il cui impatto sui Cantoni dipenderà dalle caratteristiche economiche e geografiche di questi

⁸²⁶ www.sem.admin.ch> Pubblicazioni & servizi > Servizi > Ricerca e valutazione > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen», disponibile in tedesco.

ultimi. In materia di fornitura transfrontaliera di servizi, dopo un periodo di transizione di tre anni dall'entrata in vigore del pacchetto Svizzera-UE la Svizzera parteciperà all'IMI. A tal fine, presso le autorità d'esecuzione cantonali si dovrà creare un ufficio di coordinamento allo scopo di consentire un diretto scambio di informazioni tra le autorità cantonali e gli uffici competenti degli Stati membri. In fase di modifica della legge sui lavoratori distaccati nell'ambito delle misure nazionali per garantire la protezione dei salari, l'ottimizzazione e lo sviluppo della procedura di notifica dovrebbero dare ai Cantoni la possibilità di pianificare in anticipo i loro controlli tenendo conto di un termine di notifica più breve. Le misure previste per aumentare l'efficienza nella procedura di notifica dovrebbero limitare il fabbisogno di risorse supplementari nei Cantoni.

Energia elettrica

Il nuovo Accordo sull'energia elettrica con l'UE dovrebbe avere nel complesso un impatto positivo sui Cantoni, contribuendo in modo significativo a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e dell'operatività della rete e creando opportunità commerciali per un'energia idroelettrica svizzera flessibile, che è principalmente in mano ai Cantoni e ai Comuni. L'apertura del mercato ai consumatori finali dovrebbe tendenzialmente bilanciare le tariffe elevate per l'energia elettrica, oggi molto eterogenee a livello regionale. La pressione esercitata dalla concorrenza potrebbe avere anche ripercussioni finanziarie sulle aziende di fornitura di energia elettrica di proprietà di Cantoni, Città e Comuni. D'altro canto, gli ulteriori utili commerciali, in particolare per i gestori di centrali ad accumulazione e ad accumulazione con pompaggio (v. «Ripercussioni per l'economia nazionale» al n. 2.11.9.3), genereranno tendenzialmente maggiori entrate fiscali e da dividendi per i Cantoni e i Comuni.

Tuttavia, la partecipazione al mercato interno europeo dell'energia elettrica implica anche che, in futuro, Cantoni e Comuni dovranno conformarsi al diritto dell'UE negli ambiti che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo. Per esempio, i Cantoni e i Comuni che finanzieranno l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili dovranno attenersi alla pertinente normativa dell'UE nel definire programmi in tal senso. A risentirne potrebbero essere anche i programmi di finanziamento cantonali oppure attività proprie dei Cantoni in relazione all'utilizzo delle energie rinnovabili. È probabile, però, che la maggior parte dei programmi di finanziamento cantonali non superi le soglie minime concordate con l'UE. L'Accordo sull'energia elettrica non si applica al consumo di elettricità ed energia (p. es. riscaldamento o misure di efficienza negli edifici), motivo per cui non interferisce con le competenze cantonali in materia. Nelle regioni di montagna, a causa della loro infrastruttura energetica, l'energia idroelettrica svolge un ruolo di primo piano. Come previsto dal mandato negoziale del Consiglio federale, l'Accordo sull'energia elettrica precisa di non contenere disposizioni riguardanti l'assegnazione di concessioni o il canone d'acqua. Questo aspetto sarà descritto alla fine del presente numero e, in maniera più approfondita, al numero 2.11. Osservazioni specifiche riguardo alle ripercussioni sui Cantoni nel settore dell'energia elettrica sono riportate al numero 2.11.9.2.

Agricoltura

In ragione della sostanziale estensione del campo d'applicazione dell'Accordo agricolo alla sicurezza alimentare (v. n. 2.7), è probabile che i Cantoni abbiano spese maggiori legate alla sua messa in atto a causa di un aumento dei compiti di vigilanza. Gli ambiti colpiti sarebbero in particolare quello fitosanitario (i Cantoni dovranno vigilare nel loro territorio su più organismi da quarantena), della prevenzione delle malattie degli animali (p. es. altri obblighi di registrazione e autorizzazione) e della protezione degli animali (modifiche ai controlli). Una panoramica dettagliata delle ripercussioni del Protocollo aggiuntivo all'Accordo agricolo sui Cantoni è riportata al numero 2.7.9.2.

Sanità

L'attuazione del nuovo Accordo sulla sanità (v. n. 2.13) comporterà un ampliamento del sistema nazionale di sorveglianza delle malattie trasmissibili e di altri agenti patogeni, che implicherà un incremento nei compiti di sorveglianza dei Cantoni. Concretamente ciò significa che gli agenti patogeni da verificare e dichiarare aumenteranno e che i criteri di dichiarazione dovranno essere modificati. Un livello di informazione nettamente migliore dovrebbe aiutare in modo significativo i Cantoni a prevenire la diffusione di malattie. Una panoramica dettagliata delle ripercussioni dell'Accordo sulla sanità per i Cantoni è riportata al numero 2.13.9.2.

3.2.1.3 Misure della Confederazione e opportunità per i Cantoni in altri ambiti

In molti ambiti in cui il pacchetto genera oneri supplementari per i Cantoni, le misure della Confederazione dovrebbero in contropartita ridurli. Per esempio, in fatto di protezione dei salari, le spese supplementari dei Cantoni derivanti dalla riduzione del termine di notifica preliminare per le imprese dell'UE dovrebbero diminuire, tra l'altro, con l'ottimizzazione della procedura di notifica online. Quanto all'Accordo sulla sanità, grazie allo scambio digitalizzato dei dati la Confederazione cercherà di ridurre al minimo il probabile onere supplementare a carico dei Cantoni per il controllo delle malattie trasmissibili attuando il programma DigiSanté, volto a promuovere la trasformazione digitale nel settore sanitario, e in particolare il progetto «National Surveillance and Response (NASURE)». In relazione all'introduzione della vigilanza sugli aiuti di Stato (v. n. 2.2) la Confederazione istituirà una banca dati centrale che potrà essere utilizzata anche dai Cantoni, per cui questa voce di costo verrà eliminata. A lungo termine, l'ottimizzazione di questi processi e l'accesso a una maggiore quantità di dati dovrebbe avere un effetto positivo sull'efficienza delle amministrazioni cantonali.

Negli ambiti non descritti finora sono state inoltre esaminate eventuali ripercussioni specifiche o anche opportunità supplementari del pacchetto per i Cantoni. Per quanto riguarda i trasporti terrestri, queste dovrebbero essere molto ridotte: le reti locali e regionali indipendenti come quelle a scartamento ridotto e le reti tranviarie, nonché le imprese che operano esclusivamente su di esse, non vengono affatto contemplate dall'Accordo sui trasporti terrestri (v. n. 2.5.9.2). Le aree interessate dal trasporto ferroviario internazionale di passeggeri (in particolare le città e le regioni di montagna, v. più avanti in questo numero) dovrebbero beneficiare di un'offerta più ampia su

queste tratte, dal momento che l'accessibilità e quindi l'attrattiva turistica ne risulteranno accresciute. La Svizzera sarà esonerata dall'obbligo di messa a concorso vigente nell'UE e potrà continuare ad aggiudicare direttamente ordinazioni nel traffico regionale transfrontaliero. L'Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio (MRA) non avrà ripercussioni dirette per i Cantoni, ma dovrebbe indirettamente apportare loro benefici grazie agli effetti positivi sui settori economici orientati alle esportazioni. Se alcuni capitoli dell'MRA dovessero essere eliminati, i Cantoni dovrebbero mettere in conto conseguenze negative per i loro settori economici orientati alle esportazioni (v. n. 2.4.9.2). Ulteriori effetti positivi indiretti – o nel caso del pacchetto Orizzonte anche diretti – per i Cantoni sono attesi anche dalle modifiche all'Accordo sul trasporto aereo, in ambito spaziale e nei programmi. Per esempio, la partecipazione all'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale (EUSPA) consentirà di avviare negoziati per prendere parte al servizio pubblico regolamentato («Public Regulated Service», PRS), che è un servizio di navigazione di cui i Cantoni potrebbero disporre per proteggere la popolazione in caso di guasti ai loro sistemi di navigazione in seguito a crisi o catastrofi. Nell'ambito del pacchetto Orizzonte, in futuro i ricercatori delle università e delle scuole universitarie professionali cantonali, nonché i Cantoni e i Comuni, potranno partecipare direttamente a progetti di ricerca e innovazione e ottenere i relativi fondi, con possibili ripercussioni positive sulla capacità di innovazione, sull'attrattiva delle sedi e quindi anche sull'economia di Comuni, Città e Cantoni (v. anche n. 3.3). Le attività promosse come pure i finanziamenti di Erasmus+ andranno per esempio anche a vantaggio di istituti di formazione cantonali (scuole di livello primario e secondario, scuole professionali e scuole universitarie).

Per quanto riguarda il contributo svizzero e la cooperazione parlamentare non si prevedono ripercussioni dirette sui Cantoni.

Analogamente a quanto riportato a proposito della Confederazione (v. n. 3.1) e dell'economia (v. n. 3.3), il pacchetto avrà anche ripercussioni dirette sui Cantoni e sul lavoro quotidiano delle loro amministrazioni. Le spese amministrative per i Cantoni aumenteranno, ma a lungo termine dovrebbe aumentare anche l'efficienza delle amministrazioni cantonali grazie a un livello di informazione migliore e all'ottimizzazione dei processi nello scambio dei dati (sia con la Confederazione che con le autorità degli Stati membri dell'UE). Con le contromisure menzionate (p. es. assunzione di parte dei costi, ottimizzazione di procedure e messa a disposizione di piattaforme di informazione) la Confederazione cercherà di contrastare nel modo più efficace possibile le spese supplementari in alcuni di questi ambiti.

3.2.2 Ripercussioni per le città

Le ripercussioni del pacchetto che riguardano in particolare i centri urbani sono in gran parte limitate ai trasporti terrestri e ai programmi. I centri urbani dovrebbero beneficiare del pacchetto su base settoriale, per esempio grazie alla nuova offerta complementare nel trasporto ferroviario internazionale di passeggeri o alla promozione indiretta delle città universitarie tramite la partecipazione ai programmi dell'UE (come Orizzonte Europa). Nell'ambito del pacchetto Orizzonte, oltre ai Cantoni anche i Comuni urbani potrebbero partecipare direttamente a progetti di ricerca e innovazione e ottenere i relativi fondi, con conseguenti vantaggi soprattutto per le città universitarie.

3.2.3 Ripercussioni per gli agglomerati

L'eventualità di altre ripercussioni specifiche per gli agglomerati in Svizzera è stata esaminata e la risposta è negativa.

3.2.4 Ripercussioni per le regioni di montagna

Come menzionato all'inizio del presente capitolo, le regioni di montagna sono quelle che presentano le maggiori peculiarità strutturali a livello nazionale, soprattutto dal punto di vista economico, geografico e demografico.

Per quanto riguarda l'Accordo sull'energia elettrica, a causa della loro infrastruttura energetica incentrata prevalentemente sulla forza idrica le regioni di montagna sono particolarmente interessate all'assegnazione di concessioni in tal senso e al canone d'acqua. Come previsto dal mandato negoziale del Consiglio federale, l'Accordo sull'energia elettrica precisa di non contenere disposizioni riguardanti l'assegnazione di concessioni o il canone d'acqua. La Svizzera potrà decidere autonomamente sulle condizioni di utilizzo dell'energia idroelettrica. L'Accordo sull'energia elettrica non contiene disposizioni né sul canone d'acqua né sull'assegnazione di concessioni per le centrali idroelettriche. Il diritto dell'UE non contempla disposizioni sui rapporti di proprietà. I Cantoni potranno continuare a rilasciare le concessioni secondo la vigente legge svizzera sulle forze idriche (v. n. 2.11.9.2).

3.3 Ripercussioni sull'economia

Per il buon andamento di un'economia come quella svizzera, con risorse naturali limitate e un mercato interno di ridotte dimensioni, l'accesso ai mercati esterni svolge una funzione essenziale. L'integrazione dell'economia svizzera nelle catene globali del valore permette di suddividere i processi produttivi, consentendo alle imprese svizzere di specializzarsi nei settori ad alto valore aggiunto e di offrire posti di lavoro interessanti.

Gli scambi internazionali di merci e servizi sono diventati sempre più importanti per la Svizzera negli ultimi decenni: la quota delle loro esportazioni e importazioni in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) è aumentata, passando dal 34 per cento nel 1995 a oltre il 56 per cento nel 2023⁸²⁷. Rispetto ad altre economie di dimensioni analoghe, la Svizzera dispone di una rete di partner commerciali piuttosto diversificata; tuttavia, l'UE rappresenta di gran lunga il partner principale, con una quota di scambi di merci pari a circa il 59 per cento. Il volume degli scambi di merci con l'UE è circa cinque volte superiore a quello con il nostro secondo partner commerciale, gli Stati Uniti, e nove volte maggiore di quello con il terzo partner, la Cina⁸²⁸; la Svizzera è invece il quarto partner commerciale dell'UE dopo Stati Uniti, Cina e Regno Unito.

⁸²⁷ UST: Tasso d'esposizione al commercio internazionale, consultabile su www.bfs.admin.ch > Statistiche > Temi trasversali > Monitoraggio del programma di legislatura > Tasso d'esposizione al commercio internazionale (stato: 10.02.2025).

⁸²⁸ Consultabile su www.eda.admin.ch/europa > Pubblicazioni > La Svizzera e l'UE in cifre (sulla base del totale 1, senza oro, 2023).

Per la competitività delle imprese svizzere e il funzionamento dell'economia è inoltre molto importante poter ricorrere a manodopera estera nei settori in cui non è disponibile un numero sufficiente di lavoratori sul mercato del lavoro elvetico. In Svizzera lavorano circa 400 000 frontalieri provenienti dai Paesi limitrofi, e il 27 per cento delle persone occupate in Svizzera ha la cittadinanza di uno Stato membro dell'UE o dello SEE⁸²⁹. I legami con l'UE sono particolarmente forti anche nel mercato dei capitali: gli investitori provenienti dagli Stati membri dell'UE detengono la quota maggiore di investimenti diretti esteri in Svizzera (65 %) ⁸³⁰, mentre circa il 46 per cento degli investimenti diretti svizzeri all'estero è destinato agli Stati membri dell'UE⁸³¹.

Dati questi stretti legami economici, la partecipazione al mercato interno dell'UE riveste un'importanza centrale nella politica economica e nella politica economica esterna della Svizzera. In un mondo sempre più frammentato, caratterizzato da tensioni geopolitiche e su cui incombe l'indebolimento del sistema commerciale basato su regole, il mercato interno dell'UE rappresenta un fattore di stabilità. Questa stabilità è legata al fatto che le libertà fondamentali di tale mercato sono sancite nei trattati dell'UE e possono essere modificate solo all'unanimità. In quanto economia aperta la Svizzera ha quindi un forte interesse ad ampliare e suggellare tramite trattati l'accesso al mercato del suo più importante partner commerciale, fornendo così alle imprese maggiore sicurezza in termini di pianificazione. Relazioni regolamentate con l'UE sono fondamentali anche per aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento, ad esempio per quanto riguarda materie prime minerali e semilavorati e componenti che le contengono⁸³².

Il pacchetto Svizzera-UE stabilizza e amplia questa partecipazione al mercato interno dell'UE (v. n. 1.1 e 1.6). Comprende sia una parte relativa alla stabilizzazione, che assicura la partecipazione al mercato interno dell'UE conformemente ai Bilaterali I e la partecipazione ai programmi dell'UE a lungo termine, sia una parte relativa allo sviluppo delle relazioni, con gli accordi aggiuntivi nei settori dell'elettricità, della sicurezza alimentare e della salute.

Le ripercussioni sull'economia del pacchetto Svizzera-UE possono quindi essere suddivise in tre ambiti:

⁸²⁹ UST: Erwerbstätige (Inlandkonzept) nach Geschlecht, Nationalität und Aufenthaltsstatus. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte, consultabile su: www.bfs.admin.ch > Statistiche > Lavoro e reddito > Attività professionale e orario di lavoro > Popolazione attiva e partecipazione al mercato del lavoro > Forza lavoro straniera (stato: 21.02.2025).

⁸³⁰ BNS: Ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz – Stufe Investor, Länder und Ländergruppen, Kapitalbestand nach unmittelbarem Investor, consultabile su: <https://data.snb.ch/de> > Themen > Aussenwirtschaft > Direktinvestitionen (stato: 10.02.2025).

⁸³¹ BNS: Schweizerische Direktinvestitionen im Ausland – Länder und Ländergruppen, consultabile su: <https://data.snb.ch/de> > Themen > Aussenwirtschaft > Direktinvestitionen (stato: 10.02.2025).

⁸³² Cfr. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulado 20.3950 Schneider-Schneiter dell'8 settembre 2020, «Sicurezza di approvvigionamento. Metalli delle terre rare. Strategia delle risorse», consultabile su: www.parlament.ch > 20.3950 (d/f).

-
1. l'importanza economica della garanzia a lungo termine della partecipazione a settori specifici del mercato interno dell'UE grazie alla parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 3.3.1);
 2. le ripercussioni dirette dei singoli elementi della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE (v. n. 3.3.2);
 3. le ripercussioni dei tre nuovi accordi (v. n. 3.3.3).

Le ripercussioni del pacchetto Svizzera-UE e dei suoi elementi sulle finanze della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni non sono oggetto del presente capitolo, bensì vengono approfondite nei numeri 3.1 e 3.2.

3.3.1 Importanza economica della garanzia a lungo termine della partecipazione a settori specifici del mercato interno dell'UE

La parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE assicura la partecipazione a settori specifici del mercato interno dell'UE. La partecipazione avviene principalmente attraverso gli accordi relativi al mercato interno dei Bilaterali I, che facilitano l'accesso reciproco ai mercati delle merci e dei servizi grazie all'apertura reciproca di mercati (in particolare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, ALC, l'Accordo sul trasporto aereo e l'Accordo sui trasporti terrestri) e grazie all'eliminazione degli ostacoli tecnici e tariffari al commercio (ostacoli relativi ai prodotti industriali eliminati con l'MRA, ostacoli relativi ai prodotti agricoli e alle derrate alimentari di origine animale eliminati con l'Accordo agricolo).

Una migliore partecipazione al mercato interno dell'UE rafforza la competitività delle imprese elvetiche e ha ripercussioni positive sull'occupazione e sul reddito della popolazione svizzera. L'eliminazione degli ostacoli tecnici e tariffari al commercio favorisce prezzi più bassi e una maggiore varietà di prodotti per i consumatori. Grazie alla cooperazione sancita tra le autorità di vigilanza del mercato, i Bilaterali I consentono di eliminare gli ostacoli al commercio laddove non sarebbe possibile mediante misure unilaterali senza compromettere l'elevato livello di sicurezza dei prodotti svizzeri. Questo pacchetto di accordi crea condizioni analoghe a quelle del mercato interno, andando oltre le disposizioni di un accordo di libero scambio; la partecipazione al mercato interno dell'UE così assicurata e la cooperazione tra le autorità d'esecuzione contribuiscono alla sicurezza dell'approvvigionamento e alla resilienza dell'economia svizzera.

Grazie all'ALC le imprese elvetiche hanno la sicurezza, se necessario, di poter assumere manodopera dall'UE senza dover ricorrere a procedure amministrative complesse. Infine, la partecipazione ai programmi dell'UE per l'educazione, la ricerca e l'innovazione rafforza l'attrattiva del polo formativo e di ricerca elvetico e la competitività complessiva del nostro Paese.

Studi passati sul valore aggiunto dei Bilaterali I

L'importanza sotto il profilo economico dei Bilaterali I per la Svizzera è oggetto di diversi studi, che tracciano un bilancio complessivamente positivo⁸³³: emerge infatti che questo pacchetto di accordi ha contribuito allo sviluppo economico positivo del nostro Paese dopo l'inizio del nuovo millennio⁸³⁴. Molti degli studi si concentrano sulle ripercussioni dell'ALC, e mostrano che negli ultimi due decenni l'immigrazione nell'ambito della libera circolazione delle persone è stata determinata dall'andamento della domanda da parte delle imprese in Svizzera⁸³⁵. Si è fatto ricorso a manodopera estera ad esempio per professioni con elevati requisiti di qualificazione, così che il nostro Paese si potesse specializzare su settori ad alto valore aggiunto e livello di competenze. Inoltre, in caso di necessità le imprese svizzere hanno potuto reclutare manodopera dall'UE per varie professioni – ad esempio nel settore alberghiero, edile e industriale – per le quali non erano più disponibili sufficienti risorse indigene a causa, tra le altre cose, delle qualifiche più elevate della popolazione svizzera. Il ricorso a manodopera immigrata dall'area UE/AELS è risultato complementare al ricorso alla manodopera indigena, motivo per cui gli effetti indesiderati dell'immigrazione sulla disoccupazione e sull'occupazione della popolazione indigena sono stati limitati. Le possibilità di reclutamento nell'UE associate all'ALC sono state fondamentali per soddisfare la forte domanda, che il potenziale di manodopera indigena – solo leggermente in crescita e già ben sfruttato – coprirebbe solo in parte. Hanno inoltre consentito una crescita dell'occupazione che, dato l'invecchiamento demografico del nostro Paese, ha superato in modo significativo il potenziale di manodopera indigena. Queste possibilità di reclutamento rappresentano un fattore di localizzazione decisivo, per cui le aziende attribuiscono grande importanza a questo accordo⁸³⁶. L'immigrazione associata alla libera circolazione delle persone ha un impatto anche su altri settori: aumenta la domanda di alloggi e di servizi infrastrutturali e genera ulteriori entrate fiscali. Il Consiglio federale analizzerà in dettaglio gli effetti dell'immigrazione

⁸³³ Una panoramica di tutti gli studi relativi Bilaterali I è consultabile su www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Unione europea (UE) > Importanza economica dei Bilaterali I.

⁸³⁴ Cfr. ad esempio KOF Centro di ricerca congiunturale del Politecnico di Zurigo (2015): *Der bilaterale Weg - eine ökonomische Bestandsaufnahme*, KOF Studien Nr. 58, consultabile su: www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/112229/eth-49559-01.pdf.

⁸³⁵ I rapporti sulle ripercussioni della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro e sulle assicurazioni sociali sono consultabili su www.seco.admin.ch > Lavoro > Libera circolazione delle persone e relazioni di lavoro > Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE. Il 19° Rapporto dell'Osservatorio ripercorre 20 anni di libera circolazione delle persone.

⁸³⁶ BAK Economics (2013): *Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht - Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*. BAK Economics, per conto delle associazioni economiche e di categoria Swissmem, hotelleriesuisse, TVS Textilverband Schweiz, ASA/SVV Associazione Svizzera d'Assicurazioni, scienceindustries, AGV Banken, economiesuisse, Associazione Svizzera Frutta e Cliniche private svizzere; consultabile su www.bak-economics.com > Studien & Analysen > Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht (stato: 10.02.2025), nonché Industrie- und Handelskammer St. Gallen – Appenzell (2024): *Migration und ihre Bedeutung für Ostschweizer Unternehmen. Ergebnisse zur Unternehmensumfrage*, consultabile su www.ihk.ch > Wirtschaftspolitik > Publikationen > Nr. 41: Arbeitsmigration.

su tutti gli ambiti politici pertinenti nel rapporto relativo al postulato Gössi del 28 settembre 2023⁸³⁷.

Nuovi studi

Una valutazione macroeconomica completa del valore economico dei Bilaterali I è stata effettuata da Ecoplan e BAK Economics, che nel 2015 avevano stimato l'impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I⁸³⁸.

Nel 2020 lo studio di BAK Economics è stato aggiornato per conto della camera dell'industria e del commercio dei Cantoni di San Gallo e Appenzello («Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell») e della camera dell'industria e del commercio del Cantone di Turgovia («Industrie- und Handelskammer Thurgau»)⁸³⁹. Su incarico della SECO nel 2025 Ecoplan ha aggiornato lo studio svolto nel 2015, tenendo conto anche della Brexit, dei cambiamenti nei flussi commerciali, dei nuovi dati sui trasporti e dei nuovi scenari demografici, e adattando la simulazione modellistica al periodo 2028–2045. Nello studio viene simulato l'abbandono dei Bilaterali I prima dell'aggiornamento mediante il pacchetto Svizzera-UE. I calcoli aggiornati di Ecoplan (2025a)⁸⁴⁰ relativi ai Bilaterali I vigenti confermano la grande importanza per l'economia elvetica di questi accordi e dell'associazione ai programmi di ricerca e innovazione dell'UE. Inoltre, sempre secondo questi calcoli, se si abbandonassero i Bilaterali I e se nei programmi di ricerca innovazione dell'UE la Svizzera venisse di nuovo declassata allo status di Paese terzo non associato, nel 2045 il PIL sarebbe inferiore del 4,90 per cento rispetto al PIL che si raggiungerebbe grazie ad accordi validi e all'associazione a questi programmi. Tra gli accordi parte dei Bilaterali I, l'ALC è quello più importante: considerato isolatamente, l'abbandono di tale accordo determinerebbe circa tre quarti delle ripercussioni complessive stimate sul PIL; l'abbandono degli altri accordi ne determinerebbe invece un quarto.

Questi studi si inseriscono nella letteratura esistente sui Bilaterali I e sottolineano che l'abbandono di questo pacchetto di accordi implicherebbe cambiamenti significativi nelle condizioni quadro economiche ed effetti negativi sull'economia svizzera. Secondo la simulazione, l'abbandono dei Bilaterali I comporterebbe un calo dell'1,65 per cento del PIL pro capite; questo rallentamento nella crescita causerebbe una perdita di reddito di circa 2500 franchi pro capite. Cumulate lungo il periodo 2028–2045, le perdite in termini di PIL raggiungerebbero i 520 miliardi di franchi.

Senza la stabilizzazione delle relazioni tra il nostro Paese e l'UE, ossia senza i relativi elementi del nuovo pacchetto, ci si aspetta che verrebbero bloccati interi accordi o

⁸³⁷ 2023 P 23.4171 Rapporto aggiornato sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera (N 22.12.2023, Gössi Petra).

⁸³⁸ Su incarico del Consiglio federale, nel 2015 la SECO aveva commissionato a BAK Economics e a Ecoplan due studi. Gli studi e il relativo riassunto sono consultabili su www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Unione europea (UE) > Importanza economica dei Bilaterali I > Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I.

⁸³⁹ BAK Economics (2020): Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz, consultabile su www.bak-economics.com > Studien & Analysen > Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz.

⁸⁴⁰ www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Politica economica > Basi per la politica economica.

parti di essi. Senza un aggiornamento, la Svizzera non potrebbe più partecipare al mercato interno dell'UE nei settori disciplinati da tali accordi o parti, anche se oggi non è possibile prevedere con precisione in che misura. L'impatto stimato nello studio di Ecoplan (2025a) è riferito allo scenario a lungo termine di un abbandono completo dei Bilaterali I e corrisponde tendenzialmente a uno scenario negativo derivante da una mancata conclusione del pacchetto Svizzera-UE. Tuttavia, sono ipotizzabili anche altri scenari: ad esempio, la cooperazione potrebbe continuare in alcuni settori o, al contrario, un blocco potrebbe riguardare anche accordi al di fuori dei Bilaterali I, come l'associazione a Schengen/Dublino. Nel primo caso è probabile che le ripercussioni negative di una mancata conclusione sarebbero significativamente meno forti rispetto a quelle previste nello scenario contemplato dallo studio, soprattutto se l'ALC dovesse essere mantenuto; nel secondo caso sarebbero invece molto più forti. Dal rapporto in adempimento del postulato 15.3896 Vantaggi economici conseguenti all'associazione a Schengen⁸⁴¹ emerge che l'abbandono dell'associazione a Schengen/Dublino provocherebbe per l'economia svizzera una perdita di reddito annua compresa tra 4,7 e 10,7 miliardi di franchi entro il 2030, corrispondente a un calo del PIL compreso tra l'1,6 e il 3,7 per cento. Ci sarebbero conseguenze anche nelle spese statali nel settore dell'asilo, vista la possibilità per il nostro Paese di trasferire ad altri Stati Dublino un numero nettamente più elevato di richiedenti l'asilo di quanti ne debba accogliere. Tra il 2012 e il 2016 i risparmi nel solo settore dell'asilo sono stati di circa 220 milioni di franchi all'anno. Nel rapporto si giunge inoltre alla conclusione che senza la cooperazione Schengen sarebbero necessari tra i 400 e i 500 milioni di franchi all'anno per garantire un livello adeguato per quanto riguarda la sicurezza interna.

È possibile effettuare una valutazione specifica delle ripercussioni effettive di un blocco dei Bilaterali I solo riguardo ai settori in cui si è già verificato. Ciò riguarda in particolare l'MRA nel settore dei dispositivi medici, il cui aggiornamento è bloccato dal 2021, e il settore della cooperazione nel campo della ricerca, in cui tra il 2021 e il 2024 la Svizzera è stata declassata allo status di Paese terzo non associato. Infr⁸⁴² e BSS Volkswirtschaftliche Beratung⁸⁴³ hanno condotto degli studi a questo proposito (v. n. 2.4.8.3 e 2.8.9.3), che integrano le simulazioni di modelli di Ecoplan.

L'MRA nel settore dei dispositivi medici comprende esportazioni per circa 6,1 miliardi di franchi e importazioni per circa 3,4 miliardi di franchi, e riveste dunque una

⁸⁴¹ Cfr. «Conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen», rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3896 del Gruppo socialista Vantaggi economici conseguenti all'associazione a Schengen, consultabile su www.parlament.ch > Ricerca > 15.3896.

⁸⁴² Infr⁸⁴² (2025): Vertiefungsstudie MRA - Fallbeispiel Medizinprodukte. Studio commissionato dalla SECO, Zurigo, consultabile su www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Ostacoli tecnici al commercio > Accordi sul reciproco riconoscimento (Mutual Recognition Agreements) > MRA Svizzera - UE.

⁸⁴³ BSS Volkswirtschaftliche Beratung (2025): Einzelförderung der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation: Auswirkungen der Schweizer Teilnahme. Studio commissionato dalla SEFRI, Basilea, consultabile su www.sbf.admin.ch > Ricerca ed innovazione > Cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Fatti e cifre sulla partecipazione della Svizzera > Progetti individuali dei programmi quadro dell'UE di ricerca e innovazione: conseguenze della partecipazione svizzera (in tedesco).

notevole importanza per l'economia svizzera. In totale l'MRA comprende 20 settori di prodotti con un volume di esportazioni verso i Paesi UE di oltre 96 miliardi di franchi (circa il 72 % delle esportazioni di prodotti industriali verso l'UE) e un volume di importazioni dall'UE di più di 94 miliardi di franchi (circa il 64 % delle importazioni di prodotti industriali dall'UE). Dallo studio di Infrast (2025) emerge che il mancato aggiornamento ha comportato costi aggiuntivi per i fabbricanti svizzeri, anche se la maggior parte dei loro prodotti era già stata certificata nell'UE. Tuttavia, i costi aggiuntivi variano notevolmente. Per le grandi imprese che avevano già filiali nell'UE e potevano designarle come rappresentanti autorizzati, ad esempio, i costi aggiuntivi ricorrenti sono stati molto bassi rispetto al fatturato (0,03–0,06 %); questi costi sono stati invece significativamente più alti per le PMI, alcune delle quali devono affidarsi a fornitori di servizi esterni per designare un rappresentante autorizzato (0,9–1,3 % per le piccole imprese; 0,3–0,8 % per le medie imprese). Oltre ai costi ricorrenti, le imprese hanno dovuto sostenere anche costi una tantum rilevanti per il passaggio alla situazione senza MRA, pari in media allo 0,3–0,7 per cento del fatturato e il cui importo è stato molto più elevato per le PMI. Questi costi rappresentano un fattore importante quando si tratta di decidere dove localizzare un'impresa: un terzo dei fabbricanti intervistati ha dichiarato di aver valutato in seguito al mancato aggiornamento dell'accordo se delocalizzare la produzione, e alcuni l'hanno effettivamente fatto.

Le imprese hanno dovuto sostenere costi aggiuntivi altrettanto elevati anche sul fronte delle importazioni (costi ricorrenti dello 0,3–0,4 % del valore delle importazioni), il che ha tendenzialmente significato prodotti più cari e meno diversificati sul mercato svizzero. Si sono inoltre verificati un calo in termini di efficienza amministrativa e un aumento dei costi del personale per Swissmedic, in quanto quest'ultima ha dovuto creare autonomamente un database per i dispositivi medici⁸⁴⁴ e ampliare la vigilanza sul mercato senza una cooperazione con l'UE.

Nello studio di BSS Volkswirtschaftliche Beratung sono state analizzate le ripercussioni del mancato finanziamento di singoli progetti a causa dello status della Svizzera di Paese terzo non associato ai programmi quadro di ricerca e innovazione dell'UE, come il programma Orizzonte Europa da 95,5 miliardi di euro. I risultati dello studio confermano quanto delineato da precedenti indagini condotte presso i partecipanti svizzeri a questi programmi⁸⁴⁵, ossia che i bandi di concorso nazionali non potevano sostituire i programmi dell'UE in termini di impatto. In ragione della forte competitività, la partecipazione ai progetti individuali dell'UE è sinonimo di grande prestigio per i ricercatori, gli istituti di ricerca, le PMI e le start-up svizzeri: up. Senza associazione, per il polo svizzero della ricerca diventa più complicato aggiudicarsi e mantenere ricercatori d'eccellenza. Oltre a essere esclusi dal finanziamento di singoli progetti, per partecipare a progetti collaborativi i ricercatori in Svizzera hanno dovuto far fronte a restrizioni e ricorrere a finanziamenti diretti della Confederazione approvati nell'ambito delle misure transitorie (v. n. 2.8.2.3.1). Ai ricercatori delle istituzioni

⁸⁴⁴ www.swissmedic.ch > Dispositivi medici > Swissdamed.

⁸⁴⁵ www.sbfi.admin.ch > Ricerca ed innovazione > Cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dell'innovazione > Programmi quadro dell'UE > Fatti e cifre sulla partecipazione della Svizzera > Progetti individuali dei programmi quadro dell'UE di ricerca e innovazione: conseguenze della partecipazione svizzera (in tedesco).

svizzere non è inoltre più stato permesso coordinare questo tipo di progetti. Nel complesso, se non potesse partecipare a pieno titolo ai programmi dell'UE il polo di ricerca elvetico perderebbe di attrattiva. Nel corso del 2026 la SEFRI pubblicherà uno studio dettagliato sull'efficacia della partecipazione della Svizzera ai programmi di ricerca e innovazione dell'UE.

Né lo studio di Ecoplan (2025a) né quelli di Infrac e BSS Volkswirtschaftliche Beratung hanno analizzato i potenziali benefici dello sviluppo della partecipazione al mercato interno dell'UE reso possibile grazie al pacchetto Svizzera-UE (v. n. 3.3.2). Nel tempo sarà necessario uno sviluppo che va oltre gli elementi del pacchetto, dato che sia nell'UE sia in Svizzera la legislazione in materia di mercati dei prodotti è in continua evoluzione per tenere conto degli sviluppi tecnologici e di eventuali nuove normative.

3.3.2 Ripercussioni dei singoli elementi della parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE

La parte relativa alla stabilizzazione del pacchetto Svizzera-UE comprende gli elementi istituzionali, gli aiuti di Stato, il contributo svizzero, nonché l'aggiornamento e l'integrazione mirata dei cinque accordi relativi al mercato interno esistenti (ALC, MRA, Accordo sui trasporti terrestri, Accordo sul trasporto aereo e Accordo agricolo) e la partecipazione ai programmi (pacchetto Orizzonte, Erasmus+) e alle agenzie (programma spaziale) dell'UE. Il valore aggiunto del mantenimento a lungo termine dei cinque accordi relativi al mercato interno esistenti e dell'associazione ai programmi di ricerca e innovazione dell'UE è discusso al numero 3.3.1 e oggetto dello studio Ecoplan (2025a) ivi presentato. Di seguito vengono illustrate le ripercussioni dirette sull'economia nazionale degli accordi relativi al mercato interno adattati.

Gli **elementi istituzionali** garantiscono che per tutti i partecipanti al mercato interno dell'UE valgano le stesse regole. Costituiscono un prerequisito per continuare a percorrere la via bilaterale (v. n. 3.3.1), aumentano la certezza del diritto e garantiscono la partecipazione anche in futuro al mercato interno dell'UE nei settori menzionati. Ad esempio, l'UE non potrà più rifiutarsi di aggiornare gli accordi relativi al mercato interno in caso di future divergenze (in tal caso la Svizzera potrebbe far valere i propri interessi grazie al meccanismo di composizione delle controversie) e non potrà adottare misure di compensazione sproporzionate. Una maggiore certezza del diritto nelle relazioni con il suo maggiore partner commerciale è un importante vantaggio per la piazza economica svizzera, soprattutto in tempi di forte incertezza geopolitica e tendenze protezionistiche globali. La Svizzera potrà inoltre influenzare a vantaggio della propria economia i processi legislativi e giudiziari dell'UE pertinenti, in quanto avrà la possibilità di partecipare all'elaborazione di tali processi (diritto di partecipazione e parere in merito ai procedimenti di pronuncia pregiudiziale degli Stati membri dell'UE dinanzi alla Corte di giustizia europea).

L'**introduzione della sorveglianza degli aiuti di Stato** nel campo di applicazione dei tre accordi (trasporti terrestri, trasporto aereo ed energia elettrica) rafforzerà la concorrenza e quindi le condizioni quadro per la piazza economica svizzera. Anche se gli aiuti di Stato vengono raramente giudicati illeciti (v. n. 2.2.10), una sorveglianza può comportare un'impostazione più favorevole degli aiuti di Stato previsti alla concorrenza e quindi avere un impatto positivo sull'economia.

Il contributo svizzero concorre allo sviluppo economico dei Paesi partner promuovendo, tra le altre cose, le condizioni quadro istituzionali e la certezza del diritto. Ciò si traduce anche in benefici per l'economia svizzera sotto forma di nuovi mercati di vendita e opportunità di investimento. Inoltre, le aziende svizzere possono beneficiare sia di aggiudicazioni dirette e indirette nell'ambito del contributo svizzero, sia di gare d'appalto pubbliche finanziate mediante i programmi strutturali e di coesione dell'UE, come conferma anche una valutazione esterna del primo contributo all'allargamento, già versato⁸⁴⁶. Una verifica approfondita effettuata su un campione di 29 progetti ha permesso di evidenziare che questi ultimi creano valore aggiunto e forniscono un contributo positivo alla promozione dello sviluppo economico e sociale dei settori e delle regioni interessati. La valutazione ha inoltre confermato gli effetti positivi sulle relazioni bilaterali della Svizzera con gli Stati partner, nonché il rafforzamento dei partenariati tra le organizzazioni svizzere e di questi ultimi e l'aumento delle opportunità commerciali per le imprese svizzere.

Grazie all'**aggiornamento dell'ALC** l'immigrazione continuerà a essere orientata al mercato del lavoro e il livello di protezione dei salari in Svizzera verrà mantenuto sulla base delle misure collaterali. Un piano di salvaguardia a tre livelli composto da eccezioni, garanzie e una clausola di salvaguardia precisata garantisce un recepimento su misura dell'*acquis* dell'UE pertinente, in particolare il recepimento parziale della direttiva 2004/38/CE. Questo recepimento parziale comporta determinati costi aggiuntivi per lo Stato (v. n. 2.3.9.1.1), ma non ha un impatto diretto sulle imprese in Svizzera. Le misure di accompagnamento nazionali per la protezione dei salari sono pensate appositamente per i settori in cui è necessario intervenire per garantire la protezione dei salari e sono concepite principalmente per le imprese che distaccano lavoratori in Svizzera. Nella misura in cui tocchino anche le imprese elvetiche, si basano su ciò che già esiste e non creano nuovi oneri sostanziali per queste ultime, né tantomeno intaccano la flessibilità del mercato del lavoro (v. n. 2.3.1). Si stima che la parità di trattamento tra studenti provenienti dalla Svizzera e dall'UE in materia di tasse universitarie, prevista dall'esito dei negoziati, non avrà un impatto significativo sull'economia nazionale, anche perché sono ancora possibili restrizioni in termini di numero di studenti ammessi, ad esempio attraverso dei test. La precisazione della clausola di salvaguardia offre alla Svizzera la possibilità di limitare temporaneamente la libera circolazione delle persone o singole disposizioni in merito in caso di gravi difficoltà economiche o sociali risultanti dalla loro applicazione. Concretizzando la procedura e i nuovi meccanismi di risoluzione delle controversie vengono definite in modo più preciso le possibili misure di compensazione ed è possibile valutare meglio i rischi che potrebbero sorgere invocando tale clausola. Nel complesso non si prevedono cambiamenti significativi rispetto alle disposizioni attuali. In caso di necessità le imprese svizzere possono continuare a reclutare manodopera dall'UE, un fattore importante per la piazza economica elvetica e che permette alle imprese di pianificare con maggiore sicurezza.

L'integrazione degli elementi istituzionali nell'**MRA** consente di aggiornare regolarmente l'accordo e di estenderlo a nuovi settori, laddove sia nell'interesse della Sviz-

⁸⁴⁶ www.eda.admin.ch > DFAE > Pubblicazioni > Rapporto di valutazione sul contributo all'allargamento 2015: L'essenziale in breve.

zera e dell'UE, eliminando così gli ostacoli tecnici al commercio. Al momento sussiste un blocco dell'aggiornamento dell'MRA nel settore dei dispositivi medici, il che rende più difficile il commercio di tali prodotti (v. n. 3.3.2). In futuro ci si attende un aggiornamento anche in altri settori, per esempio quello delle macchine e dei prodotti da costruzione.

L'aggiornamento dell'Accordo sui trasporti terrestri prevede un'apertura del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri che non pregiudichi l'elevata qualità del sistema di trasporto pubblico e le condizioni salariali e lavorative in Svizzera. Questa apertura consente a nuovi fornitori di creare ulteriori collegamenti internazionali a determinate condizioni, migliorando così l'offerta a favore degli utenti in generale. La nuova concorrenza potrebbe anche portare a una riduzione dei prezzi, a ulteriore vantaggio degli utenti.

L'aggiornamento dell'Accordo sul trasporto aereo comprende l'attuazione del cabotaggio (ottava e nona libertà) e la partecipazione al programma SESAR 3. Lo scambio dei diritti di cabotaggio conferisce alle compagnie aeree svizzere il diritto di offrire voli interni negli Stati dell'UE, rafforzandone la competitività e consentendo loro di sfruttare le proprie capacità in modo efficiente. In cambio, le compagnie aeree dell'UE potranno in futuro offrire voli interni in Svizzera. La partecipazione a SESAR 3 consente all'industria aeronautica, in particolare ai fornitori di servizi di navigazione aerea, agli aeroporti e alle compagnie aeree, di investire nello sviluppo di tecnologie e processi innovativi attraverso strumenti di promozione dedicati.

La parte dell'**Accordo agricolo** relativa ai prodotti agricoli non contiene modifiche rilevanti per l'economia nazionale. Le ripercussioni su quest'ultima del protocollo aggiuntivo relativo alla sicurezza alimentare vengono analizzate al numero 3.3.3.

L'Accordo sulla partecipazione ai programmi dell'Unione fornisce un quadro giuridico per l'associazione della Svizzera ai programmi dell'UE, anche in materia di educazione, ricerca e innovazione. Garantisce l'associazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027, a Erasmus+ e a EU4Health e getta le basi per la partecipazione ai programmi futuri e ad altri programmi e agenzie dell'UE, ad esempio nei settori della cultura o dello spazio. Come spiegato nel numero 3.3.1, l'associazione al pacchetto Orizzonte 2021–2027 permette di aumentare e rafforzare la competitività internazionale del nostro Paese e l'attrattiva del polo elvetico per le imprese ad alta intensità di ricerca. Una rete di contatti internazionale e l'accesso ai finanziamenti per singoli progetti sono fondamentali per far sì che le scuole universitarie possano attirare i ricercatori e gli studenti più brillanti. L'associazione a Erasmus+ rafforza la mobilità delle persone in formazione e la cooperazione tra gli istituti di formazione e gli attori coinvolti, il che contribuisce a un'elevata qualità della formazione e quindi a migliorare l'offerta di manodopera. Infine, la partecipazione all'EUSPA facilita la partecipazione delle imprese svizzere attive nel settore spaziale a gare d'appalto e consorzi relativi ai componenti Galileo ed EGNOS del programma spaziale dell'UE. Nel complesso, l'associazione ai programmi dell'UE contribuisce alla competitività e alla capacità innovativa della Svizzera a livello internazionale.

3.3.3 Ripercussioni dei tre nuovi accordi

Grazie ai tre nuovi accordi la Svizzera estende la partecipazione al mercato interno dell'UE a un nuovo settore, la amplia in un altro settore e punta a una più stretta collaborazione con l'UE nel settore della sanità.

L'**Accordo sull'elettricità** tra la Svizzera e l'UE garantisce al nostro Paese l'accesso al mercato europeo dell'energia elettrica, riduce i rischi come i flussi di elettricità non programmati e rafforza la sicurezza dell'approvvigionamento, migliorando così l'attrattiva del polo svizzero e permettendo alle imprese di pianificare con maggiore sicurezza. Inoltre, il mercato dell'energia elettrica sarà aperto a tutti i clienti, incidendo così sulla dinamica concorrenziale, incentivando i fornitori di energia elettrica a essere più efficienti e contribuendo a ridurre i prezzi finali per i consumatori. Per alcune imprese elettriche si verranno a creare costi aggiuntivi dovuti a una maggiore separazione delle attività, necessaria però per rafforzare la concorrenza sul mercato dell'energia elettrica a favore dell'economia nazionale nel suo complesso. Grazie all'Accordo sarà possibile garantire sul piano internazionale le capacità di trasporto transfrontaliere di energia elettrica. In uno studio, Ecoplan (2025b)⁸⁴⁷ stima che nel periodo tra il 2030 e il 2050 si potrebbero registrare ulteriori utili commerciali fino a 1 miliardo di franchi all'anno rispetto a uno scenario con capacità di trasporto transfrontaliere molto limitate (scenario «Nessuna collaborazione»), e che entro il 2050 si potrebbe risparmiare fino a 1 miliardo di franchi all'anno in costi di sistema. Pertanto, nel 2050 si potrebbe assistere a una riduzione dei prezzi dell'elettricità fino al 14 per cento e a un incremento del PIL fino allo 0,5 per cento. Queste cifre sono tuttavia associate a un elevato grado di incertezza, dato che non è chiaro quale scenario potrebbe delinearsi nel caso in cui l'Accordo sull'elettricità non venisse concluso.

Inoltre, i consumatori potranno scegliere tra il servizio universale e il mercato libero, il che rafforza la concorrenza sul mercato svizzero dell'energia elettrica, e favorisce la pluralità dell'offerta, un calo dei prezzi e l'innovazione.

Un **Protocollo dell'Accordo sul commercio di prodotti agricoli che istituisce uno spazio comune di sicurezza alimentare** permette di ridurre ulteriormente gli ostacoli al commercio non tariffari per derrate alimentari, prodotti fitosanitari, vegetali, semi, alimenti per animali, animali e prodotti di origine animale, rafforzando al contempo la protezione dei consumatori. Ciò è reso possibile dall'istituzione di uno spazio comune di sicurezza alimentare con norme armonizzate, che prevede anche l'accesso all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e ai sistemi di allerta e cooperazione dell'UE e integra la Svizzera nel sistema di omologazione dei prodotti fitosanitari dell'UE. In alcuni casi ciò comporta oneri aggiuntivi, ad esempio maggiori controlli nel settore della salute dei vegetali o l'obbligo di effettuare visite veterinarie a seconda del rischio di epizoozie. Queste misure riducono però il rischio di epizoozie o di diffusione di parassiti e malattie dannose per i vegetali e i relativi costi a livello economico.

⁸⁴⁷ www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Approvvigionamento elettrico > Accordo sull'energia elettrica Svizzera – UE.

Con l'**Accordo sulla sanità** la Svizzera si adopera per una collaborazione più stretta nel settore della sanità. Grazie a questo accordo ha accesso a informazioni epidemiologiche, conoscenza e reti, il che consente di individuare precocemente eventuali minacce per la salute a carattere transfrontaliero e di reagire in modo efficace. Tra le altre cose, è necessario estendere il sistema di sorveglianza nazionale delle malattie trasmissibili ad altri agenti patogeni, come previsto nell'UE. Soprattutto durante la fase introduttiva è probabile che l'estensione comporti determinati oneri aggiuntivi per alcuni fornitori di servizi sanitari, come laboratori o cliniche, che tuttavia dovrebbero risultare limitati grazie a sinergie nella digitalizzazione (v. n. 2.13.8.3). Questi oneri aggiuntivi devono essere messi in relazione con i costi delle crisi sanitarie, che – come ha dimostrato la pandemia di COVID-19 – possono essere elevati. Con un coordinamento e una cooperazione transfrontalieri più stretti a livello europeo è possibile rafforzare la gestione e la prevenzione delle crisi, proteggere meglio la popolazione e quindi ridurre i costi economici in caso di crisi sanitaria.

3.3.4 Conclusioni

Il pacchetto Svizzera-UE consente alla Svizzera di partecipare a settori specifici del mercato interno dell'UE precedentemente coperti dai Bilaterali I ed estende tale partecipazione al settore dell'energia elettrica e all'intero settore delle derrate alimentari. Gli elementi istituzionali consentono alla Svizzera di aumentare la certezza del diritto e le assicurano la partecipazione futura al mercato interno dell'UE in questi settori. Viene inoltre istituita una cooperazione nel settore della sanità. Grazie alle eccezioni ottenute nei negoziati e alle misure d'accompagnamento nazionali, l'immigrazione rimane orientata al mercato del lavoro e la protezione dei salari e il servizio pubblico in Svizzera vengono salvaguardati. Le imprese svizzere possono quindi contare su un'elevata certezza del diritto per quanto riguarda le merci, i servizi e i capitali, che potranno continuare anche in futuro a circolare il più liberamente possibile tra la Svizzera e il nostro più importante partner commerciale, e anche per quanto riguarda la manodopera, che in caso di necessità potrà ancora essere assunta dai Paesi dell'UE. In un contesto di tensioni geopolitiche e di frammentazione dell'ordine mondiale, questo è un fattore di localizzazione decisivo per un'economia aperta come quella svizzera.

3.4 Ripercussioni sulla società

Per quanto riguarda la società, il pacchetto è importante in quanto contribuisce a salvaguardare le molteplici conquiste della via bilaterale sin dal 1999. Tra questi vi è per esempio la possibilità per i cittadini svizzeri di muoversi più liberamente e facilmente in Europa in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), che ha avuto anche effetti positivi sulla previdenza per la vecchiaia grazie all'immigrazione in Svizzera soprattutto di persone giovani (v. n. 2.3.9.4). Alcuni elementi del pacchetto servono a proteggere le persone in Svizzera, per esempio dai rischi di una scarsa sicurezza dei prodotti (con l'MRA e con l'Accordo sulla sicurezza alimentare) o dai rischi sanitari (Accordo sulla sanità).

3.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il pacchetto dovrebbe avere solo poche ripercussioni sull'ambiente. Secondo i dettagli sui singoli accordi di cui al numero 2, tali ripercussioni, ove prevedibili, si prospettano sempre positive. Digni di nota sono per esempio il proseguimento della politica di trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia nel settore dei trasporti terrestri, la grande importanza della ricerca sul clima nel programma Orizzonte Europa e l'utilizzo del contributo svizzero per promuovere progetti di protezione dell'ambiente.

4 Aspetti giuridici del pacchetto Svizzera-UE

4.1 Decreti di approvazione

Il Consiglio federale propone alle Camere di approvare quattro decreti federali soggetti a referendum facoltativo: quello sulla stabilizzazione delle relazioni bilaterali e i tre sul loro sviluppo. Sottopone loro anche altri cinque decreti, non soggetti a referendum in quanto decreti federali semplici: uno sulla cooperazione parlamentare e quattro sul finanziamento. Questo modo di procedere è conforme al principio costituzionale dell'unità della materia.

Il decreto federale sulla stabilizzazione delle relazioni bilaterali comprende il protocollo di modifica dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e il relativo protocollo istituzionale, il protocollo di modifica dell'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità e il relativo protocollo istituzionale, il protocollo di modifica dell'Accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia completo di protocollo istituzionale e di protocollo sugli aiuti di Stato, il protocollo di modifica dell'Accordo sul trasporto aereo completo di protocollo istituzionale e di protocollo sugli aiuti di Stato, il protocollo di modifica dell'Accordo sul commercio di prodotti agricoli, l'Accordo sulla partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE, l'Accordo sui termini e le condizioni della partecipazione della Svizzera all'Agenzia dell'UE per il programma spaziale e l'Accordo sul contributo finanziario regolare della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea. In quanto soggetti alla medesima clausola sull'entrata in vigore, tutti questi strumenti sono oggetto di un unico decreto federale.

Il protocollo sulla sicurezza alimentare, l'Accordo sull'elettricità e quello sulla sanità sono invece oggetto di tre decreti distinti (sviluppo delle relazioni bilaterali). Questi tre trattati non sono correlati tra loro in termini giuridici per quanto riguarda la loro entrata in vigore, la quale è tuttavia vincolata a quella dei trattati sulla stabilizzazione delle relazioni bilaterali, tramite una clausola corrispondente. Per contro, l'entrata in vigore dei trattati sulla stabilizzazione delle relazioni bilaterali non dipende, in termini giuridici, da quella dei tre trattati sullo sviluppo delle relazioni bilaterali.

Il protocollo sulla cooperazione parlamentare tra la Svizzera e l'UE sarà invece sottoposto per approvazione al Parlamento con decreto federale semplice.

4.2 Decreto che approva i trattati sulla stabilizzazione delle relazioni bilaterali

4.2.1 Referendum

4.2.1.1 Referendum facoltativo sui trattati internazionali

Sono sottoposti al voto del Popolo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o quelli la cui attuazione richiede l'emanazione di leggi federali (art. 141 cpv. 1 lett. d. n. 3 Cost.). Quasi tutti i trattati volti a

stabilizzare le relazioni bilaterali adempiono questo criterio⁸⁴⁸ e quindi il relativo decreto di approvazione è soggetto al referendum facoltativo (cfr. i rispettivi capitoli sugli aspetti giuridici degli elementi del pacchetto).

4.2.1.2 Referendum obbligatorio sui trattati internazionali

L'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali sottosta al voto del Popolo e dei Cantoni (art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.). I 13 trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali non prevedono l'adesione a un'organizzazione di sicurezza collettiva. Resta quindi da verificare se comportano l'adesione a una comunità sopranazionale.

Secondo la prassi del Consiglio federale⁸⁴⁹, l'adesione a una comunità sopranazionale implica che la Svizzera si sottoponga a organismi che:

- sono indipendenti, ossia non vincolati da istruzioni delle parti contraenti;
- esercitano i loro poteri secondo il principio della maggioranza dei voti;
- prendono decisioni direttamente applicabili e direttamente vincolanti per gli individui;
- hanno competenze materiali relativamente ampie.

I trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali non adempiono tali criteri. In primo luogo, non istituiscono alcun meccanismo legislativo che autorizzi un organismo indipendente ad adottare adeguamenti legislativi vincolanti. La Svizzera manterrà la propria autonomia decisionale e la propria procedura legislativa in merito al diritto a essa applicabile (v. n. 2.1.7). In secondo luogo, non istituiscono organismi di applicazione del diritto indipendenti dalle parti contraenti. Le parti contraenti cercheranno dapprima di comporre eventuali controversie discutendone nel comitato misto previsto dal rispettivo accordo. Qualora non raggiungessero un'intesa, potranno adire un tribunale arbitrale paritetico, come da prassi nel diritto commerciale internazionale. Il tribunale arbitrale consulta la CGUE se ritiene l'interpretazione del diritto europeo rilevante e necessaria per comporre la controversia. La controversia in sé non è giudicata dalla CGUE, bensì dal tribunale arbitrale (v. n. 2.1.5.4). In terzo luogo, sul piano materiale la cooperazione con l'UE continua a limitarsi a singoli settori. Nel quadro della stabilizzazione delle relazioni bilaterali gli elementi istituzionali sono contemplati solo negli accordi sul mercato interno già in essere (tranne in quello sul commercio di prodotti agricoli; v. n. 2.1.1).

⁸⁴⁸ Fa eccezione in particolare il protocollo di modifica dell'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, che il Consiglio federale potrebbe concludere in base all'art. 14 della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (RS **946.51**) e che, vista la correlazione con i trattati di stabilizzazione, andrebbe integrato in questo decreto.

⁸⁴⁹ Messaggio del 18 mag. 1992 concernente l'approvazione dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, FF **1992** IV 1, in part. pag. 371; messaggio del 23 ott. 1974 sul riordinamento del referendum in materia di trattati internazionali, FF **1974** III 1133, in part. pag. 1137 seg.

Il Consiglio federale aveva verificato il criterio della sopranazionalità anche per gli Accordi di associazione a Schengen/Dublino e per l'Accordo SEE, considerandolo non adempito per entrambi⁸⁵⁰. Nell'Accordo SEE aveva però rilevato elementi di sopranazionalità per quanto riguarda la legislazione e l'applicazione del diritto. Era inoltre giunto alla conclusione che questo Accordo, pur rendendo integralmente applicabile il diritto del mercato interno dell'UE – comprese le norme in materia di ambiente, tutela dei consumatori, diritto societario e fiscale –, non implicava l'adesione a una comunità sopranazionale.

A differenza dell'Accordo SEE, i trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali non presentano elementi di sopranazionalità e il loro campo di applicazione materiale è più ristretto. Non comportando l'adesione a una comunità sopranazionale, non sottostanno al referendum obbligatorio sui trattati internazionali secondo l'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost.

4.2.1.3 Referendum obbligatorio non previsto dalla Costituzione (sui generis)

In passato l'Assemblea federale ha sottoposto al referendum obbligatorio tre trattati internazionali, anche se la Costituzione in vigore all'epoca non lo prevedeva: l'ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni (1920), l'Accordo di libero scambio con la Comunità europea (1972) e l'ingresso della Svizzera nello SEE (1992). Il Consiglio federale ribadisce il suo parere secondo cui, in casi eccezionali, tale procedura può applicarsi anche ai trattati implicanti ingerenze considerevoli nella struttura interna della Svizzera, in particolare con un impatto sull'ordinamento costituzionale, o presupponenti un riorientamento fondamentale della politica estera svizzera⁸⁵¹.

Il Consiglio federale e l'Assemblea federale non hanno mai considerato gli elementi istituzionali degli Accordi bilaterali I e II un'ingerenza considerevole nella struttura interna della Svizzera e nel suo ordinamento costituzionale. Adottando l'Accordo sul trasporto aereo (Bilaterali I, 1999), che consente alle parti contraenti di prendere misure protettive in caso di violazioni, la Svizzera si è assoggettata alla Commissione europea e alla CGUE in materia di concorrenza. Pertanto, agli organi dell'UE sono

⁸⁵⁰ Messaggio del 18 mag. 1992 concernente l'approvazione dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, FF **1992** IV 1, in part. pag. 371 segg.; messaggio del 1° ott. 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF **2004** 5273, in part. pag. 5586 e segg.

⁸⁵¹ Messaggio del 23 ott. 1974 sul riordinamento del referendum in materia di trattati internazionali, FF **1974** III 1133, in part. pag. 1119; intervento Koller (capo del DFGP), Boll. Off. **1998** N 54 seg. (revisione totale Cost.); messaggio del 1° ott. 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF **2004** 5273, in part. pag. 5586 seg.; messaggio del 1° ott. 2010 concernente l'iniziativa popolare federale «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)», FF **2010** 6131, in part. pag. 6139 e 6153 seg.; messaggio del 15 gen. 2020 concernente il referendum obbligatorio per trattati internazionali a carattere costituzionale (Modifica dell'art. 140 della Costituzione federale), FF **2020** 1107, in part. pag. 1111.

state trasferite alcune competenze circoscritte a un preciso ambito. Tuttavia, né il Consiglio federale né il Parlamento⁸⁵² hanno mai preso in considerazione il referendum obbligatorio per i Bilaterali I a motivo di questi elementi istituzionali nell'Accordo sul trasporto aereo sebbene le competenze trasferite andassero oltre quelle che ora farebbero scattare il meccanismo di composizione delle controversie previsto negli accordi sul mercato interno. Gli Accordi di associazione a Schengen/Dublino (Bilaterali II, 2004) impongono alla Svizzera il recepimento dinamico del diritto UE in materia. Tali Accordi cessano automaticamente di essere applicabili se la Svizzera e l'UE non riescono a comporre entro sei mesi un'eventuale controversia. Il parere della CGUE è determinante nell'interpretare l'acquis di Schengen/Dublino. Anche in questo caso il Consiglio federale ha però ritenuto che «l'associazione a Schengen e a Dublino non [comportasse] modifiche notevoli dei fondamenti del nostro Stato e non [interessasse] pertanto il nostro ordinamento costituzionale delle competenze»⁸⁵³. Questa posizione è stata confermata in sede parlamentare⁸⁵⁴.

I trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali preservano il funzionamento delle istituzioni svizzere e i principi legati alla democrazia diretta, al federalismo e all'indipendenza del Paese. La Svizzera mantiene dunque la propria autonomia decisionale, la propria procedura legislativa e i propri diritti democratici diretti per tutti gli adeguamenti legislativi. In caso di controversia risultante dal mancato recepimento di un atto normativo dell'UE nell'ambito di un accordo sul mercato interno, l'UE potrebbe adottare misure di compensazione proporzionate nel quadro dell'accordo in questione o di un altro accordo sul mercato interno (tranne quello sul commercio di prodotti agricoli). Le conseguenze di un mancato recepimento sono quindi meno drastiche rispetto a quanto accade per gli Accordi di associazione a Schengen/Dublino, che in caso di mancato recepimento decadono automaticamente salvo accordo tra le parti. I trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali preservano anche i diritti costituzionali e le competenze attribuite ai Cantoni, al Parlamento, al Tribunale federale e agli altri tribunali svizzeri nonché al Consiglio federale. La loro attuazione non richiede modifiche costituzionali. Come i Bilaterali I e II, anche questi trattati internazionali non costituiscono un'ingerenza considerevole nella struttura interna della Svizzera e nel suo ordinamento costituzionale.

⁸⁵² Messaggio del 23 giu. 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF **1999** 5092, in part. pag. 5387 seg. L'unica richiesta di un referendum obbligatorio avanzata in Parlamento, giustificata con il fatto che i Bilaterali I rappresentavano un passo storico e che l'Accordo sui trasporti terrestri era in contraddizione con quanto stabilito dall'articolo sulla protezione delle Alpi, è stata respinta con 146 voti contro 26 (Boll. Uff. **1999** N 1487 segg.).

⁸⁵³ Messaggio del 1° ott. 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF **2004** 5273, in part. pag. 5588.

⁸⁵⁴ Le richieste di un referendum obbligatorio sono state respinte, in Consiglio degli Stati con 6 voti contro 31 (Boll. Uff. **2004** S 728 seg.) e in Consiglio nazionale con 57 voti contro 120 (Boll. Uff. **2004** N 1969 seg.). Cfr. intervento Blocher (capo del DFGP), Boll. Uff. **2004** S 729: «Die Frage war, zu prüfen, ob diese Rechtsfolge der faktischen Kündigung des Vertrages eine Einschränkung des freien Wählerwillens ist. [...] Das ist die Frage der Souveränität: Ist sie beeinträchtigt oder nicht? [...] [Der Bundesrat] findet nicht, dass das ein so schwerwiegender Eingriff in die Souveränität sei.»

La stabilizzazione delle relazioni bilaterali non si traduce in un riorientamento fondamentale della politica estera svizzera; il Consiglio federale intende infatti proseguire sulla via intrapresa con i Bilaterali I e II.

Alla luce di quanto sopra, i trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali preservano l'ordinamento costituzionale e non comportano né ingerenze considerevoli nella struttura interna della Svizzera né un riorientamento fondamentale della sua politica estera.

Infine, l'eventuale necessità di un referendum obbligatorio non può essere sostenuta nemmeno adducendo che, nella giurisprudenza del Tribunale federale, i trattati di stabilizzazione prevalgono sulla Costituzione federale e hanno quindi valenza di modifica costituzionale. Se sussiste un conflitto di norme tra un trattato internazionale e la Costituzione federale non risolvibile mediante un'interpretazione coordinata, la Costituzione prevede infatti che il trattato si applica indipendentemente dal tipo di referendum. Nella prassi le autorità federali si avvalgono di tale prevalenza applicativa nei casi di conflitto tra una disposizione costituzionale meno recente e un trattato internazionale più recente. La prevalenza applicativa che l'articolo 190 Cost. accorda in egual misura ai trattati internazionali e alle leggi federali non implica che nella gerarchia delle norme tali atti normativi siano di rango pari o superiore alla Costituzione, né che vadano sottoposti al referendum obbligatorio.

4.2.1.4 Revisione costituzionale (referendum obbligatorio)

I trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali sottostanno al referendum facoltativo (n. 4.2.1.1-4.2.1.3). Per sottoporli al referendum obbligatorio in deroga agli articoli 140 e 141 Cost. occorrerebbe modificare la Costituzione. Le condizioni di revisione di cui all'articolo 194 capoverso 2 Cost. non precludono la possibilità di integrare la Costituzione con una disposizione transitoria che approva i trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali e autorizza il Consiglio federale a ratificarli. Tale disposizione transitoria sottostarebbe al referendum obbligatorio ai sensi dell'articolo 140 capoverso 1 lettera a Cost.

Il primo e unico esempio di approvazione di un trattato internazionale mediante revisione della Costituzione risale al 2002, quando la Svizzera ha aderito all'ONU e approvato la Carta delle Nazioni Unite (art. 197 cpv. 1 Cost.)⁸⁵⁵. I trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali non sono tuttavia paragonabili all'adesione all'ONU. In primo luogo, la disposizione costituzionale era stata chiesta da un'iniziativa popolare, unico strumento a disposizione del Popolo, mentre il Consiglio federale e l'Assemblea federale avrebbero potuto procedere diversamente, senza modificare la Costituzione. In secondo luogo, l'iniziativa popolare riguardava la conclusione di un trattato internazionale soggetto al referendum obbligatorio in virtù dell'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost. poiché l'ONU è un'organizzazione di sicurezza collettiva. In altre parole, l'approvazione dell'adesione all'ONU tramite revisione costituzionale non ha avuto implicazioni in materia di competenze.

4.2.1.5 Proposta del Consiglio federale

I trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali non adempiono né le condizioni previste per il referendum obbligatorio secondo l'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost. né quelle che, nella prassi adottata con la vecchia Costituzione, consentivano di sottoporre un trattato internazionale al referendum obbligatorio (sui generis) in deroga a quanto esplicitato nella Costituzione. Sottostanno pertanto al referendum facoltativo in virtù della Costituzione vigente.

Optando per il referendum facoltativo, il Consiglio federale rimane coerente alla prassi seguita finora, dando continuità alla politica europea della Svizzera. Tale decisione non tange la questione di base del referendum obbligatorio sui generis in materia di trattati internazionali.

In un'ottica politica, il Consiglio federale ritiene rischioso modificare la Costituzione per approvare i trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali. In primo luogo, ciò implicherebbe la possibilità di derogare alla procedura costituzionale prevista per l'approvazione dei trattati internazionali, senza coinvolgere il costituente. A decidere sarebbero il Popolo e i Cantoni, non solo il Popolo. Il Consiglio federale e il Parlamento si sostituirebbero di fatto alla Costituzione nel determinare il referendum applicabile, uno degli strumenti principali della democrazia diretta. In secondo luogo, non esiste un precedente analogo. L'adesione all'ONU era comunque soggetta al referendum obbligatorio (v. n. 4.2.1.4), per cui la sua approvazione mediante revisione costituzionale non ha avuto ripercussioni in materia di competenze. In passato, l'Assemblea federale ha sottoposto al referendum obbligatorio tre trattati internazionali, derogando alle disposizioni costituzionali allora vigenti (v. n. 4.2.1.3). Anche questi casi non sono paragonabili al pacchetto di accordi in esame: il quadro giuridico dell'epoca non prevedeva alcun referendum per l'adesione alla Società delle Nazioni e l'Accordo di libero scambio con la Comunità economica europea, mentre l'adesione allo SEE, caratterizzato da elementi sopranazionali, comportava una modifica costituzionale, automaticamente soggetta al referendum obbligatorio (v. n. 4.2.1.2). In terzo luogo, l'approvazione tramite modifica costituzionale rischia di creare un precedente per i futuri trattati internazionali.

Per questi motivi il Consiglio federale propone, in conformità con le disposizioni costituzionali vigenti, di sottoporre al referendum facoltativo i trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali.

4.2.2 Atti normativi di attuazione

Le leggi federali e le modifiche legislative necessarie per attuare i trattati volti a stabilizzare le relazioni bilaterali figurano nel decreto di approvazione come previsto dall'articolo 141a capoverso 2 Cost. Ciò è conforme al principio costituzionale dell'unità della materia e tiene conto della prassi del Consiglio federale e dell'Assemblea federale nell'approvare e attuare i trattati internazionali.

4.3 Decreti che approvano i trattati sullo sviluppo delle relazioni bilaterali

4.3.1 Referendum

I tre decreti che approvano i trattati sullo sviluppo delle relazioni bilaterali sottostanno al referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., secondo cui sono sottoposti al referendum facoltativo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Il protocollo sulla sicurezza alimentare, nonché gli Accordi sull'energia elettrica e la sanità adempiono questo criterio (v. n. 2.11.10.4, 2.12.13.4, 2.13.9.4).

4.3.2 Atti normativi di attuazione

Le leggi federali e le modifiche legislative necessarie per attuare i trattati sullo sviluppo delle relazioni bilaterali figurano nel decreto di approvazione del rispettivo accordo, come previsto dall'articolo 141a capoverso 2 Cost. Ciò è conforme al principio costituzionale dell'unità della materia e tiene conto della prassi del Consiglio federale e dell'Assemblea federale nell'approvare e attuare i trattati internazionali.

4.4 Decreto che approva il protocollo sulla cooperazione parlamentare

Il decreto che approva il protocollo sulla cooperazione parlamentare tra la Svizzera e l'UE non sottostà a referendum in quanto non adempie nessuna condizione prevista dall'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

5 Valutazione del pacchetto Svizzera-UE

Data la grande portata del presente affare, di seguito ne viene presentata una valutazione complessiva da una prospettiva globale.

5.1 Il proseguimento della via bilaterale come opzione comprovata

Nell'attuale situazione geopolitica, in cui l'Europa si trova ad affrontare tendenze protezionistiche e di politica industriale nonché sfide nell'ambito della politica di sicurezza, rapporti stabili e prevedibili con l'UE costituiscono una necessità strategica. La cooperazione con l'Unione si riflette in relazioni economiche e scientifiche intense (v. n. 3.3). Il volume degli scambi di merci della Svizzera con l'UE (ca. fr. 300 mia. nel 2023) è cinque volte superiore a quello con gli Stati Uniti (fr. 63 mia. nel 2023) e circa nove volte superiore a quello con la Repubblica Popolare Cinese (fr. 33 mia. nel 2023)⁸⁵⁶. Il commercio con le regioni di confine (Baden-Württemberg, Baviera, Alvernia-Rodano-Alpi, Grande Est, Borgogna-Franca Contea, Lombardia, Piemonte, Trentino/Alto Adige, Valle d'Aosta, Tirolo, Vorarlberg; fr. 93 mia. nel 2023)⁸⁵⁷ supera da solo quello con gli Stati Uniti. L'apertura di nuovi mercati al di fuori dell'UE è un elemento necessario quanto una partecipazione settoriale stabile e via via più ampia al mercato interno europeo. Per tutte queste ragioni, la stabilizzazione e lo sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE sono al centro della politica estera ed economica del Consiglio federale (v. n. 3.1.3 e 3.3). Considerata la situazione globale e la sua possibile evoluzione nel prossimo futuro, è fondamentale mantenere la continuità nelle relazioni bilaterali e disporre di una base giuridica prevedibile e solida.

Da più di 25 anni la Svizzera persegue coerentemente la via bilaterale: nei suoi ultimi tre rapporti sulla politica europea, pubblicati nel 2006⁸⁵⁸, nel 2010⁸⁵⁹ e nel 2023⁸⁶⁰ il Consiglio federale ha ribadito che la via bilaterale è lo strumento migliore per definire le relazioni con l'UE. Rispetto alle altre opzioni disponibili (non fare nulla, libero scambio, adesione al SEE, adesione all'UE), è quello che presenta il rapporto più equilibrato tra vantaggi economici concreti e margine di manovra politico (v. n. 1.2). Grazie agli accordi relativi al mercato interno e ad altri accordi di cooperazione stipulati con l'UE, la Svizzera può partecipare in modo mirato ai settori che rispondono ai suoi interessi principali. Con i diritti di partecipazione negoziati in relazione al recepimento dinamico del diritto dell'UE per la Confederazione, i Cantoni e il Parlamento,

856 www.dfae.admin.ch > Politica europea della Svizzera > Pubblicazioni > Servizio delle conferenze > La Svizzera e l'UE in cifre (sulla base del totale I, senza oro, 2023).

857 Dati secondo le informazioni fornite dalle ambasciate Svizzere, sulla base delle seguenti fonti. Regioni francesi (www.lekiosque.finances.gouv.fr); Istituto Nazionale di Statistica Istat (www.coeweb.istat.it); regioni austriache (www.wko.at); regioni tedesche (www.statistik-bw.de e www.export-app.de). Per la conversione in franchi è stato utilizzato il tasso di cambio medio per il 2023 (1 EUR = 0,97 CHF; fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni, AFC).

858 www.dfae.admin.ch > Politica europea della Svizzera > Pubblicazioni > Rapporti > Link > Rapporto Europa 2006.

859 www.dfae.admin.ch > Politica europea della Svizzera > Pubblicazioni > Rapporti > Link > Rapporto del Consiglio federale sulla valutazione della politica europea svizzera.

860 www.dfae.admin.ch > Politica europea della Svizzera > Pubblicazioni > Rapporti > Documenti > Rapporto Stato delle relazioni Svizzera-UE.

in futuro la Svizzera sarà inoltre in grado di contribuire allo sviluppo del diritto che è parte attuale e futura di questi accordi. Un mercato interno stabile e prevedibile e Paesi membri solidi dal punto di vista politico, economico e sociale sono importanti anche per la Svizzera. Tramite i progetti finanziati con il contributo svizzero (v. n. 2.10) il nostro Paese non solo si mostra solidale nei confronti dei suoi partner in Europa, ma dispone anche degli strumenti per raggiungere questi obiettivi insieme agli Stati membri dell'UE, con vantaggi per entrambe le parti.

5.2 Fattori di successo: approccio «a pacchetto», ampio sostegno politico interno e trasparenza

Sulla base di queste premesse, nel febbraio del 2022 il Consiglio federale ha optato per un approccio ampio, che tenesse conto nel miglior modo possibile degli interessi fondamentali della Svizzera (e della sua economia) nella definizione delle relazioni bilaterali con l'UE: l'approccio «a pacchetto». Nel corso dei successivi colloqui esplorativi, iniziati nel marzo del 2022, e durante la fase negoziale (avviata un anno dopo), questo approccio di ampio respiro si è rivelato un fattore decisivo per la positiva conclusione dei negoziati. Il pacchetto si articola in due parti, una **parte relativa alla stabilizzazione** che prevede **(i)** l'inserimento a livello settoriale degli elementi istituzionali negli accordi relativi al mercato interno esistenti libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio [MRA], trasporti terrestri, trasporto aereo nel rispetto di eccezioni, garanzie e principi, **(ii)** l'inclusione di disposizioni sugli aiuti di Stato negli accordi esistenti sui trasporti terrestri e sul trasporto aereo, **(iii)** altre modifiche agli accordi esistenti (libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio [MRA], trasporti terrestri, trasporto aereo, agricoltura) **(iv)** accordi di cooperazione nei settori della ricerca, della formazione e dello spazio, **(v)** la regolarizzazione del contributo svizzero. La **parte relativa allo sviluppo** rispecchia invece l'interesse della Svizzera ad ampliare in maniera mirata le relazioni bilaterali con l'UE e comprende: **(i)** nuovi accordi relativi al mercato interno nei settori dell'energia elettrica (inclusi elementi istituzionali e aiuti di Stato) e della sicurezza alimentare (inclusi elementi istituzionali), **(ii)** un nuovo accordo di cooperazione nel settore della sanità. La Svizzera e l'UE intendono inoltre portare avanti un regolare scambio politico in vari ambiti e hanno deciso di conseguenza di avviare **(i)** un dialogo ad alto livello e **(ii)** una cooperazione parlamentare istituzionalizzata. Le disposizioni transitorie per la fase che va dalla fine del 2024 all'entrata in vigore del pacchetto sono state stabilite in una dichiarazione comune.

Dopo numerosi contatti politici, 11 colloqui esplorativi e 46 colloqui tecnici, la fase preliminare si è conclusa nell'ottobre del 2023 con la presentazione di un'Intesa comune⁸⁶¹. L'intensità e la profondità dei colloqui, soprattutto quelli tecnici, hanno permesso di individuare possibili soluzioni per tutti gli elementi del pacchetto. È stato quindi possibile restringere il campo, precedentemente definito in modo ampio, e creare condizioni adeguate per l'avvio dei negoziati.

⁸⁶¹ www.dfae.admin.ch > Politica europea della Svizzera > Pubblicazioni > Rapporti > Documenti > Rapporto sui risultati della consultazione relativa al progetto di mandato negoziale tra la Svizzera e l'Unione europea concernente la stabilizzazione e l'ampliamento delle loro relazioni, 8 mar. 2024.

I negoziati sono stati condotti in 14 diversi gruppi negoziali tra marzo e dicembre del 2024 sotto la guida del caponegoziatore Patric Franzen, segretario di Stato supplente del DFAE. Sei dipartimenti, più di 20 uffici federali e oltre 70 esperti hanno fatto parte di una struttura ben equilibrata in cui la ponderazione tra interessi settoriali e generali è stata definita di comune accordo. L'approccio «a pacchetto» ha permesso di mantenere una visione d'insieme durante l'intero processo (oltre 200 tornate negoziali), anche se, per ragioni tattiche o politiche, i negoziati sono stati portati avanti più o meno velocemente nei singoli settori. I colloqui esplorativi e i negoziati con l'UE sono stati accompagnati da contatti a livello politico e in particolare da incontri tra la presidenza della Confederazione e la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, da una parte, e tra il capo del DFAE, il consigliere federale Ignazio Cassis, e il vicepresidente della Commissione europea, Maroš Šefčovič dall'altra (v. n. 1.3).

Al fine di ottimizzare la gestione dei colloqui con l'UE e gli attori nazionali dal punto di vista politico e dei contenuti, il 31 agosto 2022 l'Esecutivo ha istituito una struttura organizzativa diretta dal capo del DFAE. Questa organizzazione comprende un gruppo direttivo in cui sono rappresentati tutti i dipartimenti e la Cancelleria federale (CaF), nonché un organo più ristretto (gruppo di pilotaggio) composto dal DFAE, dal DFGP, dal DEFR e dalla CaF. Un gruppo di lavoro interdipartimentale guidato dal segretario di Stato del DFAE, Alexandre Fasel, è stato incaricato di coordinare il lavoro di attuazione nazionale a livello operativo.

Gli attori politici svizzeri sono stati sistematicamente coinvolti già dall'estate del 2021. Quando è stata creata la struttura organizzativa del progetto, è stato istituzionalizzato anche un comitato consultivo (*Sounding Board*), sempre presieduto dal capo del DFAE, per consentire la partecipazione diretta dei Cantoni, delle parti sociali e dell'economia. Durante i colloqui esplorativi sono stati organizzati incontri paralleli con un gran numero di attori politici nazionali. Fin dall'inizio il Consiglio federale ha voluto dare al processo una solida base. Nel dialogo sull'Europa tra la Confederazione e i Cantoni, guidato dai capi del DFAE e del DEFR, le singole tappe e sfide sono state regolarmente esaminate e, su richiesta, approfondite in riunioni tecniche nell'ambito della Commissione Europa della Conferenza dei Governi cantonali (CdC). Un dialogo costante con le commissioni competenti delle Camere federali ha garantito il loro coinvolgimento ed è servito al Consiglio federale per monitorare costantemente la fattibilità del progetto dal punto di vista della politica interna. Il DEFR, il DATEC e il DFGP hanno inoltre avviato diversi forum di discussione sugli elementi chiave del pacchetto per la politica nazionale: protezione dei salari, immigrazione, tasse universitarie, energia elettrica e trasporti terrestri. Le preoccupazioni dei Cantoni, delle commissioni parlamentari, delle città e dei Comuni, delle associazioni, delle imprese, delle parti sociali e dei partiti politici sono state analizzate in parte con la partecipazione dei rispettivi capi di dipartimento e i risultati sono confluiti nella posizione della Svizzera sul piano della politica estera. Il Consiglio federale è dell'opinione che questi colloqui e negoziati di politica interna, condotti con coerenza, abbiano permesso di trovare il punto di massima convergenza possibile nella ricerca delle soluzioni più adatte a tutelare gli interessi della Svizzera nella prospettiva dell'approccio «a pacchetto».

Quando ci sono negoziati in corso, è necessaria una certa cautela e molta attenzione nel gestire le posizioni e le considerazioni tattiche. Ciononostante il Consiglio federale ha deciso di privilegiare la massima trasparenza negli scambi con gli attori politici nazionali, pur adoperandosi per salvaguardare gli interessi di politica estera. Questo è stato uno dei motivi che hanno permesso di costruire un clima di fiducia attraverso il dialogo. Nel dicembre del 2023 l'Esecutivo ha deciso di avviare una vasta consultazione sul mandato negoziale provvisorio e di pubblicare l'Intesa comune. Un numero di destinatari superiore a quello previsto dalla legge è stato invitato a prendere posizione. Il Parlamento ha dedicato 20 sessioni consecutive a questo affare, in otto diverse commissioni parlamentari (le Commissioni della politica estera, CPE, e altre commissioni interessate: le Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura, CSEC; le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità, CSSS; le Commissioni dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia, CAPTE; le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni, CTT; le Commissioni dell'economia e dei tributi, CET; le Commissioni delle istituzioni politiche, CIP, e le Commissioni delle finanze, CdF). Le CPE e altre due commissioni tematiche (CET, CTT) hanno presentato dei pareri. Dai Cantoni è arrivato un parere favorevole approvato con 24 voti a favore, un voto contrario e un'astensione. Per quanto riguarda i partner sociali ed economici e gli altri attori della politica interna consultati, sette hanno sottoposto al Consiglio federale una presa di posizione. Altri 27 pareri sono stati inoltrati da attori non direttamente contattati. Il Consiglio federale ha tenuto conto delle proposte di chiarimento emerse dalla consultazione nell'elaborazione del mandato negoziale definitivo, che è stato adeguato in quattro ambiti: elementi istituzionali, libera circolazione delle persone (immigrazione, protezione dei salari), trasporti terrestri ed energia elettrica⁸⁶². Gli adeguamenti e il mandato negoziale definitivo sono stati pubblicati.

5.3 Mandato negoziale adempiuto e misure di accompagnamento nazionali concordate

I presenti accordi sono espressione delle relazioni personalizzate tra la Svizzera e l'UE. Il pacchetto Svizzera-UE porta avanti, stabilizza e sviluppa la collaudata via bilaterale. Dopo diversi anni di stasi e di incertezza giuridica, durante i quali la Svizzera è stata in balia di misure arbitrarie o sproporzionate da parte dell'UE in caso di controversie, con questo pacchetto il Consiglio federale getta solide basi per relazioni regolamentate con il suo partner più importante. Il fatto che la Commissione europea abbia cercato di portare i negoziati a una conclusione materiale prima della fine dell'anno ha giocato a favore della Svizzera. Il 20 dicembre 2024 l'Esecutivo ha constatato che il mandato dell'8 marzo 2024 era stato adempiuto in tutti i settori e che in determinati casi si era andati oltre i risultati attesi in base all'Intesa comune. In alcuni ambiti è stato possibile ottenere miglioramenti anche rispetto a quanto auspicato dal mandato negoziale.

⁸⁶² www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale > 8.3.2024 > Relazioni Svizzera-UE: il Consiglio federale approva il mandato negoziale definitivo > Rapporto sui risultati della consultazione relativa al progetto di mandato negoziale tra la Svizzera e l'Unione europea concernente la stabilizzazione e l'ampliamento delle loro relazioni.

(1) La soluzione trovata durante i negoziati in merito alla clausola di salvaguardia (art. 14 par. 2 ALC; v. n. 2.3) soddisfa i requisiti del mandato per quanto riguarda la sua concretizzazione e aggiunge elementi importanti al dispositivo di protezione nel campo dell'immigrazione prevedendo tre eccezioni (soggiorno permanente, espulsione, dati biometrici) e due misure di salvaguardia (procedura di notifica e fine del soggiorno). La concretizzazione si applica all'intero campo di applicazione dell'ALC, superando così quanto previsto dal mandato negoziale. Grazie a quanto ottenuto, la clausola di salvaguardia potrà essere applicata, in linea di principio, anche per la protezione dei salari.

(2) Da sottolineare sono inoltre i risultati dei negoziati sull'Accordo agricolo (v. n. 2.7). Sebbene il mandato negoziale prevedesse che tutti gli accordi relativi al mercato interno fossero integrati da un protocollo contenente gli elementi istituzionali, è stato possibile garantire che la parte agricola di questo accordo fosse esclusa dal recepimento dinamico del diritto e che il suo meccanismo di risoluzione delle controversie non prevedesse alcun ruolo per la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Eventuali misure compensative potranno inoltre colpire gli allegati nell'ambito agricolo solo in caso di violazione dell'Accordo stesso (compresa la parte sulla sicurezza alimentare). Ciò significa che gli allegati in questione sono tutelati da qualsiasi misura compensativa presa in caso di violazione di altri accordi relativi al mercato interno (non è ammessa la cosiddetta «ritorsione incrociata»). Si tratta di risultati importanti per il mantenimento della sovranità svizzera nel campo della politica agricola. Oltre alle eccezioni previste dal mandato negoziale, nel Protocollo sulla sicurezza alimentare è stata poi ottenuta l'introduzione di un'ulteriore misura di salvaguardia (riguardante l'indicazione del Paese di origine delle derrate alimentari). Questi esiti rappresentano miglioramenti significativi rispetto all'Intesa comune e al mandato negoziale.

(3) Meritano infine di essere menzionati anche i miglioramenti ottenuti nell'ambito dell'Accordo sui trasporti terrestri (v. n. 2.5). Gli obiettivi fondamentali, ossia garantire l'assegnazione delle tracce da parte della Svizzera e il rispetto dell'orario cadenzato, sono stati raggiunti. La volontà della Svizzera di rafforzare ulteriormente la sua politica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia verrà inoltre sostenuta dal nuovo testo dell'accordo, che consente di adeguare la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) agli sviluppi futuri.

Nei negoziati con l'UE è stato possibile assicurare un buon equilibrio all'interno di tutti i gruppi negoziali. Nel complesso, l'esito è stato nettamente migliore rispetto a quello a cui si sarebbe potuti arrivare con gli approcci precedenti.

I diritti di iniziativa e di referendum sanciti dalla Costituzione federale (art. 136 cpv. 2 Cost.) continueranno a essere pienamente garantiti. Né i singoli accordi né gli elementi istituzionali in essi contenuti impediscono infatti il lancio di un'iniziativa popolare diretta contro l'adozione di un ulteriore sviluppo pertinente del diritto dell'UE in un accordo, purché soddisfatti i requisiti costituzionali. Resterà inoltre sempre possibile indire un referendum contro l'adozione di una nuova legge o di una modifica di legge richiesta in questo contesto.

Varie misure di accompagnamento nazionali completano il pacchetto. Non sono obbligatorie per l'attuazione dei trattati internazionali in questione, ma sono state elaborate dal Consiglio federale per rispondere a esigenze di politica interna e aumentare l'accettazione nei confronti del pacchetto.

- Migrazione

La clausola di salvaguardia negoziata sarà ulteriormente concretizzata con l'attuazione nella legislazione nazionale. L'articolo 21*b* dell'avamprogetto della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (AP-LStrI) stabilisce le competenze del Consiglio federale in relazione all'attivazione della clausola di salvaguardia prevista all'articolo 14*a* del nuovo Accordo sulla libera circolazione delle persone (nALC) e definisce le possibili misure protettive. Con la specifica dei valori soglia e degli indicatori in vista dell'attivazione e con il diritto di proposta dei Cantoni, la clausola di salvaguardia viene ulteriormente concretizzata, la sua gestione risulta chiarita e la sua applicazione ottiene una base solida a livello di politica interna. La combinazione della clausola di salvaguardia dell'ALC e della sua attuazione interna costituisce uno strumento efficace. La definizione precisa degli indicatori e dei valori soglia avverrà a livello di ordinanza.

L'attuazione nazionale della clausola di salvaguardia, nella LStrI e a livello di ordinanza, sarà integrata da un sistema di monitoraggio degli indicatori e dei valori soglia oltre che della loro effettiva applicazione. Integrando gli strumenti esistenti, questo monitoraggio permetterà di tenere sotto osservazione gli effetti dell'applicazione dell'ALC sull'immigrazione, sul mercato del lavoro, sulla sicurezza sociale e su altri settori, come quelli degli alloggi e dei trasporti, e costituirà la base per decidere se attivare la clausola di salvaguardia (v. n. 2.3.6.1 e n. 2.3.8.1). L'articolo 96*a* AP-LStrI specifica in quali situazioni i diritti garantiti dall'ALC si estinguono a causa di un abuso di diritto (p. es. residenza fittizia, contratti di lavoro fittizi). Ulteriori misure di accompagnamento prevedono un migliore scambio di dati tra le autorità competenti in materia di immigrazione, gli uffici del lavoro e le autorità responsabili dell'aiuto sociale (art. 97 cpv. 3 e 5 AP-LStrI) nonché la possibilità di sanzionare le imprese che dovessero eludere la limitazione dei 90 giorni per le prestazioni di servizi (art. 122*c* AP-LStrI).

- Tasse di studio

Le perdite dei due Politecnici federali dovute al principio di non discriminazione sul piano delle tasse die studio (proiezione 2025–2026: fr. 23,3 mio. all'anno)⁸⁶³ saranno indennizzate dalla Confederazione, in qualità di proprietaria, nel quadro del messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (messaggio ERI) 2029–2032. Le perdite subite dai Cantoni interessati e dai loro istituti di istruzione superiore saranno coperte tramite la concessione di un sostegno federale limitato a un periodo di quattro anni: la Confederazione si assumerà il 50 per cento delle perdite totali causate dal principio di non discriminazione (proiezione 2024–2025:

⁸⁶³ www.sem.admin.ch> Pubblicazioni & servizi > Servizi > Ricerca e valutazione > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen», disponibile in tedesco.

fr. 21,8 mio. all'anno)⁸⁶⁴. Questa percentuale è significativamente superiore alla quota federale dell'importo totale dei costi di riferimento delle università e delle scuole universitarie professionali (sussidi di base ai sensi della legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero, LPSU). In questo modo l'Esecutivo sottolinea la sua volontà di sostenere le scuole universitarie costrette ad adeguare le loro strategie a causa del principio di non discriminazione sul piano delle tasse di studio. Il contributo federale è destinato ad alleviare le perdite dovute alle minori entrate per le tasse di e gli oneri sostenuti da quelle istituzioni che già oggi si fanno carico dei costi per gli studenti dell'UE. Sarà suddiviso tra le varie scuole universitarie tramite la seguente chiave di ripartizione: il primo anno la ripartizione si baserà per l'80 per cento sulle perdite subite e per il 20 per cento sulla quota di studenti dell'UE. Questa ponderazione sarà gradualmente adeguata nei tre anni successivi per dare maggior peso alla quota di studenti e tenere così conto delle preoccupazioni espresse da molti Cantoni. Il termine di quattro anni dà alle scuole universitarie il tempo sufficiente per adeguare le loro strategie. Questa misura di accompagnamento integra i normali sussidi di base della Confederazione ai sensi della LPSU, la cui assegnazione tiene conto sia del numero totale di studenti sia della quota di studenti stranieri, compresi quelli provenienti dall'UE (v. n. 2.3.8).

- Protezione dei salari

Poiché nel campo della protezione dei salari è stato necessario fare alcune concessioni all'UE, il Consiglio federale, i Cantoni e le parti sociali hanno concordato fin dall'inizio dei colloqui esplorativi sul fatto che in questo ambito fosse indispensabile introdurre alcune misure di politica interna. Il Consiglio federale ha elaborato queste misure in collaborazione con i Cantoni e le parti sociali e ne propone l'attuazione nell'ambito delle modifiche della legge federale dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati (LDist), della legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (LA-Pub), della legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL) e del Codice delle obbligazioni (CO).

Il pacchetto nazionale di misure di protezione salariale comprende quattro categorie. La prima categoria compensa direttamente le concessioni fatte all'UE. Le misure garantiscono la vigilanza nonostante la riduzione del termine di notifica preliminare, semplificano i controlli sul posto in merito al rispetto delle condizioni salariali e lavorative svizzere e rafforzano la prevenzione degli abusi. La seconda categoria di misure punta a contrastare il rischio che il divieto di fornire servizi in Svizzera come possibile sanzione possa essere oggetto di pressioni da parte dell'UE. La terza categoria riguarda la regolamentazione dell'UE sul rimborso delle spese, rispetto alla quale la Svizzera utilizza al massimo il margine di manovra previsto dal diritto dell'UE in materia di distacco dei lavoratori nella trasposizione nazionale per contrastare la concorrenza sleale. La quarta categoria, infine, è pensata per consolidare le strutture sviz-

⁸⁶⁴ www.sem.admin.ch> Pubblicazioni & servizi > Servizi > Ricerca e valutazione > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen», disponibile in tedesco.

zere del partenariato sociale nell'ambito della protezione dei salari. In particolare saranno salvaguardati i contratti collettivi di lavoro già oggi dichiarati di obbligatorietà generale, che creano condizioni di parità all'interno di un settore, regolano in modo vincolante le condizioni salariali e lavorative e devono essere rispettati anche dalle aziende dell'UE che distaccano lavoratori in Svizzera. Secondo il Consiglio federale, tutte le quattordici misure di protezione dei salari sono mirate e riguardano aree in cui è necessario intervenire, si concentrano principalmente sui settori sensibili dei principali mestieri dell'edilizia e delle finiture e non riducono la flessibilità del mercato del lavoro (v. n. 2.3.6.4). In combinazione con l'esito dei negoziati, le misure di accompagnamento nazionali salvaguardano l'attuale livello di protezione dei salari.

- Energia elettrica

L'apertura del mercato dell'energia elettrica per tutti i consumatori finali è affiancata da misure di accompagnamento nazionali. Le economie domestiche e le piccole imprese con un consumo annuo fino a 50 MWh possono scegliere liberamente il proprio fornitore di energia elettrica oppure rimanere o rientrare in un servizio universale regolamentato. Le tariffe del servizio universale sono fissate ogni volta per un anno. In caso di passaggio al mercato libero nel corso dell'anno, il fornitore del servizio universale può chiedere un emolumento a copertura degli eventuali costi che deve sostenere. I fornitori che operano sul mercato libero devono registrarsi presso la Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom) e disporre di un sistema di gestione del rischio. Un approvvigionamento sostitutivo regolamentato è previsto in caso di fallimento dei fornitori nel mercato dell'elettricità. I consumatori finali del mercato libero hanno diritto a contratti a prezzi dinamici o a prezzo e durata fissi. Al fine di garantire la trasparenza e di prevenire gli abusi, la legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEI865) stabilisce i requisiti dei contratti nel mercato libero. Per i consumatori finali vengono istituiti perlomeno una piattaforma di confronto e un organo di mediazione. La ElCom monitora l'andamento economico nonché gli effetti sulle condizioni di lavoro e trasmette un rapporto al Consiglio federale.

Sono rafforzati i diritti dei consumatori per quanto riguarda la scelta e la tutela. Il Consiglio federale adotterà contromisure adeguate qualora ci fossero ripercussioni negative sul personale del settore elettrico. (v. n. 2.11.7.3).

- Trasporti terrestri

Su mandato del Consiglio federale il DATEC (UFT) elaborerà un'istruzione volta a contrastare il possibile deterioramento degli standard sociali paventato dai sindacati in caso di apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri. Questa istruzione costituirà un punto di riferimento per l'UFT al momento dell'esame delle richieste di concessioni e autorizzazioni per quanto riguarda il rispetto degli standard abituali del settore e potrà essere fatta valere in caso di reclami relativamente all'esercizio dei diritti di trasporto concessi. Dopo un iniziale scetticismo, i sindacati e le associazioni del personale hanno svolto un ruolo costruttivo durante i lavori di elaborazione dell'istruzione citata. Nei limiti del possibile, le loro richieste sono state

e continueranno a essere prese in considerazione. Il progetto dovrà essere pronto per la fine del 2025, ma l'istruzione entrerà in vigore insieme al pacchetto complessivo.

Dopo l'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, il DATEC intende inoltre monitorare il rispetto delle condizioni di lavoro con il coinvolgimento dei sindacati. Se dal monitoraggio dovesse emergere la necessità di intervenire, il DATEC potrebbe proporre adeguate misure al Consiglio federale (v. n. 2.5.7).

5.4 Il pacchetto assicura la partecipazione al mercato interno dell'UE

L'accesso a mercati esteri svolge un ruolo fondamentale per un'economia aperta e performante come quella della Svizzera, un Paese che ha risorse naturali limitate e un mercato interno di ridotte dimensioni. Con una quota del 59 per cento circa degli scambi di merci, l'UE è di gran lunga il principale partner commerciale della Svizzera⁸⁶⁶ (v. n. 3.3).

Alla luce di questi stretti legami economici, il pacchetto Svizzera-UE mira a stabilizzare e sviluppare le relazioni della Svizzera con uno dei più grandi mercati interni del mondo. Assicura la partecipazione settoriale a questo mercato negli ambiti precedentemente coperti dagli Accordi bilaterali I ed estende tale partecipazione al settore dell'energia elettrica e all'intera filiera agroalimentare. Il pacchetto non comporta alcuna modifica della Costituzione federale: le competenze dei Cantoni, dell'Assemblea federale e degli organi giurisdizionali svizzeri restano garantite, così come gli strumenti di democrazia diretta. Tramite gli elementi istituzionali, la Svizzera aumenta la certezza del diritto e si assicura la partecipazione al mercato interno dell'UE nei settori selezionati anche in futuro. In tempi di tensioni geopolitiche e di frammentazione dell'ordine mondiale, si tratta di una necessità strategica per un'economia aperta come quella svizzera.

5.5 Raccomandazione

Il Consiglio federale vuole stabilizzare e sviluppare ulteriormente la via bilaterale con l'Unione europea, dimostratasi efficace. In un mondo caratterizzato da instabilità geopolitica e crisi globali, relazioni stabili e prevedibili con l'UE – e in particolare con i Paesi confinanti – sono una necessità strategica. L'ampliamento delle relazioni economiche, la cooperazione scientifica, la certezza del diritto e la gestione comune delle sfide attuali sono essenziali per garantire la sicurezza e la prosperità della Svizzera. Da 25 anni la via bilaterale contribuisce in modo significativo al successo del nostro Paese. È fondamentale continuare su questa strada sulla base di relazioni chiare dal punto di vista giuridico.

Il Consiglio federale raccomanda l'adozione della legislazione di attuazione e delle misure di accompagnamento.

⁸⁶⁶ www.dfae.admin.ch > Politica europea della Svizzera > Pubblicazioni > Servizio delle conferenze > La Svizzera e l'UE in cifre (sulla base del totale I, senza oro, 2023).

Abbreviazioni

<u>Abbreviazione</u>	<u>Spiegazione</u>
AAE	Azienda di approvvigionamento elettrico
ACA	Academic Cooperation Association
Accordo di cooperazione GNSS	Accordo di cooperazione del 18 dicembre 2013 tra la Confederazione svizzera, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sui programmi europei di navigazione satellitare (RS 0.741.826.8)
Accordo EUSPA	Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera sulle modalità e le condizioni di partecipazione della Confederazione Svizzera all'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale
Accordo sui trasporti terrestri	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (RS 0.740.72)
ACER	Agenzia dell'UE per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (<i>Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i>)
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
ADIS	Sistema di informazione sulle malattie degli animali (<i>Animal Disease Information System</i>)
ADL	Associazione dei datori di lavoro
AELS	Associazione europea di libero scambio (<i>European Free Trade Association EFTA</i>)
AESA	Agenzia europea per la sicurezza aerea (<i>European Union Aviation Safety Agency</i>)
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
AIE	Agenzia internazionale dell'energia
AIR	Analisi d'impatto della regolamentazione

ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione; RS 0.142.112.681)
AP	Avamprogetto (di legge)
armasuisse	Ufficio federale dell'armamento
ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ASM	Associazione dei servizi cantionali di migrazione
ASP	Alliance SwissPass
ATA	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS 0.748.127.192.68)
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BMVI	Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (<i>Border Management and Visa Policy Instrument</i>)
BNS	Banca nazionale svizzera
BU	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
CAC	Conformitas Agraria Communitatis
CaF	Cancelleria federale
CAPTE	Commissioni dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia
CC	Codice civile (RS 210)
CCL	Contratto collettivo di lavoro
CCL dichiarato di obbligatorietà generale	Contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale
CD	Conferenza dei direttori
CdC	Conferenza dei Governi cantionali

CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CdEN	Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
CDEP	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali dell'economia pubblica
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione
CDS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CE	Comunità europea
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo)
CEE	Comunità economica europea
CEI	Consiglio europeo per l'innovazione
CENAL	Centrale nazionale d'allarme
CEPCM	Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie
CER	Consiglio europeo della ricerca
CET	Commissioni dell'economia e dei tributi
CFC	Impianto di cogenerazione forza-calore
CFE	Commissione federale del consumo
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CIP	Commissioni delle istituzioni politiche
CLE	Comunità locale di energia elettrica

CM	Comitato misto CH-UE per l'Accordo sulla libera circolazione
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; RS 220)
COMCO	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Costituzione federale; RS 101)
CoVE	Centri di eccellenza professionale (<i>Centres of Vocational Excellence</i>)
CP	Commissione paritetica
CP	Codice penale (RS 311.0)
CPE-N	Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale
CPE-S	Commissioni della politica estera del Consiglio degli Stati
CPM	Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0)
CRS	Croce Rossa Svizzera
CSC	Comitati di supervisione coordinata (<i>Coordinated Supervision Committee</i> [dell'EDPB])
CSEC	Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura
CSIAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
CSS	Comitato per la sicurezza sanitaria
CSSS	Commissioni della sicurezza sociale e della sanità
CSSU	Conferenza svizzera delle scuole universitarie
CTP	Conferenza dei direttori cantionali dei trasporti pubblici
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni
CU	Common Understanding
DAAD	Servizio tedesco per lo scambio universitario (<i>Deutscher Akademischer Austauschdienst</i>)

DAE	Direzione degli affari europei
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DEP	Programma Europa digitale (<i>Digital Europe Programme</i>)
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DigiSanté	Programma di promozione della trasformazione digitale nel settore sanitario
Direttiva sulla libera circolazione	Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (direttiva europea sulla cittadinanza/direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE)
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DSO	Gestori delle reti di distribuzione (<i>Distribution System Operator</i>)
DTF, raccolta ufficiale	Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale svizzero
EACEA	Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (<i>European Education and Culture Executive Agency</i>)
ECHA	Agenzia europea per le sostanze chimiche (<i>European Chemicals Agency</i>)
ECTS	Sistema europeo per il trasferimento e l'accumulazione dei crediti (<i>European Credit Transfer and Accumulation System</i>)

EDPB	Comitato europeo per la protezione dei dati (<i>European Data Protection Board</i>)
EESSI	Sistema di scambio transfrontaliero dei dati delle assicurazioni sociali (<i>Electronic Exchange of Social Security Information</i>)
EFSA	Autorità europea per la sicurezza alimentare (<i>European Food Safety Authority</i>)
EGNOS	Servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria (<i>European Geostationary Navigation Overlay Service</i>)
EHL	Scuola alberghiera di Losanna (<i>École hôtelière de Lausanne</i>)
EIC	Consiglio europeo dell'innovazione (<i>European Innovation Council</i>)
ELA	Autorità europea del lavoro (<i>European Labour Authority</i>)
EICom	Commissione federale dell'energia elettrica
ENISA	Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza (<i>European Union Agency for Cybersecurity</i>)
ENTSO-E	Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica (<i>European Network of Transmission System Operators for Electricity</i>)
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (legge tedesca sull'energia)
EPC	Tessera professionale europea (<i>European Professional Card</i>)
EPFL	Politecnico federale di Losanna (<i>École polytechnique fédérale de Lausanne</i>)
EPPO	Procura europea (<i>European Public Prosecutor's Office</i>)
ERA	Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (<i>European Union Agency for Railways</i>)
Erasmus	Programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (<i>European Community Action Scheme for the Mobility of University Students</i>)

ERC	Consiglio europeo della ricerca (<i>European Research Council</i>)
ERI	Educazione, ricerca e innovazione
ERZ	Rinnovo del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (<i>Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystem</i>)
ESA	Agenzia spaziale europea (<i>European Space Agency</i>)
ESTI	Ispettorato federale degli impianti a corrente forte (<i>Eidgenössisches Starkstrominspektorat</i>)
ETP	Equivalenti a tempo pieno
EUI	Iniziativa delle università europee (<i>European Universities Initiative</i>)
EUPA	Accordo tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla partecipazione della Confederazione Svizzera ai programmi dell'Unione (Accordo sui programmi UE)
Euratom	Comunità europea dell'energia atomica (<i>European Atomic Energy Community</i>)
EURES	Rete di cooperazione europea dei servizi per l'impiego operativa in tutti i Paesi dell'UE e dell'AELS (<i>European Employment Services</i>)
EUROPHYT	Sistema di segnalazione dell'UE sulla salute delle piante (<i>European Union Notification System for Plant Health Interceptions</i>)
EUSPA	Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale (<i>European Union Agency for the Space Programme</i>)
EWRS	Sistema di allerta precoce e risposta (<i>Early Warning and Response System</i>)
F4E	«Fusion for Energy»
FAMI	Fondo Asilo, migrazione e integrazione
FF	Foglio federale
FNS	Fondo nazionale svizzero

GATS	Accordo generale sul commercio di servizi (<i>General Agreement on Trade in Services</i>)
GATT	Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GEPD	Garante europeo della protezione dei dati
GFSI	Global Food Safety Initiative
GNSS	Sistema globale di navigazione satellitare (<i>Global Navigation Satellite System</i>)
GO	Garanzia di origine
GOVSATCOM	Infrastruttura di comunicazione satellitare governativa (<i>European Union Governmental Satellite Communications</i>)
GPS	Sistema di posizionamento globale (<i>Global Positioning System</i>)
GSA	Agenzia del sistema globale di navigazione satellitare europeo (<i>European GNSS Agency</i>)
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
HSC	Comitato per la sicurezza sanitaria (<i>Health Security Committee</i>)
IDI	Numero d'identificazione delle imprese
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IMI	Sistema di informazione del mercato interno (<i>Internal Market Information System</i>)
IMSOC	Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (<i>Information Management System for Official Controls</i>)
IPCA	Indice dei prezzi al consumo armonizzato
iRASFF	Sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (<i>Rapid Alert System for Food and Feed</i>)
IRIS ²	Infrastruttura per la resilienza, l'interconnettività e la sicurezza via satellite

ISPM	Norma internazionale per le misure fitosanitarie (<i>International Standard for Phytosanitary Measures</i>)
IT	Tecnologie dell'informazione (<i>Information technologies</i>)
ITER	Reattore sperimentale term nucleare internazionale (<i>International Thermonuclear Experimental Reactor</i>)
ITO	Gestore indipendente di sistemi di trasmissione (<i>Independent Transmission System Operator</i>)
IVI	Istituto di virologia e immunologia
KBOB	Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (<i>Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren</i>)
KOF	Centro di ricerca congiunturale (<i>Konjunkturforschungsstelle</i>) del Politecnico federale di Zurigo
kV	Chilovolt
kVa	Chilovoltampere
kW	Chilowatt
kWh	Chilowattora
LADI	Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (legge sull'assicurazione contro la disoccupazione; RS 837.0)
LAEI	Legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (RS 734.7)
LAFE	Legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RS 211.412.41)
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (RS 910.1)
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LAPub	Legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (RS 172.056.1)

LArRa	Legge federale del 23 giugno 2006 sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (legge sull'armonizzazione dei registri; RS 431.02)
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10)
LC	Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito (legge sul collocamento; RS 823.11)
LCart	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (legge sui cartelli; RS 251)
LCMIF	Legge federale del 25 settembre 2020 sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione (RS 414.51)
LDerr	Legge federale del 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (legge sulle derrate alimentari; RS 817.0)
LDist	Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (legge sui lavoratori distaccati; RS 823.20)
LDL	Legge federale dell'8 ottobre 1971 sul lavoro nelle imprese di trasporti pubblici (legge sulla durata del lavoro; RS 822.21)
LDPS	Legge federale del 14 dicembre 2012 sull'obbligo di dichiarazione e sulla verifica delle qualifiche professionali dei prestatori di servizi in professioni regolamentate (RS 935.01).
LEF	Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1)
LEne	Legge federale del 30 settembre 2016 sull'energia (RS 730.0)
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (legge sulle epidemie; RS 818.101)

LFCo	Legge federale del 20 giugno 2014 sulla formazione continua (RS 419.1)
LFE	Legge del 1° luglio 1966 sulle epizootie (RS 916.40)
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101)
LFLP	Legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio; RS 831.42)
LFo	Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (legge forestale; RS 921.0)
LFPC	Legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (RS 138.1)
Libera circ. pers.	Libera circolazione delle persone
LLCA	Legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (legge sugli avvocati; RS 935.61)
LMI	Legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno (RS 943.02)
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS 748.0)
LOCCL	Legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (RS 221.215.311)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LPAn	Legge federale del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali (RS 455)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RS 171.10)
LPD	Legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)

LPMed	Legge federale del 23 giugno 2006 sulle professioni mediche universitarie (legge sulle professioni mediche; RS 811.11)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)
LPPC	Legge federale del 20 dicembre 2019 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (RS 520.1)
LPPsi	Legge federale del 18 marzo 2011 sulle professioni psicologiche (RS 935.81)
LPRI	Legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (RS 420.1)
LPSan	Legge federale del 30 settembre 2016 sulle professioni sanitarie (RS 811.21)
LPSU	Legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (RS 414.20)
LPubb	Legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (legge sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512)
LRaP	Legge del 22 marzo 1991 sulla radioprotezione (RS 814.50)
LSaS	Legge federale sulla sorveglianza degli aiuti di Stato (legge sulla sorveglianza degli aiuti di Stato)
LSPr	Legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (RS 942.20)
LSPro	Legge federale del 12 giugno 2009 sulla sicurezza dei prodotti (RS 930.11)
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
LSu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi; RS 616.1)
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)

LTC	Contratti a lungo termine (<i>Long-Term Contracts</i>)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza; RS 152.3)
LTPP	Legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (legge sul traffico pesante; RS 641.81)
LTV	Legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (legge sul trasporto di viaggiatori; RS 745.1)
LVTE	Legge federale del 21 marzo 2025 sulla vigilanza e la trasparenza nei mercati dell'energia all'ingrosso (FF 2023 2864)
MA	Misure di accompagnamento
MARI	Manually Activated Reserves Initiative
MEBEKO	Commissione delle professioni mediche (<i>Medizinalberufekommission</i>)
MEDIA	Sottoprogramma del programma UE «Europa creativa»: misure per promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva (<i>Mesures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle</i>)
MedReg	Registro delle professioni mediche
MEM	Industria meccanica, elettrotecnica e metallurgica
MFF	Multiannual Financial Framework
MISSOC	Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale (<i>Mutual Information System on Social Protection</i>)
MoU	Memorandum d'intesa (<i>Memorandum of Understanding</i>)
MRA	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio, «Mutual Recognition Agreement»; RS 0.946.526.81)

MSCA	Marie Skłodowska-Curie Actions
MVS	Sistema mobile di sussistenza (<i>Mobiles Verpflegungssystem</i>)
MW	Megawatt
MWh	Megawattora
NEMO	Gestore del mercato elettrico designato (<i>Nominated Electricity Market Operator</i>)
OACI	Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (<i>International Civil Aviation Organization</i>)
OAEI	Ordinanza del 14 marzo 2008 sull'approvvigionamento elettrico (RS 734.71)
OAFE	Ordinanza del 1° ottobre 1984 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RS 211.412.411)
OAlle	Ordinanza del 31 ottobre 2012 sull'allevamento di animali (RS 916.310)
OAOVA	Ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016 concernente i livelli massimi per i residui di antiparassitari nei o sui prodotti di origine vegetale e animale (RS 817.021.23)
OASA	Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201)
OCDAE	Ordinanza dell'8 dicembre 1997 sul controllo delle derrate alimentari nell'esercito (RS 817.45)
OCL	Ordinanza del 20 ottobre 2010 sul controllo del latte (RS 916.351.0)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (<i>OECD</i>)
OD	Ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane (RS 631.01)
ODerr	Ordinanza del 16 dicembre 2016 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.02)
ODIn	Ordinanza del 5 novembre 2014 sui domini Internet (RS 784.104.2)

ODist	Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera (RS 823.201)
ODMT	Ordinanza del DFI del 1° dicembre 2015 sulla dichiarazione di osservazioni relative alle malattie trasmissibili dell'essere umano (RS 818.101.126)
ODPPE	Ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016 sulle derrate alimentari destinate alle persone con particolari esigenze nutrizionali (RS 817.022.104)
OEDA	Ordinanza del 10 settembre 2008 sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente; RS 814.911)
OELDerr	Ordinanza del 27 maggio 2020 sull'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari (RS 817.042)
OEm	Ordinanza sugli emolumenti
OEm-LCart	Ordinanza del 25 febbraio 1998 sugli emolumenti nell'ambito della legge sui cartelli (ordinanza sugli emolumenti LCart; RS 251.2)
OEn	Ordinanza del 1° novembre 2017 sull'energia (RS 730.01)
OEp	Ordinanza del 29 aprile 2015 concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (ordinanza sulle epidemie; RS 818.101.1)
OFE	Ordinanza del 27 giugno 1995 sulle epizootie (RS 916.401)
OFo	Ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste (RS 921.01)
OFPAAn	Ordinanza del DFI del 5 settembre 2008 concernente le formazioni per la detenzione e il trattamento degli animali (ordinanza sulla formazione in protezione degli animali; RS 455.109.1)
OGM	Organismo geneticamente modificato
OIAI	Ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016 sugli integratori alimentari (RS 817.022.14)
OIGM	Ordinanza del DFI del 23 novembre 2005 concernente l'igiene nella macellazione (RS 817.190.1)

OIGPL	Ordinanza del DFI del 23 novembre 2005 concernente l'igiene nella produzione lattiera (RS 916.351.021.1)
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro (<i>International Labour Organization ILO</i>)
OITEAc	Ordinanza del 28 novembre 2014 concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali da compagnia (RS 916.443.14)
OITE-PT	Ordinanza del 18 novembre 2015 concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali nel traffico con Paesi terzi (RS 916.443.10)
OLAIA	Ordinanza del DEFR del 26 ottobre 2011 concernente la produzione e l'immissione sul mercato degli alimenti per animali, additivi per alimenti per animali e alimenti dietetici per animali (ordinanza sul libro dei prodotti destinati all'alimentazione animale; RS 916.307.1)
OLCP	Ordinanza del 22 maggio 2002 concernente la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri, tra la Svizzera e il Regno Unito e tra gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (ordinanza sulla libera circolazione delle persone; RS 142.203)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio (<i>WTO</i>)
OMCC	Ordinanza del 16 dicembre 2016 concernente la macellazione e il controllo delle carni (RS 817.190)
OMF-UFAG	Ordinanza dell'UFAG del 29 novembre 2019 concernente le misure fitosanitarie per l'agricoltura e l'ortoflorovivaismo esercitato a titolo professionale (RS 916.202.1)
OMF-UFAM	Ordinanza dell'UFAM del 29 novembre 2017 concernente le misure fitosanitarie per le foreste (RS 916.202.2)
OMPRI	Ordinanza del 20 gennaio 2021 sulle misure per la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'Unione europea nel settore della ricerca e dell'innovazione (RS 420.126)

OMS	Organizzazione mondiale della sanità (<i>WHO</i>)
OMSA	Organizzazione mondiale della sanità animale (<i>WOAH</i>)
ONA	Ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea (RS 748.01)
ONG	Organizzazione non governativa
Onpp	Organismi nocivi particolarmente pericolosi
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite (<i>United Nations Organization</i>)
OPAn	Ordinanza del 23 aprile 2008 sulla protezione degli animali (RS 455.1)
OPAnMac	Ordinanza dell'USAV dell'8 novembre 2021 concernente la protezione degli animali nella macellazione (RS 455.110.2)
OPF	Ordinanza del 12 maggio 2010 concernente l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari (ordinanza sui prodotti fitosanitari; RS 916.161)
OPIR	Ordinanza del 27 febbraio 1991 sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (RS 814.012)
OPP 3	Ordinanza del 13 novembre 1985 sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (RS 831.461.3)
OPPD	Ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016 sull'acqua potabile e sull'acqua per piscine e docce accessibili al pubblico (RS 817.022.11)
OPPop	Ordinanza dell'11 novembre 2020 sulla protezione della popolazione (RS 520.12)
OPPrim	Ordinanza del 23 novembre 2005 concernente la produzione primaria (RS 916.020)
ORDOA	Ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016 concernente i limiti massimi per i residui di sostanze farmacologicamente attive e di additivi per alimenti per animali nelle derrate alimentari di origine animale (RS 817.022.13)
OREI	Ordinanza del 25 gennaio 2023 sulla costituzione di una riserva di energia elettrica per l'inverno (RS 734.722)

ORM	Ordinanza del 28 giugno 2023 concernente il riconoscimento degli attestati di maturità liceale (RS 413.11)
OsAIA	Ordinanza del 26 ottobre 2011 concernente la produzione e l'immissione sul mercato degli alimenti per animali (ordinanza sugli alimenti per animali; RS 916.307)
OSaIV	Ordinanza del 31 ottobre 2018 sulla protezione dei vegetali da organismi nocivi particolarmente pericolosi (ordinanza sulla salute dei vegetali; RS 916.20)
OSaIV-DEFR-DATEC	Ordinanza del DEFR e del DATEC del 14 novembre 2019 concernente l'ordinanza sulla salute dei vegetali (RS 916.201)
OSOAn	Ordinanza del 25 maggio 2011 concernente i sottoprodotti di origine animale (RS 916.441.22)
OSS	Obiettivi di sviluppo sostenibile (<i>SDG</i>)
OTTP	Ordinanza del 27 marzo 2024 concernente la tassa sul traffico pesante (ordinanza sul traffico pesante; RS 641.811)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
PA-	Protocollo di modifica
PA CENAL	Posto d'allarme della Centrale nazionale d'allarme
PAP	Piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili
PC	Prestazioni complementari
PESC	Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea
PF	Politecnici federali
PFL	Politecnico federale di Losanna
PI-	Protocollo istituzionale
PICASSO	Platform for the International Coordination of Automated Frequency Restoration and Stable System Operation
PIL	Prodotto interno lordo

PiUR	Piano di utilizzazione della rete
PMI	Piccole e medie imprese
PMI	Projects of Mutual Interest
PNSE	Programma nazionale di analisi delle sostanze estranee
PRS	Servizio pubblico regolamentato (<i>Public Regulated Service</i>)
PrUR	Programma di utilizzazione della rete
QFP	Quadro finanziario pluriennale (<i>Multiannual Financial Framework</i>)
R&I	Ricerca e innovazione
RED II	Direttiva sulle energie rinnovabili (<i>Renewable Energy Directive</i>)
Registro LPSan	Registro delle professioni sanitarie
REMIT	Regolamento (UE) n. 1227/2011, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso (<i>Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency</i>)
RNL	Reddito nazionale lordo
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAI	Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale (RS 0.641.926.81)
SARR	Sistema di allarme rapido e di reazione
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
SEEI	Support for assessment of socio-economic and environmental impacts (SEEI) of European R&I programme
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione

SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SEMP	Programma svizzero per Erasmus+ / soluzione transitoria svizzera per Erasmus+ (<i>Swiss-European Mobility Programme</i>)
SEPF	Swiss Expertise and Partnership Fund
SESAR 3	Programma di ricerca sul sistema di gestione del traffico aereo per il cielo unico europeo (<i>Single European Sky Air Traffic Management Research 3</i>)
SES-DFAE	Segretario di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri
SIEG	Servizi d'interesse economico generale
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SMC	Sovvenzioni e misure compensative (<i>Subsidies and Countervailing Measures SCM</i>)
SOB	Ferrovie del Sud-Est (<i>Schweizerische Südostbahn</i>)
SPC	Servizio pubblico di collocamento
SPE	Strategia di politica estera
SSS	Strategia per uno sviluppo sostenibile
TA	Tribunale arbitrale
TAF	Tribunale amministrativo federale
TBT	Ostacoli tecnici al commercio (<i>Technical Barriers to Trade</i>)
TEN-E	Infrastrutture energetiche transeuropee (<i>Trans-European Networks for Energy</i>)
TERRE	Trans European Replacement Reserves Exchange
TF	Tribunale federale
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TRACES	Piattaforma informatica europea per il commercio internazionale di animali, merci di origine animale e alcuni

	prodotti di origine non animale (<i>Trade Control and Expert System</i>)
TSO	Gestore del sistema di trasmissione (<i>Transmission System Operator</i>)
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
TVS	Federazione Tessile Svizzera (<i>Textilverband Schweiz</i>)
TWh	Terawattora
UCPTE	Unione per il coordinamento della produzione e del trasporto dell'energia elettrica (<i>Union for the Co-ordination of Production and Transmission of Electricity</i>)
UCS	Unione delle città svizzere
UDB	Banca dati dell'Unione europea per i biocarburanti (<i>Unionsdatenbank für flüssige und gasförmige erneuerbare Brennstoffe</i>)
UDSC	Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini
UE	Unione europea
UE-10	Gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria)
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFT	Ufficio federale dei trasporti
URC	Ufficio regionale di collocamento
USI	Unione svizzera degli imprenditori
UST	Ufficio federale di statistica

USTRA	Ufficio federale delle strade
UTP	Unione dei trasporti pubblici
VACCP	Vulnerability Assessment/Critical Control Points
VNBO	Organizzazione dei gestori delle reti di distribuzione (<i>Europäische Organisation der Verteilnetzbetreiber</i>)
WACC	Weighted Average Cost of Capital

Allegati

Allegato 2.3 (1): Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nella cifra 2.3 (Libera circolazione delle persone)

Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultima osservazione	attualizzazione
Cfr. n°2.3.2 Situazione iniziale, Immigrazione	I dati provengono dalla statistica degli stranieri e dalla statistica annuale sull'immigrazione 2024 della SEM.	2025	Cifre parzialmente arrotondate
Tabella 2.3.9.1.1(1) Contributi che la Svizzera dovrebbe versare per i sistemi d'informazione dell'UE	Chiarimenti interni dell'amministrazione federale con la Commissione europea	2025	I contributi si riferiscono in parte a diversi periodi di riferimento (vedi note a piè di pagina)

Allegato 2.8 (1): Strumenti di promozione nel quadro di Erasmus+ e accesso attuale della Svizzera

Legenda:

Accesso libero: le istituzioni e le organizzazioni svizzere hanno accesso illimitato alle attività e ai fondi dello strumento di finanziamento di Erasmus+. In altre parole, hanno lo stesso accesso delle istituzioni e delle organizzazioni dei Paesi che partecipano a Erasmus+ e possono chiedere fondi alla Commissione europea.

Accesso limitato: le istituzioni e organizzazioni svizzere possono accedere, ma hanno meno diritti rispetto alle istituzioni dei Paesi che partecipano a Erasmus+: non possono gestire progetti e possono associarsi a un consorzio soltanto dopo il raggiungimento del numero minimo di istituzioni dei Paesi che partecipano (di norma, almeno 3), non possono svolgere tutte le attività (p. es. (co)direzione di un'unità di progetto) e ricevono un sostegno finanziario con i fondi Erasmus+ solo in alcuni casi.

Accesso bloccato, misure alternative: le istituzioni e le organizzazioni svizzere non hanno accesso alle attività e ai fondi dello strumento di finanziamento Erasmus+. La «soluzione svizzera» offre però misure alternative.

Accesso bloccato, nessuna misura alternativa: le istituzioni e le organizzazioni svizzere non hanno accesso alle attività e ai fondi dello strumento di finanziamento Erasmus+. La «soluzione svizzera» non offre misure alternative.

Azione chiave 1

Aktivität	Settore formativo
Mobilità per studenti per studio e tirocino	Formazione universitaria
Mobilità mista	
Mobilità dottorale	
Mobilità per il personale per insegnamento e formazione	
Programmi intensivi misti	
Scambi virtuali	
Sostegno linguistico online	
Mobilità per discenti	Formazione professionale
Mobilità per il personale	
Sostegno linguistico online	
Mobilità degli alunni nell'istruzione scolastica	Formazione scolastica
Mobilità per il personale	Formazione degli adulti
Mobilità per discenti	
Mobilità per il personale	
Scambi di giovani	Gioventù
Attività di rete e formazione per animatori socioeducativi	
Attività di partecipazione die giovani	
Azione DiscoverEU	
Scambi virtuali	
Mobilità per il personale	Sport

Azione chiave 2

Partenariati di cooperazione	Formazione universitaria
Sviluppo delle capacità	
Alleanze per l'innovazione	
Progetti lungimiranti	
Azione Erasmus Mundus	
Accademie degli insegnanti	
Università europee	
Partenariati su scala ridotta	Formazione professionale

Partenariati di cooperazione	
Sviluppo delle capacità	
Alleanze per l'innovazione	
Progetti lungimiranti	
Centri di eccellenza professionale	
Partenariati su scala ridotta	Formazione scolastica
Partenariati di cooperazione	
Progetti lungimiranti	
Accademie degli insegnanti	
Partenariati su scala ridotta	Formazione degli adulti
Partenariati di cooperazione	
Progetti lungimiranti	
Partenariati su scala ridotta	Gioventù
Partenariati di cooperazione	
Sviluppo delle capacità	
Partenariati su scala ridotta	Sport
Partenariati di cooperazione	
Sviluppo delle capacità nel campo dello sport	

Azione chiave 3

Sostegno alla definizione delle politiche e alla cooperazione	Formazione universitaria
Attività di formazione e cooperazione	
Sostegno alla definizione delle politiche e alla cooperazione	Formazione professionale
Sostegno alla definizione delle politiche e alla cooperazione	Formazione scolastica
Sostegno alla definizione delle politiche e alla cooperazione	Formazione degli adulti
European Youth Together	Gioventù

Allegato 2.8 (2): Raffronto fra l'associazione a Erasmus+ e la «soluzione svizzera» (Riassunto analisi costi-benefici)

	Associazione a Erasmus+	Proseguimento della «soluzione svizzera»
Sostenibilità finanziaria	In caso di situazione tesa delle finanze federali, risorse finanziarie necessarie non trascurabili (budget associazione a Erasmus+ 2027: 187,5 mio. fr., di cui 15,8 mio. fr. per costi supplementari nazionali).	Definizione autonoma del budget: nessuna necessità di riprendere le direttive del programma (budget «soluzione svizzera» secondo il piano delle finanze 2027: 57,9 mio. fr., di cui circa 7,0 mio. fr. per i costi operativi e le misure di accompagnamento).
Utilità dei contenuti In generale	Maggiore visibilità internazionale del sistema formativo svizzero, dei suoi punti di forza e dei titoli rilasciati.	Definizione della soluzione in base agli effettivi interessi della Svizzera; in ogni caso, minori possibilità di partecipazione e cooperazione e, di conseguenza, ridotta visibilità e promozione del sistema formativo svizzero.
	Potenziale per lo sviluppo delle attività e aumento della partecipazione. Possibile contributo per raggiungere gli obiettivi politici nel settore degli scambi e della mobilità in ambito formativo.	Nel confronto internazionale, sviluppo delle attività e aumento della partecipazione inferiori alla media (2017: 11 400 / 2024: 16 400 mobilità) con conseguente difficile raggiungimento degli obiettivi politici nel settore degli scambi e della mobilità in ambito formativo.
	Partecipazione sistematica alla cooperazione internazionale UE in materia di formazione con un accesso completo e giuridicamente certo a tutte le attività di Erasmus+.	Accesso bloccato a circa due terzi delle attività di Erasmus+. Nonostante misure alternative, la Svizzera non è sullo stesso piano dei Paesi

		che partecipano al programma E+.
Utilità dei contenuti Azione chiave 1: Mobilità individuale a fini di apprendimento	Quota del budget (secondo l' <i>Annual work programme</i> Erasmus+ 2025): 70%	Quota del budget: 80% (secondo il piano delle finanze 2027)
<i>Accesso</i>	Accesso a tutte le attività di mobilità e servizi di accompagnamento. Svolgimento coerente ed efficiente grazie a strumenti informatici in comune.	Nessun accesso alle attività di mobilità Erasmus+ e agli strumenti di gestione in comune. Rischio di un sempre maggiore divario digitale fra gli strumenti online nel quadro di Erasmus+. In aggiunta alla mobilità in uscita, necessità di occuparsi anche della mobilità in entrata. Elevato onere amministrativo a causa delle formalità aggiuntive, talvolta doppie.
	<i>Progetti di mobilità:</i> più possibilità di scambio e maggiore scelta nei posti di stage, anche al di fuori dell'Europa. <i>Progetti di cooperazione:</i> in particolare nella fase iniziale, rischio di non sfruttare appieno i fondi, salvo per la mobilità nel settore universitario, se non si hanno a disposizione misure di accompagnamento adeguate.	Minori possibilità di scambio e difficoltà a trovare posti di stage di qualità.
<i>Acquisizione di competenze</i>	Ampia possibilità di acquisire competenze internazionali (interculturali, linguistiche, personali e specialistiche) e di	Bassa quota di mobilità e quindi possibilità limitate di acquisire competenze internazionali. Necessità di recupero

	contribuire così a una migliore occupabilità.	in tutti i settori della formazione ad eccezione del settore universitario.
Utilità dei contenuti Azione chiave 2: Cooperazione tra organizzazioni e istituzioni	Quota del budget (secondo l' <i>Annual work programme</i> Erasmus+ 2025): 21%	Quota del budget: 9%
<i>Accesso</i>	Garanzia di un accesso attivo e paritario a tutti i progetti di cooperazione.	Accesso limitato. In pochi casi le istituzioni svizzere possono lanciare e coordinare i progetti autonomamente e devono, di norma, fornire una quota propria più elevata.
<i>Promozione dell'eccellenza</i>	Accesso illimitato alla promozione dell'eccellenza (<i>European Universities Initiative, Centres for Vocational Excellence, Teacher Academies</i> ecc.). Possibilità di lanciare e coordinare progetti.	Esclusione delle istituzioni svizzere dai principali progetti di promozione dell'eccellenza o dalle alleanze per l'innovazione (possibile partecipazione, senza funzione di coordinamento, alla <i>European Universities Initiative</i>).
Utilità dei contenuti Azione chiave 3: Sostegno alla definizione delle politiche e alla cooperazione	Quota del budget (secondo l' <i>Annual work programme</i> Erasmus+ 2025): 4%	Quota del budget: 0%
<i>Partner e comitati</i>	Scambio transfrontaliero con i partner europei su questioni di politica formativa d'importanza strategica. Incontri regolari fra ministri dell'istruzione e direttori generali. Accesso	Accesso limitato agli incontri e alle iniziative rilevanti per lo sviluppo della politica formativa in Europa, ad eccezione del settore universitario (gruppo di follow-up Bologna).

	come osservatore a tutti i comitati di programma e ad altri gruppi di esperti. Partecipazione alla discussione delle sfide in materia di politica formativa.	
Possibilità di gestione e attuazione dei programmi	Influenza limitata sulle direttive di attuazione. Minore flessibilità nell'attuazione dei programmi. Sovraccarico a livello burocratico, doveri di rendicontazione più onerosi.	Gestione e adeguamento autonomi delle attività e delle direttive di attuazione. Minore onere amministrativo nel collaborare con l'agenzia nazionale.
Opportunità e rischi	Grande potenziale per l'ampliamento della cooperazione internazionale in materia di formazione.	A medio e lungo termine, potenziale sganciamento dalla cooperazione europea in materia di formazione.
<i>Domanda e offerta</i>	In particolare nella fase introduttiva, rischio che le attività di mobilità e cooperazione non raggiungano il livello necessario ad assicurare un rapporto equilibrato rispetto al contributo per l'associazione; il rischio si riduce grazie a una riduzione del 30% negoziata con l'UE per Erasmus+ per il 2027.	La domanda supera le possibilità finanziarie. Con l'attuale dotazione finanziaria, crescita nulla o minima. A causa della necessaria definizione di priorità, rinuncia parziale ad attività molto richieste, come per esempio la mobilità dei docenti (<i>European Universities Initiative</i>).
<i>Budget</i>	A condizione che l'associazione sia sostenuta da adeguate misure di accompagnamento, è probabile il pieno sfruttamento del budget per le attività decentralizzate.	Dal 2014 l'andamento del budget per la «soluzione svizzera» ha visibilmente aumentato il ritardo del nostro Paese: nel 2014 il budget corrispondeva alla metà della quota del PIL che la Svizzera avrebbe

	In caso contrario, sussiste il rischio di uno sfruttamento parziale del budget.	dovuto versare in caso di associazione a Erasmus+ e, da allora, è raddoppiato. Nello stesso periodo il budget UE è triplicato.
--	---	--

Allegato 2.11 (1): Glossario cifra 2.11 Energia elettrica

Consumatori finali o clienti finali: clienti che acquistano energia elettrica per proprio uso. È escluso l'acquisto di energia elettrica per il fabbisogno proprio di una centrale elettrica e per l'azionamento di pompe nelle centrali di pompaggio.⁸⁶⁷

Garanzia di origine (GO): dal 2013 vengono rilasciate GO come prova dell'origine e della qualità di tutta la produzione svizzera di energia elettrica proveniente da centrali elettriche con una potenza allacciata superiore a 30 chilovoltampere (kVA). Per il consumatore finale, le GO sono una garanzia per il mix di energia elettrica fornito indicato in fattura.⁸⁶⁸

MARI (Manually Activated Reserves Initiative): piattaforma europea per l'energia di regolazione (energia di regolazione terziaria veloce) e la messa a disposizione comune di potenza di regolazione.⁸⁶⁹

Accoppiamento dei mercati (*market coupling*): procedura in cui i mercati separati per il commercio di energia e le capacità di trasporto necessarie a tal fine sono uniti o accoppiati in un mercato integrato dell'energia.⁸⁷⁰

PICASSO (Platform for the International Coordination of Automated Frequency Restoration and Stable System Operation): piattaforma europea per l'energia di regolazione (energia di regolazione secondaria) e la messa a disposizione comune di potenza di regolazione.⁸⁷¹

TERRE (Trans European Replacement Reserve Exchange): piattaforma europea per l'energia di regolazione (energia di regolazione terziaria lenta) e la messa a disposizione comune di potenza di regolazione.⁸⁷²

Rete di trasporto: rete elettrica per il trasporto di energia elettrica su lunghe distanze all'interno del Paese e per l'interconnessione con le reti estere; di regola funziona al livello di tensione 220/380 kV. Alla rete di trasporto appartengono in particolare

⁸⁶⁷ ECom, glossario, <https://www.elcom.admin.ch/elcom/it/home/glossar.html>.

⁸⁶⁸ Associazione delle aziende elettriche svizzere, Glossar der VSE Branchendokumente, <https://www.strom.ch/de/service/glossar-der-vse-branchendokumente#Engpass>, disponibile in ted. e franc.

⁸⁶⁹ Swissgrid, aprile 2025, TERRE, MARI e PICASSO - Piattaforme europee per la messa a disposizione comune di potenza di regolazione (factsheet).

⁸⁷⁰ Swissgrid, febbraio 2015, Market Coupling (factsheet), disponibile in ted.

⁸⁷¹ Swissgrid, aprile 2025, TERRE, MARI e PICASSO - Piattaforme europee per la messa a disposizione comune di potenza di regolazione (factsheet).

⁸⁷² Swissgrid, aprile 2025, TERRE, MARI e PICASSO - Piattaforme europee per la messa a disposizione comune di potenza di regolazione (factsheet).

anche: a) le linee, comprese le strutture portanti; b) i trasformatori di accoppiamento, i sezionatori, le installazioni di misurazione, comando e comunicazione; c) gli impianti utilizzati in comune con altri livelli di rete, che vengono impiegati soprattutto nell'ambito della rete di trasporto o senza i quali quest'ultima non può essere gestita in modo sicuro o efficiente; d) i quadri di comando prima dei trasformatori nel passaggio ad un altro livello di tensione o ad una centrale elettrica.⁸⁷³

Gestore della rete di trasporto (GRT): il GRT è responsabile della gestione della rete di trasporto svizzera ai fini di un esercizio sicuro, performante ed efficiente, nel rispetto dei limiti tecnici e delle regole tecniche applicabili.⁸⁷⁴

Rete di distribuzione: rete elettrica ad alta, media o bassa tensione avente lo scopo di fornire energia elettrica ai consumatori finali o alle imprese d'approvvigionamento elettrico.⁸⁷⁵

Gestore della rete di distribuzione (GRD): il GRD è responsabile dell'esercizio sicuro, performante ed efficiente della rete di distribuzione. Inoltre, allaccia gli utenti alla rete e consente loro di utilizzarla.⁸⁷⁶

Canone per i diritti d'acqua: è il compenso versato all'ente pubblico (Comune, Cantone) per l'utilizzo della forza idrica utilizzata per la produzione di energia.⁸⁷⁷

⁸⁷³ ElCom, glossario, <https://www.elcom.admin.ch/elcom/it/home/glossar.html>

⁸⁷⁴ Associazione delle aziende elettriche svizzere, Glossar der VSE Branchendokumente, <https://www.strom.ch/de/service/glossar-der-vse-branchendokumente#Engpass>, disponibile in ted. e franc.

⁸⁷⁵ ElCom, glossario, <https://www.elcom.admin.ch/elcom/it/home/glossar.html>

⁸⁷⁶ Associazione delle aziende elettriche svizzere, Glossar der VSE Branchendokumente, <https://www.strom.ch/de/service/glossar-der-vse-branchendokumente#Engpass>, disponibile in ted. e franc.

⁸⁷⁷ Associazione delle aziende elettriche svizzere, Glossar der VSE Branchendokumente, <https://www.strom.ch/de/service/glossar-der-vse-branchendokumente#Engpass>, disponibile in ted. e franc.

