

99.028

**Messaggio  
concernente l'approvazione degli accordi settoriali  
tra la Svizzera e la CE**

del 23 giugno 1999

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi sottoponiamo per approvazione il decreto federale concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE come pure gli atti di trasposizione degli accordi e le misure d'accompagnamento.

Vi proponiamo di togliere di ruolo le mozioni e i postulati seguenti:

- |        |         |   |
|--------|---------|---|
| 1997 M | 97.3363 | Estensione degli accordi settoriali bilaterali con l'UE agli Stati dell'AELS (N 20.6.97, Vollmer) |
| 1998 P | 98.3158 | Negoziati bilaterali. Prospettive di successo (N 26.6.98, Gruppo radicale-democratico)            |
| 1998 P | 98.3174 | Negoziati bilaterali. Prospettive di successo (S 8.10.98, Beerli)                                 |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 giugno 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss  
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

---

## Compendio

*Gli accordi settoriali sottoposti al Parlamento per approvazione sono il risultato dei principali negoziati svolti nell'ambito della politica d'integrazione svizzera dopo il rifiuto, il 6 dicembre 1992, dell'Accordo SEE da parte di popolo e Cantoni. Da questi accordi ci si aspetta da un lato di mantenere la concorrenzialità dell'economia svizzera e dall'altro di migliorare la qualità della piazza elvetica nei confronti del mercato interno UE. Il Consiglio federale intende in tal modo anche contrastare l'isolamento politico, istituzionale e culturale del Paese.*

*I negoziati settoriali tra la Svizzera e l'Unione europea si sono svolti in un periodo di cambiamenti internazionali a livello politico, economico e sociale, come la globalizzazione e regionalizzazione dell'economia mondiale, la ricerca di più grandi spazi economici integrati in seguito all'inasprirsi della concorrenza, le relazioni di politica regionale e mondiale condotte sempre più a livello multilaterale, il consolidamento e l'apertura dell'UE verso Oriente, i conflitti armati alla periferia dell'Europa centrale (Bosnia, Kosovo) e il conseguente rafforzamento della cooperazione tra i diversi attori e organizzazioni internazionali, in particolare nei settori della politica dei rifugiati e della sicurezza. Questi fattori, assieme agli sviluppi nell'ambito della politica interna, hanno influenzato in un modo o nell'altro l'avvio e il proseguimento dei negoziati settoriali sino alla loro conclusione politica a margine del vertice dell'UE tenutosi l'11 dicembre 1998 a Vienna.*

*Alla fine del 1993, il Consiglio dell'UE si era dichiarato disposto ad avviare negoziati con la Svizzera in sette settori: ricerca, appalti pubblici, ostacoli tecnici agli scambi, agricoltura, trasporto aereo, trasporti terrestri e circolazione delle persone. Questi sette settori coprono 10 ambiti degli interessi svizzeri definiti dal Consiglio federale all'inizio del 1993. L'accettazione, il 20 febbraio 1994, dell'iniziativa delle Alpi da parte del popolo e dei Cantoni svizzeri indusse tuttavia entrambe le parti a una pausa di riflessione, che si concluse solo alla fine del 1994, con le precisazioni fornite dalla Svizzera riguardo alla formulazione non discriminatoria del mandato costituzionale di protezione delle Alpi, e l'approvazione di mandati di condurre negoziati. A questi ultimi venne dato formalmente inizio il 12 dicembre 1994.*

*Il 3 aprile 1996 il Consiglio federale precisò i mandati di negoziato, approvati al termine di un'ampia consultazione interna, che si rivelarono determinanti per superare gli ostacoli nel settore della circolazione delle persone, il 15 luglio 1996 a Bruxelles. Un'altra consultazione interna si rese necessaria nel maggio del 1997 per trovare una soluzione accettabile per entrambe le parti nel settore dei trasporti terrestri. Questa fu infine trovata il 23 gennaio 1998 a Klotten. Il 16 giugno 1998 si arrivò quindi alla conclusione tecnica dei negoziati a livello di coordinatori. Nella notte tra il 30 novembre e il 1° dicembre 1998 furono definitivamente conclusi i negoziati concernenti l'Accordo sui trasporti terrestri. L'11 dicembre 1998 i negoziati vennero conclusi a Vienna a livello politico, dopo un'ultima consultazione tra i coordinatori l'8 e il 9 dicembre; il 26 febbraio 1999 furono parafati i testi degli accordi. La firma ha avuto luogo il 21 giugno 1999 a Lussemburgo.*

---

*L'Accordo negoziato nel settore della ricerca istituisce condizioni quadro più favorevoli per la ricerca in Svizzera e apre nuove possibilità di cooperazione a livello internazionale. L'Accordo contribuisce a mantenere l'alto livello tecnologico raggiunto in Svizzera. Gli svantaggi riscontrati oggi dalle imprese svizzere che intendono partecipare ai programmi di ricerca europei saranno eliminati, in particolare: (1) l'impossibilità per i ricercatori svizzeri di assumere il coordinamento di un progetto e (2) di avere accesso ai risultati degli altri progetti senza avervi partecipato e ancora (3) la necessità di trovare due partner nello Spazio economico europeo per lanciare un progetto, mentre un membro dell'UE può limitarsi a uno solo. I contributi che dovranno essere versati al preventivo UE per la ricerca saranno compensati da importanti versamenti di fondi di ricerca dell'UE a istituti svizzeri.*

*L'Accordo in materia di appalti pubblici fornisce agli offerenti svizzeri l'accesso indiscriminato ai mandati delle imprese dell'UE nel settore dell'approvvigionamento idrico ed energetico, dei trasporti urbani e regionali, delle ferrovie e delle telecomunicazioni. Gli operatori economici svizzeri ottengono l'accesso a un importante mercato europeo con una procedura più trasparente. Di riflesso, si rafforza la concorrenza sul mercato svizzero degli appalti pubblici, anche a livello comunale.*

*L'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità elimina gli ostacoli tecnici agli scambi e comporta notevoli facilitazioni in importanti settori economici come l'industria meccanica, farmaceutica, dei medicinali e delle telecomunicazioni. Evita costose e laboriose doppie valutazioni dei prodotti. Con il riconoscimento dei certificati svizzeri, la nostra industria d'esportazione potrà commercializzare i suoi prodotti in modo più semplice e spedito sul mercato europeo. In tal modo si riducono gli svantaggi degli esportatori svizzeri rispetto ai loro concorrenti dell'UE.*

*L'Accordo sul commercio di prodotti agricoli contiene tutti gli elementi necessari per rafforzare gli scambi reciproci di prodotti agricoli tra la Svizzera e il suo principale partner commerciale, la CE. I risultati dei negoziati sono in sintonia con il nuovo corso della Politica agricola avviato dal Consiglio federale nel 1992. Le esportazioni saranno inoltre facilitate dall'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi. Entrambe le Parti si garantiscono nuove concessioni tariffarie per numerosi prodotti agricoli, in particolare nel settore lattiero-caseario, in quelli della frutta e verdura, dei prodotti orticoli, della carne di manzo e di maiale e dei vini speciali.*

*L'Accordo sul trasporto aereo disciplina l'accesso delle compagnie aeree svizzere al mercato del trasporto aereo europeo liberalizzato, in base al principio della reciprocità. Nuovi diritti di traffico saranno accordati a tappe alle compagnie aeree svizzere, migliorando la loro posizione concorrenziale a livello mondiale. Esse beneficeranno inoltre della libertà dei prezzi e dell'allestimento del piano di volo, vale a dire che non saranno più necessarie autorizzazioni in materia di tariffe e di rotte aeree.*

*L'Accordo sui trasporti terrestri intende garantire una politica coordinata dei trasporti tra la Svizzera e i Paesi dell'UE, favorendo da un lato la mobilità sostenibile e la protezione dell'ambiente e assicurando dall'altro un flusso efficace del traffico*

---

---

*nei modi e negli itinerari più appropriati. Si tratta di un accordo di liberalizzazione grazie al quale i mercati dei trasporti di merci e passeggeri su strada e per ferrovia si apriranno su una base progressiva e reciproca. L'accordo prevede una fase transitoria e un regime definitivo a partire rispettivamente dal 2005 e dal 2007/2008. Esso prevede l'aumento del limite massimo di peso degli autocarri autorizzati a circolare in Svizzera a 34 tonnellate nel 2001, quindi a 40 tonnellate nel 2005. Questa misura sarà accompagnata da un forte aumento delle tasse stradali miranti a trasferire il trasporto di merci dalla strada alla ferrovia, come previsto dalla Costituzione.*

*Lo scopo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone è l'introduzione graduale della libera circolazione per tutti i cittadini della Svizzera e degli Stati dell'UE. La circolazione senza contingenti per le persone esercitanti un'attività lucrativa viene introdotta a titolo di prova dopo cinque anni. Durante altri sette anni la Svizzera potrà se necessario impedire una massiccia immigrazione dagli Stati dell'UE. Avrà la possibilità di reintrodurre i contingenti per un periodo limitato. La libera circolazione delle persone sarà realizzata dopo dodici anni. L'accordo è concluso per un periodo iniziale di sette anni. In assenza di decisioni contrarie delle parti, sarà quindi prorogato a tempo indeterminato, ma rimarrà denunciabile.*

*Il messaggio non propone solo i sette accordi per approvazione, ma anche provvedimenti di diritto nazionale interno a livello legislativo. Si tratta in primo luogo degli adeguamenti necessari delle leggi nei settori dell'agricoltura (una legge), dei trasporti terrestri (2 leggi) e della circolazione delle persone (12 leggi), compreso un decreto concernente un credito per l'accordo sulla ricerca. Il Consiglio federale propone inoltre misure d'accompagnamento a livello legislativo negli stessi tre settori, compreso un decreto per il promovimento del trasporto combinato. La legge sugli avvocati, che comprende disposizioni per l'attuazione degli accordi, è oggetto di un messaggio separato.*

*Il Consiglio federale raccomanda la conclusione degli accordi, essendo convinto che il loro risultato in tutti i settori e nella sua globalità risulta equilibrato, comporta vantaggi per l'economia e i cittadini e non ostacola né pregiudica ulteriori passi avanti nella politica svizzera d'integrazione. Contrariamente all'Accordo SEE, la Svizzera mantiene la sua autonomia legislativa, in cambio di un'omogeneità meno garantita tra l'ordinamento giuridico valido in Svizzera e nell'UE. Le misure d'accompagnamento proposte hanno lo scopo di far fronte alle possibili difficoltà nell'introduzione delle nuove regole, senza limitare eccessivamente il potenziale positivo delle nuove libertà. Le ripercussioni sui bilanci pubblici, in particolare sul bilancio federale, dovrebbero ammontare a circa 600 milioni di franchi l'anno. Il nuovo potenziale di crescita economica e le conseguenti maggiori entrate dello Stato dovrebbero risultare di molto superiori ai costi diretti. Grazie alla raggiunta stabilità dei rapporti economici tra la Svizzera e l'UE il clima d'investimento dovrebbe notevolmente migliorare.*

*Il valore dei sette accordi nel contesto globale della politica d'integrazione svizzera sviluppata dal Consiglio federale, in particolare il confronto tra adesione all'UE, partecipazione allo SEE e diverse forme di «cammino solitario», è illustrato nel rapporto del 3 febbraio 1999 sull'integrazione 1999 e nel messaggio del Consiglio fede-*

---

---

*rale concernente l'iniziativa popolare «Sì all'Europa!» / controprogetto del 28 gennaio 1999.*

*Negli ultimi anni, il Consiglio federale ha esaminato a fondo la soluzione settoriale e ha constatato che l'isolamento istituzionale della Svizzera si ripercuote negativamente sulla durata e sull'onere dei negoziati, che questi negoziati non entrano in discussione per i settori nei quali è indispensabile trasferire la sovranità a istanze sovranazionali per trovare un disciplinamento (unione doganale, unione monetaria, Schengen, politica economica esterna e di sicurezza) e che la disponibilità dell'UE e dei suoi Stati membri a proseguire questo tipo di negoziati è limitata.*

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 11 Introduzione

Con il presente messaggio, vi sottoponiamo per approvazione i sette accordi settoriali firmati il 21 giugno 1999 dalla Svizzera, dall'UE<sup>1</sup> e dai suoi Stati membri, le modifiche legislative e le decisioni finanziarie che ne derivano, così come le misure d'accompagnamento destinate a fronteggiare alcuni effetti potenziali degli accordi. Questi atti sono raggruppati in nove disegni di legge e di decreto riassunti nella tabella seguente: abbiamo fatto in modo di limitarne il numero allo stretto necessario, pur rispettando la Costituzione federale e il principio dell'unità materiale.

Raggruppate in due atti legislativi distinti, le modifiche di legge nei settori della circolazione delle persone e dell'agricoltura riguardano rispettivamente dodici e due leggi.

Proponiamo di approvare gli accordi in blocco perché l'entrata in vigore di ognuno di essi è subordinata alla ratifica di tutti gli altri. Il decreto unico concernente i sette accordi è una soluzione semplice, pratica e trasparente, dal momento che il rifiuto di un solo accordo impedirebbe l'entrata in vigore degli altri sei.

I nove disegni di atti sottoposti alla vostra approvazione sono illustrati dettagliatamente nei relativi capitoli (n. 2: Parte speciale) e nel numero 6 sulla costituzionalità.

Il disegno di legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (legge sugli avvocati, LLCA) è presentato separatamente. Dal momento che esso serve in parte anche per l'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, deve essere trattato assieme al presente messaggio.

### Riassunto degli atti legislativi

	<b>Approvazione dei sette accordi</b>
<b>1.</b>	Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità Accordo sul commercio di prodotti agricoli Accordo sul trasporto aereo Accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia Accordo sulla libera circolazione delle persone
	<b>Modifiche di leggi</b>
<b>2.</b>	Legge federale del 9.10.1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso

<sup>1</sup> Nel presente messaggio, l'espressione Unione europea (UE) è utilizzata nel suo senso comune e non nel suo senso giuridico (cfr. Svizzera - Unione europea: Rapporto sull'integrazione 1999, del 3 febbraio 1999, n. 211). In realtà, l'UE non ha la competenza giuridica di concludere accordi internazionali. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone è concluso da parte dell'UE dalla Comunità europea (CE, in precedenza Comunità economica europea) e dai suoi Stati membri. L'Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica è concluso dalla CE e dalla Comunità europea dell'energia atomica. I cinque altri accordi sono conclusi solo dalla CE.

	(LDerr)
3.	<p>Legge federale concernente l'Accordo fra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, con modifiche delle seguenti due leggi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legge federale del 19.12.1958 sulla circolazione stradale (LCStr)</li> <li>– Legge federale del 18.6.1993 sul trasporto viaggiatori (LTV)</li> </ul>
4.	<p>Legge federale concernente l'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, con modifiche delle seguenti 12 leggi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legge federale del 26.3.1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)</li> <li>– Legge federale del 16.12.1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE)</li> <li>– Legge federale del 19.12.1877 sul libero esercizio delle arti salutari nella Confederazione Svizzera</li> <li>– Legge federale del 20.12.1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)</li> <li>– Legge federale del 19.6.1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)</li> <li>– Legge federale del 19.3.1965 sulle prestazioni complementari (LPC)</li> <li>– Legge federale del 25.6.1982 sulla previdenza professionale (LPP)</li> <li>– Legge federale del 18.3.1994 sull'assicurazione malattie (LAMal)</li> <li>– Legge federale del 17.12.1993 sul libero passaggio (LFLP)</li> <li>– Legge federale del 20.3.1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)</li> <li>– Legge federale del 20.6.1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF)</li> <li>– Legge federale del 25.6.1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza</li> </ul>
	<b>Misura di trasposizione sotto forma di decreto di credito</b>
5.	Decreto federale concernente il finanziamento della partecipazione integrale della Confederazione Svizzera ai programmi di ricerca dell'UE negli anni 2001 e 2002*
	<b>Misure d'accompagnamento sotto forma di atti separati</b>
6.	Legge federale del 29.4.1998 sull'agricoltura (LAgr)
7.	Legge federale concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi
8.	<p>Legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali, con modifiche delle seguenti leggi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legge federale del 18.12.1987 sul diritto internazionale privato (LDIP)</li> <li>– Legge federale del 30.3.1911 di complemento del Codice civile svizzero (CO)</li> <li>– Legge federale del 28.9.1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro</li> </ul>
	<b>Misure d'accompagnamento sotto forma di decreto di credito</b>
9.	Decreto federale sull'involucro finanziario per il promovimento

\* non sottoposto a referendum

Con il decreto 1 approvate i sette accordi come pacchetto. Ogni accordo contiene una disposizione secondo cui esso può entrare in vigore solo se entrano in vigore anche gli altri sei accordi.

I decreti 2, 3 e 4 contengono, ordinate per materie, le modifiche legislative nel diritto nazionale svizzero necessarie per motivi di trasparenza. Di regola si tratta di modifiche legislative che si limitano ad adeguare il diritto nazionale al diritto degli accordi. Il margine di manovra legislativo è fortemente limitato. Alcune di queste modifiche non derivano necessariamente dagli accordi. Rientra nella stessa categoria anche il decreto concernente il finanziamento dell'accordo sulla ricerca (decreto 5).

I decreti 6-9 riguardano le misure d'accompagnamento, ordinate secondo i temi, che non sono necessarie a livello di diritto internazionale, ma che secondo noi sono indispensabili dal profilo politico per l'accettazione e l'attuazione degli accordi. Si tratta delle misure per promuovere il trasferimento del traffico merci pesante attraverso le Alpi su ferrovia per combattere gli abusi commessi per mezzo del dumping salariale e per promuovere misure di solidarietà nel settore agricolo.

Gli accordi sono discussi e approvati anche nell'UE e nei suoi Stati membri. Solo quando tutte le procedure di approvazione saranno concluse positivamente, gli accordi potranno essere ratificati, pubblicati e posti in vigore. Se una parte contraente o, per quanto concerne l'Accordo sulla libera circolazione, uno Stato membro non approva un accordo, tutti gli accordi non entrano in vigore. La data prevista per l'entrata in vigore è il 1° gennaio 2001.

Per quanto concerne i rapporti contrattuali con gli Stati dell'AELS, questi ultimi sono stati informati sui risultati dei negoziati dopo la loro conclusione e dopo che gli accordi sono stati parafati. Sulla base dei loro interessi, nei prossimi mesi si saprà come, in quali settori e in che misura potrà essere realizzata la parità di trattamento.

In caso di ampliamento dell'Unione europea, i nuovi Stati membri dovranno riprendere il patrimonio normativo comunitario in vigore in quel momento, compresi gli accordi internazionali conclusi tra la CE e gli Stati membri. Com'è avvenuto in occasione dell'ultimo ampliamento, la Svizzera chiederà di negoziare gli adeguamenti necessari degli accordi esistenti. Nel settore della libera circolazione delle persone, è ad esempio probabile che i prossimi accordi di adesione comportino periodi transitori prima che la libera circolazione sia applicabile nelle relazioni con i nuovi Stati membri. L'adeguamento dell'accordo con la Svizzera in questo settore sarà necessario dal momento che esso non è stato concluso solo tra la Svizzera e la CE, ma anche tra la Svizzera e ogni singolo Stato membro.

## 12            **Retrospettiva sui negoziati**

All'inizio del 1993, decidemmo di dare la precedenza all'approfondimento settoriale delle relazioni con l'UE, perseguendo un doppio obiettivo: da un lato bisognava mantenere la capacità concorrenziale dell'economia svizzera e migliorare la qualità della piazza elvetica nei confronti del mercato interno UE; dall'altro, volevamo ridurre l'isolamento istituzionale della Svizzera e aprire le porte verso ulteriori progressi nel processo d'integrazione.

Dopo un'ampia procedura di consultazione interna, furono definiti 15 settori nei quali la Svizzera riteneva auspicabile stabilire un legame contrattuale con l'UE. Alla fine del 1993, il Consiglio dell'UE si dichiarò disposto ad avviare negoziati con la Svizzera nei sette ambiti noti; questi sette ambiti coprono dieci dei settori d'interesse della Svizzera definiti dal nostro Consiglio. L'accettazione, il 20 febbraio 1994, dell'iniziativa delle Alpi da parte del popolo e dei Cantoni portò tuttavia entrambe le parti a una pausa di riflessione. Questa si concluse solo alla fine del 1994, grazie alle precisazioni fornite dalla Svizzera riguardo alla formulazione non discriminatoria del mandato costituzionale di protezione delle Alpi, e sfociò nell'approvazione di mandati formali di condurre negoziati e, il 12 dicembre 1994, nell'inizio formale dei negoziati.

I momenti decisivi dei negoziati vanno ricercati, nell'ambito della circolazione delle persone, nell'intesa trovata il 15 luglio 1996 con un programma a tappe, non automatico, di 12 anni (con clausola di salvaguardia) per liberalizzare la circolazione delle persone e, nell'ambito dei trasporti terrestri, nell'intesa del 23 gennaio 1998 raggiunta a Kloten di fissare la tassa massima a 200 ECU (325-330 fr.) per il viaggio di un autocarro di 40 t sulla tratta di riferimento Basilea-Chiasso.

Nella fase finale dei negoziati, l'attenzione si è concentrata sulle libertà di traffico nel trasporto aereo e su una serie di questioni importanti nel settore agricolo. I coordinatori dei negoziati hanno infine trovato una soluzione il 16 giugno e nella notte tra l'8 e il 9 dicembre 1998 a Bruxelles, anche se si è resa necessaria una nostra seduta speciale il 9 dicembre. I negoziati sono stati conclusi a livello politico l'11 dicembre a Vienna, a margine del Consiglio europeo, e il 26 febbraio 1999 i testi degli accordi di circa 800 pagine sono stati parafati a Berna. Dopo la traduzione nelle 11 lingue ufficiali dell'UE e della Svizzera, la firma ha avuto luogo il 21 giugno 1999 a Lussemburgo.

## **13 Svolgimento dei negoziati**

### **131 Fase preliminare**

All'inizio del 1993, dopo aver constatato che l'Accordo di libero scambio del 1972 (ALS 1972) non bastava più per consentire all'economia svizzera di beneficiare dei costanti progressi dell'integrazione europea, decidemmo di privilegiare l'approfondimento settoriale delle relazioni con l'Unione europea (UE).

Selezionammo quindi i settori prioritari<sup>2</sup> e proponemmo alla CE di avviare i negoziati.

Il Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE dell'8 e 9 novembre 1993 dichiarò di accettare i negoziati in sette settori<sup>3</sup>. Pur invitando la Commissione europea a preparare mandati di negoziato, precisò tuttavia che si sarebbe ricercato un adeguato parallelismo tra i diversi negoziati. Questo significava che sia l'apertura, sia lo svilup-

<sup>2</sup> In relazione con l'ALS 1972: regole d'origine, perfezionamento passivo dei tessili, prodotti agricoli trasformati, ostacoli tecnici agli scambi, appalti pubblici, responsabilità per danno da prodotti, regole veterinarie, regole fitosanitarie, proprietà intellettuale; inoltre: trasporto aereo, trasporti terrestri, ricerca, programmi audiovisivi MEDIA, statistica, educazione/formazione/gioventù.

<sup>3</sup> Trasporti terrestri e aerei, libera circolazione delle persone, ricerca, accesso al mercato dei prodotti agricoli, ostacoli tecnici agli scambi, accesso agli appalti pubblici.

po e la conclusione dei diversi negoziati dovevano proseguire in buona parte parallelamente e in modo sincronizzato. Il parallelismo adeguato dovrebbe inoltre escludere la possibilità che gli accordi entrino in vigore indipendentemente l'uno dall'altro.

Il 2 febbraio 1994, adottammo una strategia globale per i negoziati, i cui punti di forza erano i seguenti:

- cercare di negoziare in settori quanto possibile estesi e numerosi, allo scopo di preservare equamente gli interessi ritenuti prioritari dal Paese al termine di una vasta consultazione;
- garantire un coordinamento rigoroso tra i diversi negoziati;
- elaborare accordi o gruppi di accordi equilibrati in quanto tali, in modo da consentire la loro entrata in vigore indipendente;
- esaminare gli aspetti istituzionali in ogni singolo caso;
- informare e consultare regolarmente le Commissioni parlamentari della politica estera, i Cantoni e gli operatori economici;
- informare costantemente il pubblico sui negoziati, pur mantenendo il silenzio sulle questioni concernenti lo svolgimento degli stessi e la tattica negoziale.

La Commissione CE, ritenendo che l'accettazione, il 20 febbraio 1994, dell'iniziativa delle Alpi da parte del popolo e dei Cantoni svizzeri avrebbe potuto mettere in discussione i suoi obiettivi in materia di trasporti, decise di concedersi un periodo di riflessione. Qualche mese dopo, il Consiglio del 16 e 17 maggio 1994 chiese alla Svizzera chiarimenti sull'attuazione della nuova disposizione costituzionale.

Soddisfatto dei chiarimenti forniti, il Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE adottò sei mandati di negoziato<sup>4</sup>. Il 29 novembre 1994, il Commissario europeo incaricato dei negoziati settoriali invitò la Svizzera a una seduta d'apertura formale dei negoziati il 12 dicembre 1994.

In occasione di questa seduta di apertura, le delegazioni comunitaria e svizzera convennero in particolare che questi negoziati settoriali non perseguivano gli stessi obiettivi di quelli concernenti lo SEE.

Senza definire con esattezza in che modo l'adeguato parallelismo sarebbe alla fine stato realizzato, la delegazione comunitaria sembrò ritenere che i sette settori della prima fase avrebbero dovuto progredire e terminare in stretta correlazione. La delegazione svizzera, al contrario, comunicò che avrebbe preferito che ogni negoziato avanzasse secondo il suo calendario.

## **132 Mandati di negoziato**

### **132.1 Obiettivi svizzeri**

Nei sette settori di negoziato, la Svizzera si era prefissa i seguenti obiettivi:

- *Ricerca*: partecipazione integrale della Svizzera al quarto programma quadro di ricerca dell'UE (1995-1998) e impegno politico per associarsi al quinto

<sup>4</sup> Trasporti, libera circolazione delle persone, ricerca, accesso al mercato dei prodotti agricoli, ostacoli tecnici agli scambi, accesso agli appalti pubblici.

programma quadro. Rappresentanza svizzera nei comitati e organi previsti nei programmi (comitatologia).

- *Ostacoli tecnici agli scambi*: riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità e rinnovata partecipazione alla procedura di notifica dei progetti di norme tecniche convenuta tra l'UE e i Paesi dell'AELS.
- *Appalti pubblici*: apertura reciproca degli appalti pubblici comparabile a quella dello SEE, vale a dire concernente gli appalti pubblici dei Comuni e delle collettività – pubbliche e private – che operano nei settori delle ferrovie e delle telecomunicazioni, così come delle collettività private che operano nei settori delle acque, delle energie e dei trasporti.
- *Trasporto aereo*: accesso delle compagnie aeree svizzere al mercato interno dell'UE, conformemente alla dichiarazione comune relativa all'Accordo di transito del 2 maggio 1992, vale a dire beneficio della terza serie di misure di liberalizzazione (soppressione del regime di autorizzazione per le tariffe e i piani di volo, liberalizzazione delle capacità e dei diritti di traffico).
- *Trasporti terrestri*: apertura reciproca e a tappe dei mercati, mediante la soppressione progressiva dei contingenti, il diritto di cabotaggio, l'armonizzazione di alcune prescrizioni tecniche e sociali. Possibilità di estendere l'accordo alle ferrovie e ad alcune modalità di attuazione dell'articolo costituzionale scaturito dall'iniziativa delle Alpi (realizzazione di una politica dei trasporti nell'arco alpino in grado di conciliare lo sviluppo economico e la protezione ecologica).
- *Circolazione delle persone*: miglioramento qualitativo delle condizioni di soggiorno e di impiego degli Svizzeri nell'UE e dei cittadini dell'UE in Svizzera. Liberalizzazione a tappe concernente i lavoratori, gli indipendenti, i fornitori di servizi, le persone non attive (pensionati e studenti), il mutuo riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali così come il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.
- *Prodotti agricoli*: miglioramento, differenziato e progressivo, dell'accesso al mercato europeo per alcuni prodotti svizzeri su una base di reciprocità, tenendo conto dei vantaggi convenuti e delle necessità reciproche.

## 132.2 Obiettivi dell'Unione europea

Anche se avremmo preferito l'apertura di negoziati formali in diversi settori considerati prioritari per gli interessi della Svizzera, l'UE ha voluto che la prima fase di negoziati fosse limitata a sette settori: due proposte sue (libera circolazione delle persone e accesso al mercato dei prodotti agricoli) e cinque proposte svizzere (ricerca, ostacoli tecnici agli scambi, appalti pubblici, trasporto aereo, trasporti terrestri).

Da parte dell'UE, due principi hanno influenzato lo svolgimento dei negoziati:

- l'adeguato parallelismo tra i diversi negoziati: apertura, svolgimento e conclusione dei diversi negoziati in stretta correlazione ed entrata in vigore degli accordi simultanea e interdependente;

- il patrimonio normativo comunitario: garantire l'applicazione uniforme di norme equivalenti a quelle in vigore all'interno dell'UE, così come principi comparabili a quelli che caratterizzano la giurisprudenza dell'UE in ogni settore di negoziato.

Questi principi corrispondevano alle seguenti linee negoziali:

- Ricerca, ostacoli tecnici agli scambi e appalti pubblici: convergenza sostanziale degli obiettivi svizzeri e comunitari.
- Trasporto aereo: accesso reciproco ai mercati ma senza voli tra Stati membri e all'interno di uno Stato membro; sorveglianza comunitaria dell'applicazione e interpretazione delle disposizioni dell'accordo; consultazione nel caso in cui una parte contraente intenda concludere un accordo con un Paese terzo.
- Trasporti terrestri: abbandono progressivo del limite delle 28 tonnellate, allentamento del divieto di circolare di notte, ammissione delle 40 tonnellate sino ai centri economici svizzeri; partecipazione dell'UE ai lavori di attuazione dell'iniziativa delle Alpi.
- Libera circolazione delle persone: conclusione di un accordo che preveda l'applicazione di norme equivalenti al patrimonio normativo comunitario nel suo insieme.
- Prodotti agricoli: liberalizzazione per quanto ampia degli scambi; ripresa e ampliamento delle concessioni negoziate nell'ambito dello SEE, tenendo conto dei risultati dell'Uruguay Round del GATT; smantellamento degli ostacoli tecnici agli scambi; inclusione delle regole veterinarie e fitosanitarie così come della proprietà intellettuale.

### **133           Svolgimento dei negoziati**

Dopo l'apertura formale dei negoziati e delle riunioni di esperti per ogni singolo settore, il tema dei negoziati settoriali venne trattato sistematicamente nei contatti, a tutti i livelli, che la Svizzera intrattiene con le istituzioni dell'UE e con i suoi Stati membri. Gli sforzi necessari per lottare contro i malintesi, reali o presunti, dovuti all'assenza sistematica della Svizzera dalle riunioni tra i Quindici, sono stati considerevoli in tutti e quattro gli anni di negoziato.

Il Consiglio dei ministri dei trasporti dell'UE del 14 marzo 1995 adottò le direttive comunitarie in materia di negoziati nel settore dei trasporti terrestri e aerei. Esse precisano che l'accordo negoziato nel settore dei trasporti stradali, ferroviari e combinati deve essere nell'interesse reciproco delle due parti, fondato sul rispetto dei principi di non discriminazione, reciprocità e libera scelta dell'operatore.

Il 3 aprile 1995 ebbe luogo a Bruxelles la seconda riunione orizzontale di negoziato. La Svizzera comunicò la necessità imperativa di aggiungere altri settori al processo settoriale (ponendo un accento particolare sui tessili e prodotti agricoli trasformati) e fece inoltre notare che i settori avrebbero dovuto progredire in modo indipendente gli uni dagli altri.

Le speranze svizzere di un early harvest (vale a dire di una conclusione e applicazione provvisoria, già nel 1995, degli accordi tecnici) si rivelarono infondate già durante la seconda parte del 1995. Dopo aver appurato questo fatto, nell'ottobre

dello stesso anno esaminammo la linea che la Svizzera avrebbe dovuto assumere nei settori politicamente delicati. Un sostanziale passo avanti nei negoziati in grado di aprire prospettive su altri negoziati (educazione/formazione, tessili, prodotti agricoli trasformati ecc.) fu ritenuto possibile solo nella misura in cui fossero stati fatti progressi in tutti e sette i settori di negoziato.

Il 20 ottobre 1995, la presidenza spagnola presentò a titolo informale la proposta seguente:

- conclusione di tutti i negoziati allo stato raggiunto in quel momento;
- accordi limitati nel tempo che potessero essere accompagnati da dichiarazioni unilaterali in base ai quali ogni parte avrebbe potuto far valere liberamente il seguito che intendeva dare ai negoziati alla loro scadenza;
- apertura dei negoziati della seconda fase.

Accogliemmo favorevolmente l'iniziativa e incoraggiammo la presidenza spagnola a ricercare il consenso tra i Quindici.

La terza riunione settoriale di negoziato si svolse a Bruxelles il 25 ottobre 1995. Le due parti hanno fatto un bilancio dei risultati intermedi. Si constatarono progressi sostanziali nei settori tecnici, mentre nei settori dei trasporti e della circolazione delle persone permanevano grandi divergenze.

Dopo l'esame della sua proposta da parte degli Stati membri, la presidenza spagnola decise di ritirare il dossier dei negoziati settoriali dal Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE del dicembre 1995, ritenendo che non fosse maturo per ricevere l'impulso politico finale.

Il 4 e 5 dicembre 1995, il Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE adottò la dichiarazione dal titolo «Relazioni con la Svizzera», nella quale sottolineava l'importanza attribuita a questi negoziati nell'ottica delle relazioni strette e positive da lunga data esistenti tra l'UE e la Svizzera. Chiese di conseguenza alla Commissione di proseguire attivamente i negoziati in corso, conformemente ai principi della globalità e dell'adeguato parallelismo contenuti nelle direttive concernenti i negoziati.

Nel corso della nostra seduta del 24 gennaio 1996, esaminammo le prospettive di una conclusione dei negoziati settoriali che prevedesse un approccio a tappe per i tre settori politicamente delicati. L'ultima tappa doveva ancora essere negoziata. Speravamo di poter procedere nel seguente modo:

- conclusione simultanea dei sette accordi sostanziali (rispettando quindi i principi comunitari della globalità e dell'adeguato parallelismo);
- inclusione negli accordi di una clausola evolutiva che avrebbe potuto comprendere un obiettivo comune a più lungo termine e un calendario di liberalizzazione; il tutto però senza automaticità.

Nei mesi di febbraio e marzo 1996, i responsabili dei negoziati si recarono quindi nelle capitali degli Stati membri dell'UE, effettuando una serie di sondaggi informali con i rappresentanti della Commissione a Bruxelles e della presidenza italiana a Roma.

Dopo aver esaminato il rapporto sui sondaggi in seno all'UE, aver consultato i Cantoni, i presidenti del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale, le Commissioni parlamentari della politica estera, i presidenti dei partiti di governo e le asso-

ciazioni economiche, il 3 aprile 1996 decidemmo di modificare alcuni mandati di negoziato.

In una lettera indirizzata alla Commissione europea, presentammo la nostra migliore offerta alla luce delle intense consultazioni svolte in Svizzera e nell'UE, valida per i tre settori suscettibili di un approccio a tappe senza automaticità.

Il Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE del 13 e 14 maggio 1996 sottolineò nelle sue conclusioni la nuova dinamica che il nostro approccio avrebbe potuto imprimere ai negoziati, pur facendo notare le difficoltà persistenti nei settori della circolazione delle persone e dei trasporti.

Anche il Consiglio dei ministri dei trasporti dell'UE confermò, il 17 giugno 1996, l'approccio costruttivo della Svizzera ma non si espresse sulle questioni dell'apertura progressiva dei mercati e del rispetto dell'autonomia fiscale della Svizzera nel settore dei trasporti terrestri, così come della concessione alla Svizzera perlomeno della quinta libertà aerea.

Come il Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE del 15 luglio 1996, accogliamo favorevolmente l'accelerazione del ritmo imposto ai lavori e il miglioramento del clima negoziale. Di conseguenza, i diversi incontri tra i coordinatori svizzeri e comunitari consentirono di aprire uno spiraglio nel settore della circolazione delle persone, includendo nell'accordo una clausola di salvaguardia destinata ad essere messa in atto cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo e applicata nel caso in cui l'afflusso di lavoratori comunitari verso la Svizzera dovesse superare la media dei tre anni precedenti; in tal caso, la Svizzera sarebbe autorizzata e reintrodurre contingenti per una durata di due anni.

Dopo aver constatato i considerevoli progressi dei negoziati, in particolare nel settore della circolazione delle persone, il Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE ritenne che si poteva ormai concludere un accordo globale nel primo semestre del 1997.

Per la prima volta il Consiglio dei ministri dei trasporti dell'UE riconobbe la specificità del trasporto attraverso le Alpi e avallò l'approccio a tappe della Commissione, favorevole ad un accesso progressivo in Svizzera degli autocarri di oltre 28 tonnellate, senza tuttavia pronunciarsi sugli importi delle tasse di transito.

Allo scopo di considerare le posizioni svizzere di negoziato per la fase finale, furono consultati internamente i principali interessati<sup>5</sup>. Le consultazioni concernevano questioni giudicate politicamente delicate, in particolare, nel settore della circolazione delle persone, l'allentamento della Lex Friedrich e la necessità di una clausola di salvaguardia per i frontalieri, e in quello dei trasporti terrestri, la fiscalità, le clausole di salvaguardia e il contingente per i veicoli di 40 tonnellate. La grande maggioranza degli ambienti consultati auspicò una conclusione rapida dei negoziati. Ad eccezione delle associazioni per la protezione dell'ambiente e dell'ASTAG, essi sostennero la nostra posizione in materia di fiscalità stradale. L'assegnazione di un contingente per veicoli di 40 tonnellate non fu nel complesso contestata.

Con una lettera inviata il 10 ottobre 1997 al commissario van den Broek, rivedemmo i parametri centrali della nostra offerta concernente il settore dei trasporti terrestri. In questa nuova offerta, ponemmo l'accento su una fiscalità stradale accettabile dalle

<sup>5</sup> Cantoni, partiti di governo, presidenti del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, Commissioni parlamentari della politica estera, lavoratori, datori di lavoro, associazioni del settore dei trasporti e per la protezione dell'ambiente.

parti (importo applicabile a partire dal 2005), sulla possibilità di sovvenzionare per una durata limitata il servizio ferroviario allo scopo di coprire i costi d'esercizio, sui contingenti per i veicoli di 40 tonnellate (a partire dall'entrata in vigore dell'accordo, contro pagamento di un prezzo forfettario, dal 2001 e dal 2003, contro pagamento della fiscalità applicabile a partire dal 2005), sulle clausole di salvaguardia e su un sistema di osservazione dei flussi di traffico.

## **134 Fase finale dei negoziati**

### **134.1 Il «compromesso di Kloten» del 23 gennaio 1998**

Il 23 gennaio 1998, il capo del DATEC ha incontrato a Kloten il commissario europeo incaricato dei trasporti e il ministro dei trasporti britannico. In quell'occasione si è trovata una soluzione sui punti ancora in sospeso nei settori dei «trasporti terrestri e aereo». L'onere fiscale medio per il 2005 è stato fissato tra 325 e 330 franchi (percorso 40 t Chiasso-Basilea). Si è inoltre trovato un accordo sugli oneri fiscali dei periodi transitori (1999-2001, 2001-2004), così come sui contingenti per le 40 tonnellate e sulle clausole di salvaguardia. Per quanto concerne l'aviazione civile, la quinta e settima libertà saranno accordate alle compagnie svizzere due anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo.

Anche se la maggioranza degli Stati membri dell'UE ha considerato il dossier «trasporti» come globalmente accettabile, l'opposizione di alcuni di essi, in particolare della Germania, non ha consentito al Consiglio dei ministri dei trasporti dell'UE di accettare il progetto scaturito dalla riunione di Kloten del 23 gennaio 1998. Il problema principale riguardava l'ammontare delle tasse e il settore del trasporto aereo.

### **134.2 L'incontro tra i coordinatori del 16 giugno 1998 e la conclusione politica dei negoziati**

Il 16 giugno 1998, i coordinatori dei negoziati hanno risolto, al loro livello, gli elementi ancora in sospeso nei diversi settori, escluso quello dei trasporti. La questione più delicata concerneva l'assicurazione contro la disoccupazione dei lavoratori con contratti di meno di 12 mesi. A questo proposito, si è convenuto un periodo transitorio di 7 anni durante il quale la somma dei periodi di assicurazione per l'insorgere del diritto alle prestazioni non è applicabile. Le prestazioni saranno versate solo alle persone che hanno versato i contributi in Svizzera per almeno 6 mesi.

I sette settori, elaborati dal profilo tecnico, erano pronti per essere sottoposti alle rispettive istanze politiche.

Il Consiglio dei ministri degli esteri dell'UE del 29 giugno 1998 ha preso atto dei sostanziali progressi raggiunti nei negoziati. Ha sottolineato il carattere globale dei negoziati, la necessità di ottenere risultati soddisfacenti in ogni settore (anche in quello dei trasporti), così come l'esigenza che la durata e l'entrata in vigore dei sette accordi fossero concepite parallelamente (adeguato parallelismo). Il Consiglio ha incaricato il Coreper II (Comitato di rappresentanti permanenti degli Stati membri a Bruxelles) di sottoporli al più presto a una valutazione delle prospettive di conclusione del pacchetto negoziato. Per la prima volta, il Consiglio dei ministri degli este-

ri dell'UE ha preso in mano la conduzione dei negoziati in tutti i settori, senza delegarli alle istanze «tecniche» (es. esperti in materia di trasporti).

Il 27 settembre 1998, il popolo svizzero ha accettato l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) con una maggioranza del 57 per cento. Si è così intravista la fine dei negoziati, stabilendo il quadro giuridico svizzero per l'introduzione di una tassa stradale, valida per gli Svizzeri e gli stranieri.

Il 29 novembre 1998, il 64 per cento dei cittadini si è pronunciato a favore del finanziamento dei grandi progetti di trasporto pubblico. La Svizzera potrà disporre dei mezzi finanziari per realizzare le infrastrutture necessarie per trasferire il traffico merci pesante attraverso le Alpi dalla strada alla ferrovia. Un ulteriore passo, forse decisivo, verso la conclusione dei negoziati era stato compiuto.

Forte di questo sostegno democratico, l'incontro del ministro svizzero dei trasporti con i suoi omologhi degli Stati membri, nella notte dal 30 novembre al 1° dicembre 1998, ha consentito di trovare una soluzione per il settore dei trasporti terrestri, grazie a qualche adeguamento puntuale per il regime transitorio.

Nel frattempo, il Governo tedesco, appena eletto, che avrebbe dovuto assumere la presidenza dell'UE a partire dal 1° gennaio 1999, ha fatto tutto il possibile per sostenere la presidenza austriaca nei suoi sforzi per concludere i negoziati a livello politico.

Nella notte dall'8 al 9 dicembre 1999, i coordinatori svizzeri e comunitari sono riusciti a risolvere gli ultimi punti rimasti aperti (trasporto aereo, agricoltura), in modo che gli accordi potessero essere conclusi politicamente a Vienna l'11 dicembre 1998, a margine del Consiglio europeo sotto la presidenza austriaca, quattro anni dopo il loro inizio.

Gli accordi sono stati parafati a Berna il 26 febbraio 1999 e firmati il 21 giugno 1999.

### **135 Partecipazione delle Commissioni parlamentari, dei Governi cantonali e di esperti privati**

Le Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, conformemente all'articolo 47<sup>bis</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli, hanno collaborato regolarmente e strettamente con noi al momento di stabilire i mandati di negoziato e di correggerne l'evoluzione. Il tema dei «negoziati settoriali bilaterali» figurava regolarmente sulla lista degli oggetti in discussione di entrambe le Commissioni e in casi particolarmente urgenti i presidenti delle Commissioni, così come i presidenti del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, sono stati informati e consultati a breve termine.

Durante tutto il periodo dei negoziati, i Governi cantonali sono stati coinvolti sia a livello tecnico sia a livello politico.

In particolare nei settori degli appalti pubblici, della libera circolazione delle persone, della sicurezza sociale, dei trasporti terrestri e del riconoscimento dei diplomi, i Cantoni hanno apportato conoscenze ed esperienze di cui la Confederazione non disponeva. Gli esperti proposti dalla Conferenza dei Governi cantonali hanno partecipato ai negoziati in quanto membri a pieno titolo delle delegazioni svizzere.

Il flusso giornaliero di informazioni tra la Confederazione e i Governi cantionali è stato garantito dagli addetti all'informazione dei Cantoni presso l'Ufficio dell'integrazione europea DFAE/DFE. Entro i limiti della confidenzialità, essi avevano accesso illimitato agli atti e alle sedute interne della struttura negoziale svizzera. L'applicazione provvisoria (dal 1.9.1996) del disegno di legge sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione, elaborato da un gruppo di lavoro paritetico Confederazione/Cantoni, nonché una struttura d'accompagnamento incisiva, diretta dai membri dei Governi cantionali, della Conferenza dei Governi cantionali hanno facilitato la collaborazione in modo decisivo. Anche il coinvolgimento delle conferenze cantionali dei direttori specializzati ha contribuito a preparare la valutazione politica globale da parte dei Governi cantionali.

Durante le sue sedute, l'assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantionali si è occupata regolarmente dell'andamento dei negoziati. Una delegazione dei Governi cantionali ci comunicava il parere dei Cantoni a scadenze regolari e in occasione delle diverse consultazioni nel corso dei negoziati.

La trattazione delle questioni concernenti l'attuazione interna dei risultati dei negoziati attesi è stata affidata a diversi gruppi di lavoro e a un comitato di direzione paritetico diretto da un consigliere di Stato e dal capo dell'Ufficio dell'integrazione europea DFAE/DFE. Il rapporto finale di questo comitato di direzione era parte integrante della documentazione sottoposta in consultazione ai Cantoni.

I negoziatori svizzeri hanno chiesto il parere di esperti privati, in particolare presso gli istituti europei delle università.

Vi è inoltre stato uno scambio regolare di informazioni e conoscenze specializzate anche con i partner sociali e le organizzazioni economiche, in particolare nell'ambito degli incontri organizzati dal Vorort tra il capo dell'Ufficio dell'integrazione europea e i rappresentanti di tutte le associazioni padronali svizzere.

## **14 Risultati dei negoziati**

### **141 Ricerca**

L'Accordo sulla ricerca tra la Svizzera e la CE consente agli istituti di ricerca, alle università, alle imprese e alle singole persone residenti in Svizzera di partecipare a tutti i programmi specifici e a tutte le azioni previste dal quinto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico dell'UE (PQRS)<sup>6</sup>. Basandosi sulla reciprocità, per gli organismi (centri di ricerca, università, imprese e singole persone) stabiliti nell'UE l'accordo prevede la possibilità di partecipare, a determinate condizioni, fra cui quella del finanziamento autonomo, a progetti di ricerca nazionali, se questi riguardano settori scientifici coperti dal quinto PQRS. L'accordo disciplina inoltre le questioni relative al possesso, allo sfruttamento e alla diffusione di informazioni e ai diritti di proprietà intellettuale derivanti dalle ricerche condotte. Contrariamente agli altri accordi settoriali, la durata dell'Accordo sulla ricerca è limitata fino alla fine del

<sup>6</sup> Per «quinto PQRS» si intendono nell'accordo anche i programmi di ricerca di EURATOM, di cui fa parte il programma Fusione. L'accordo non disciplina tuttavia la forma e le condizioni di partecipazione al programma Fusione. Esse sono disciplinate nell'accordo bilaterale «Fusione», in vigore dal 1979. Questo accordo conferisce ai ricercatori svizzeri gli stessi diritti di quelli riservati ai ricercatori degli Stati membri dell'UE.

quinto PQRS fissata per il 31 dicembre 2002. Di comune intesa, esso potrà tuttavia essere rinnovato o rinegoziato.

Attualmente, la partecipazione della Svizzera al PQRS della CE avviene «di progetto in progetto» con molte importanti restrizioni. L'entrata in vigore dell'accordo, ossia la partecipazione a pieno titolo della Svizzera al quinto PQRS, permetterà di eliminare: (1) l'impossibilità per i ricercatori svizzeri di assumere il coordinamento di un progetto e (2) di avere accesso ai risultati degli altri progetti senza avervi partecipato e ancora (3) la necessità di trovare due partner dello Spazio economico europeo per lanciare un progetto, mentre un membro dell'UE può limitarsi a uno solo. Esso conferirà ai partecipanti svizzeri un vero strumento di controllo e di gestione dei progetti e faciliterà l'integrazione degli ambienti scientifici e tecnologici svizzeri a livello europeo.

La questione della presenza svizzera nei diversi comitati di ricerca è stata disciplinata nell'ambito di una soluzione orizzontale valida per i sette accordi che stabilisce le modalità di partecipazione della Svizzera in tutti i comitati coperti dagli accordi settoriali. I rappresentanti svizzeri avranno lo statuto di osservatori nei diversi comitati di ricerca del quinto PQRS e potranno in tal modo influenzare indirettamente la strategia dei programmi e i contenuti delle ricerche.

I costi della partecipazione della Svizzera al quinto PQRS sono calcolati secondo una chiave di riparto definita nell'accordo. L'entrata in vigore delle disposizioni finanziarie avverrà il 1° gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore dell'accordo. L'ammontare di questi costi è valutato attorno ai 205 milioni di franchi l'anno, importo che supera di 63 milioni di franchi i costi della partecipazione «di progetto in progetto». Si può prevedere che, a dipendenza dei progetti ai quali partecipano istituti di ricerca in Svizzera, vi sarà un riflusso finanziario nel nostro Paese. Di conseguenza, questi costi aggiuntivi legati alla partecipazione a pieno titolo della Svizzera al quinto PQRS devono essere considerati alla luce dei vantaggi sul piano scientifico ed economico che questo tipo di partecipazione apporterà al nostro Paese.

Tenuto conto della sua portata e della sua natura, l'accordo non comporta alcuna conseguenza particolare per i Cantoni.

## **142 Appalti pubblici**

Il contenuto dell'Accordo settoriale negoziato tra la Comunità europea e la Svizzera nel settore degli appalti pubblici riguarda da un lato l'estensione reciproca della liberalizzazione degli appalti pubblici dei Comuni raggiunta nel quadro dell'Accordo plurilaterale<sup>7</sup> dell'OMC del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici<sup>8</sup> (Government Procurement Agreement, AAP, in vigore dal 1.1.1996). D'altro lato dovrebbero essere

<sup>7</sup> Non essendo vincolante per tutti i membri dell'OMC, nella terminologia dell'OMC questo accordo è definito plurilaterale e non multilaterale.

<sup>8</sup> RS **0.632.231.42**. Accanto alla Svizzera, alla CE e ai suoi Stati membri, finora hanno aderito al citato accordo USA, Canada, Giappone, Corea, Israele, Norvegia, Hong Kong, Singapore, Aruba e Principato del Liechtenstein.

liberalizzati i seguenti settori di appalti pubblici: appalti da parte di aziende nei settori dei trasporti su rotaia e delle telecomunicazioni nonché nel settore dell'approvvigionamento di gas e di calore, quindi appalti stipulati da aziende di diritto privato nei settori dell'acqua, dell'energia e dei trasporti.

L'accordo si basa sull'equivalenza di entrambi i sistemi giuridici e sulla comparabilità dell'accesso reciproco al mercato. L'attuazione in Svizzera avviene sia sul piano federale sia su quello cantonale, come peraltro avviene già per l'attuazione dell'AAP. L'accordo contiene, accanto a un'estensione del campo d'applicazione, anche singole disposizioni di tipo materiale. Per appalti pubblici inferiori ai valori soglia<sup>9</sup> stabiliti si è concordato che entrambe le parti contraenti esorteranno i loro servizi di appalto sottoposti all'accordo a trattare gli offerenti dell'altra parte in modo non discriminatorio, senza che sussista un diritto giustiziabile alla parità di trattamento. La Svizzera ha chiarito che a questo proposito, per appalti pubblici inferiori ai valori soglia, gli offerenti dell'UE non potranno avvalersi dei rimedi giuridici cantonali.

La sorveglianza del rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo, come previsto nell'articolo 8, è garantita da una commissione indipendente per ognuna delle due parti. Per l'UE essa è rappresentata dalla Commissione europea; in Svizzera questo compito può essere affidato alla Commissione per l'introduzione e la sorveglianza degli obblighi internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici. Questa Commissione, composta di rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione, è attiva dal 1996 e ha il compito di sorvegliare il rispetto degli obblighi internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici.

Entrambe le parti prevedono sia rimedi giuridici per infrazioni alle regole che disciplinano le gare di appalto, quali sono determinate anche nel quadro dell'Accordo OMC, sia mezzi di ricorso. L'accordo prevede inoltre lo scambio reciproco di informazioni relative ai bandi di gara e alla legislazione pertinente, nonché l'accesso reciproco alle rispettive banche dati.

Per i settori, segnatamente per il settore delle telecomunicazioni, che sono in fase di liberalizzazione e in cui gli operatori agiscono palesemente in condizioni dettate dalla concorrenza, deve sussistere la possibilità di esonerare aziende dall'obbligo di rispettare le regole che disciplinano gli appalti pubblici.

L'importanza di questo accordo per la Svizzera: il volume del mercato legato agli appalti pubblici (beni, servizi e contratti di costruzione) dell'UE è valutato a circa 720 miliardi di euro l'anno (ca. 1150 mia di fr.) ovvero l'11 per cento circa del prodotto interno lordo dell'UE. Il volume globale degli appalti pubblici in Svizzera ammonta a circa 36 miliardi di franchi (ossia a circa il 10% del PIL). Sulla base di questo accordo gli offerenti svizzeri ottengono un accesso agli appalti pubblici dell'UE nettamente migliore rispetto ad oggi; per questo l'accordo è nell'interesse dell'economia svizzera. Le esperienze fatte finora sulla base di accordi esistenti nel settore degli appalti pubblici, in particolare nelle regioni di confine, dimostrano che

<sup>9</sup> Per beni e servizi nel traffico su rotaia i valori soglia ammontano a 400 000 euro (ca. 640 000 fr.) e per le prestazioni edilizie a 5 milioni di euro (ca. 8 mio di fr.). Nel settore delle telecomunicazioni i valori soglia per beni e servizi ammontano a 600 000 euro (ca. 960 000 fr.) e per le prestazioni edilizie a 5 milioni di euro (ca. 8 mio di fr.). Appalti di distretti e Comuni sottostanno a valori soglia di circa 383 000 franchi per beni e servizi e di quasi 10 milioni di franchi per mandati di costruzione. Per maggiori dettagli a questo proposito cfr. n. 2.2.3.2.

gli offerenti svizzeri sono assolutamente in grado di affermarsi nei confronti della concorrenza internazionale. Gli offerenti svizzeri di beni e servizi sarebbero certamente concorrenziali su tutto il mercato degli appalti pubblici dell'UE. D'altro lato, l'accordo contempla anche un'apertura del mercato svizzero degli appalti pubblici al di fuori del mercato interno svizzero, nei confronti dei concorrenti stranieri, che rafforzerà la concorrenza. Di conseguenza, alla sempre maggiore concorrenza a cui sono sottoposti taluni settori si contrapporranno un aumento dell'efficienza dei rispettivi rami economici svizzeri e un impiego presumibilmente più economico delle finanze pubbliche.

### **143 Ostacoli tecnici agli scambi**

Il presente Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (in seguito detto anche MRA - «Mutual Recognition Agreement») è uno strumento per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio nello scambio di prodotti industriali tra la Svizzera e l'UE. Esso prevede il reciproco riconoscimento di valutazioni della conformità (prove, ispezioni, certificazioni, notifiche e omologazioni) tra la Svizzera e la Comunità, per quanto tali valutazioni siano richieste dal diritto svizzero o comunitario per l'esame di sostanze chimiche, prodotti farmaceutici, per il controllo di provenienza di medicinali o per la messa in commercio di macchine, apparecchi elettrici, impianti di telecomunicazione, apparecchi a gas e di riscaldamento, contenitori a pressione, dispositivi di protezione personale, apparecchi utilizzati in ambienti esplosivi, dispositivi medici, giocattoli, strumenti di misurazione, macchine per cantieri, veicoli a motore o trattori ad uso forestale e agricolo. A tale scopo le autorità di entrambe le parti definiscono un numero di organismi, di regola privati, per la certificazione e li autorizzano a eseguire nel Paese esportatore le valutazioni della conformità secondo le prescrizioni relative ai prodotti vigenti nell'altra parte contraente.

Nella misura in cui il diritto svizzero e quello della CE sono riconosciuti equivalenti nell'ambito dell'accordo, per la commercializzazione di un prodotto in Svizzera e nell'UE è necessaria soltanto un'unica valutazione della conformità. Le valutazioni eseguite secondo il diritto svizzero da un organismo svizzero preposto alla valutazione della conformità riconosciuto nel quadro del MRA autorizzano pertanto il produttore ad apporre il marchio della CE sul suo prodotto e a distribuirlo direttamente sul mercato dell'UE senza sottoporlo a un ulteriore esame.

Ad eccezione della notifica di prodotti chimici e della registrazione di medicinali, che rimangono di competenza delle autorità della parte importatrice, sono coperte tutte le procedure di valutazione della conformità necessarie per l'accesso al mercato. Occorre tuttavia rilevare che il riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità è valido solo per le merci provenienti dalle parti all'accordo. Per garantire l'omogeneità all'interno dello SEE dovrebbe essere concluso un accordo analogo con gli Stati dell'AELS-SEE.

Con il presente accordo in futuro si garantirebbe ai produttori svizzeri e agli organismi preposti alla valutazione della conformità l'applicazione di prescrizioni per quanto possibile uguali a quelle applicate ai loro concorrenti dell'UE per l'accesso al mercato europeo nei settori contemplati dall'accordo. Rispetto ad oggi, il MRA permette di accorciare i tempi e ridurre i costi per la commercializzazione dei prodotti nel relativo mercato estero.

Le formalità di sdoganamento, che rimarranno necessarie anche con questo accordo, possono essere eliminate solo con l'adesione all'unione doganale, vale a dire con l'adesione all'UE. Il reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità nei settori in cui non esistono disposizioni armonizzate nell'UE (secondo il principio «Cassis de Dijon») sarebbe possibile solo se la Svizzera riconoscesse una giurisdizione comune, il che non è possibile senza adesione all'UE o allo SEE.

## 144 Agricoltura

L'Accordo tra la CE e la Svizzera sul commercio di prodotti agricoli contiene tutti gli elementi necessari per rafforzare gli scambi reciproci di prodotti agricoli tra la Svizzera e il suo principale partner commerciale, la CE. Attualmente circa tre quarti delle importazioni in Svizzera di prodotti agricoli provengono dalla CE, mentre circa due terzi delle esportazioni di questo settore sono destinate alla CE<sup>10</sup>. L'accordo sull'agricoltura amplierà l'accesso reciproco ai mercati stabilito dall'accordo del 1972 tra la Svizzera e la CEE. La sua portata va ben oltre i diversi scambi di lettere conclusi in passato con la CE e si dimostra più ambizioso del capitolo riservato all'agricoltura dell'Accordo SEE.

Questo accordo prevede da un lato miglioramenti «quantitativi», mediante concessioni tariffarie reciproche per prodotti d'interesse specifico per ogni parte e, dall'altro, facilitazioni «qualitative» degli scambi, che comporteranno la diminuzione o la soppressione degli ostacoli tecnici agli scambi di prodotti agricoli.

Concessioni tariffarie di diverso tipo (apertura di contingenti tariffari, riduzione o addirittura soppressione di dazi doganali) saranno accordate soprattutto nel settore lattiero-caseario, per il quale il libero scambio sarà effettivo allo scadere di un periodo transitorio di cinque anni, nel settore orticolo, frutta e verdura (compresi i fiori recisi), nonché in misura minore per le specialità a base di carne e per le specialità vinicole.

Gli ostacoli tecnici agli scambi nel settore agricolo saranno ridotti e in parte addirittura soppressi per mezzo di accordi fondati di regola sul principio del reciproco riconoscimento dell'equivalenza delle legislazioni nei settori veterinario, fitosanitario, dei mangimi per animali, delle sementi, dei prodotti vitivinicoli e dell'agricoltura biologica. Inoltre, le parti si accordano una protezione reciproca delle denominazioni nei settori dei vini e degli alcolici. La CE riconosce infine alla Svizzera la competenza di fare certificare sul suo territorio le sue esportazioni di frutta e verdura fresche sulla base delle norme di commercializzazione della CE.

Prevedendo una liberalizzazione parziale e adeguata ai diversi settori in questione, l'accordo sull'agricoltura dovrà permettere di raggiungere uno degli obiettivi fondamentali della Politica agricola 2002, vale a dire mantenere il volume di produzione. Il miglioramento dell'accesso al mercato UE e ai suoi 370 milioni di consumatori rappresenta una sfida da raccogliere per l'agricoltura svizzera; le nuove opportunità di esportazione che concede potranno essere sviluppate per accrescere il

<sup>10</sup> Commercio agricolo tra la Svizzera e l'UE (n. 1-24 SA; dati 1997); importazioni: 5,4 mia frs.; esportazioni: 2 mia frs. Disavanzo nel commercio agricolo: 3,4 mia frs. Questo disavanzo risulta in larga parte dalle importazioni in alcuni settori (bevande, in particolare vino, frutta, verdura e prodotti orticoli). Nel settore dei prodotti lattiero-caseari le esportazioni svizzere nell'UE superano invece le importazioni.

volume delle esportazioni svizzere verso i mercati della CE. L'aumento della concorrenza sul mercato agricolo svizzero dovrebbe significare per i consumatori un'offerta di prodotti più diversificata e, a seconda dei settori, un miglioramento del rapporto qualità-prezzo. Senza l'accordo concluso con la CE la realizzazione della nuova politica agricola potrebbe essere compromessa. Le regole concernenti le misure di solidarietà nell'agricoltura devono essere adeguate alle condizioni vigenti nella CE.

## **145      Trasporto aereo**

L'Accordo sul trasporto aereo disciplina l'accesso delle compagnie aeree svizzere al mercato del trasporto aereo europeo liberalizzato, in base al principio della reciprocità. A differenza di altri accordi, per l'Accordo sul trasporto aereo il vigente diritto CE è esteso alla Svizzera. La Svizzera adotta in sostanza le stesse disposizioni come nel caso di adesione all'UE, ma con una limitazione nel settore dei diritti di traffico accordati a tappe alle compagnie aeree svizzere (terza e quarta libertà con l'entrata in vigore dell'accordo, quinta e settima libertà due anni più tardi). Le trattative sulla concessione dell'ottava libertà (cabotaggio in uno Stato dell'UE) inizieranno cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo. Le discriminazioni per motivi di cittadinanza sono vietate e le persone fisiche e giuridiche provenienti dalla Svizzera sono equiparate a quelle della Comunità, vale a dire ricevono nel settore della navigazione aerea la libertà di stabilimento e d'investimento. Le istituzioni comunitarie ricevono competenze in materia di vigilanza e di controllo nel settore del diritto della concorrenza, ma non per quanto concerne gli aiuti statali e le limitazioni dei diritti di atterraggio per motivi ambientali.

I 14<sup>11</sup> accordi bilaterali attualmente vigenti con gli Stati membri dell'UE sono abrogati nei settori disciplinati dal nuovo accordo, nella misura in cui non contengano ulteriori diritti. La posizione concorrenziale delle compagnie aeree svizzere migliora anche in considerazione della futura liberalizzazione del trasporto aereo tra l'UE e gli Stati dell'Europa centrale e orientale, con il loro graduale accesso al mercato aereo europeo. Esse beneficiano della libertà dei prezzi e dell'allestimento dei piani di volo, vale a dire che non sono più necessarie autorizzazioni in materia di tariffe e di rotte aeree. Possono essere raggiunte nuove destinazioni attrattive commercialmente. Le restrizioni esistenti nella vendita e nell'offerta decadono e gli adeguamenti delle capacità ai bisogni dei clienti non possono essere vietati, ciò che permette una migliore utilizzazione della flotta e aiuta a ridurre i costi di produzione. In futuro una compagnia aerea svizzera potrà rilevare la maggioranza di una società aerea della Comunità, senza che questa perda il suo carattere comunitario e i diritti che ne risultano. Non sarà più possibile una discriminazione delle compagnie aeree svizzere rispetto alle compagnie aeree comunitarie, come è stato il caso al momento dell'apertura del nuovo aeroporto milanese della Malpensa, peraltro attualmente collegato in modo non ancora ottimale. Grazie a un «mercato svizzero» ampliato aumenta l'attrattiva delle compagnie aeree svizzere come partner di compagnie aeree non europee.

<sup>11</sup> Nessun accordo è stato finora concluso con la Francia.

L'Accordo sui trasporti terrestri intende garantire una politica coordinata dei trasporti tra la Svizzera e i Paesi dell'UE, favorendo da un lato la mobilità sostenibile e la protezione dell'ambiente e assicurando dall'altro un flusso efficace del traffico nei modi e negli itinerari più appropriati. Questo accordo bilaterale è inoltre uno strumento di liberalizzazione grazie al quale i mercati dei trasporti su strada e su rotaia di merci e persone si apriranno su una base progressiva e reciproca. L'accordo prevede una fase transitoria e un regime definitivo a partire dal 2005 o al più tardi dal 2008. La Svizzera si impegna ad applicare disposizioni equivalenti a quelle della CE, in particolare nel settore del trasporto su strada, per quanto attiene alle norme professionali, sociali, tecniche e ai limiti di peso degli autocarri.

Il principio di causalità è sancito dall'accordo bilaterale in quanto la tassa svizzera sul traffico pesante sarà commisurata in funzione della distanza percorsa e del grado di emissioni inquinanti.

L'accordo prevede l'aumento del limite massimo di peso degli autocarri autorizzati a circolare in Svizzera a 34 tonnellate nel 2001, quindi a 40 tonnellate nel 2005. Questa misura sarà accompagnata da un forte aumento delle tasse stradali miranti a trasferire il trasporto di merci dalla strada alla rotaia. Oggi un automezzo di 28 tonnellate deve versare una somma di 25 franchi per attraversare la Svizzera. Questa tassa sarà aumentata nel 2001 a 172 franchi in media per un automezzo di 34 tonnellate, nel 2005 raggiungerà 292,50 franchi per un automezzo di 40 tonnellate e dall'apertura della prima galleria di base della NFTA (Lötschberg), al più tardi però dal 1° gennaio 2008, 325 franchi. La tassa stradale che un autocarro dovrà pagare per transitare attraverso la Svizzera sarà quindi tredici volte superiore rispetto a oggi.

Nel periodo transitorio che intercorre tra l'entrata in vigore dell'accordo e il 2005, per gli automezzi di 40 tonnellate la Comunità europea riceverà nel 2000 un contingente annuo di 250 000 autorizzazioni, nel 2001 e nel 2002 di 300 000 autorizzazioni ciascuno, e nel 2003 e nel 2004 di 400 000 ciascuno. Inoltre, sarà applicato un prezzo ridotto agli autocarri che transitano a vuoto o trasportano prodotti leggeri per un contingente di 220 000 autoveicoli l'anno. Nei due casi la Svizzera può accordare contingenti uguali agli autotrasportatori svizzeri.

Con l'accordo bilaterale la Svizzera raggiunge due importanti obiettivi. In primo luogo la CE riconosce espressamente che gli strumenti e gli obiettivi della politica svizzera dei trasporti si inseriscono a pieno titolo nella sua politica dei trasporti. I Quindici non avrebbero sottoscritto un tale accordo se non fossero stati convinti della convergenza della politica svizzera (il cui obiettivo è il trasferimento dalla strada alla rotaia della maggior parte del traffico merci attraverso le Alpi) con il loro approccio a più lungo termine. In termini di politica d'integrazione l'accordo è importante perché conferma a livello comunitario una politica dei trasporti sulla quale il popolo svizzero si è pronunciato a più riprese. L'accordo bilaterale consente di mettere in sintonia l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) con l'orientamento della futura legislazione comunitaria in materia di fiscalità stradale e preserva in questo la Svizzera da misure di ritorsione nei suoi confronti. In sintesi l'obiettivo di coordinare le politiche dei trasporti della Svizzera e della Comunità europea è raggiunto.

In secondo luogo l'accordo bilaterale concede alle imprese svizzere le stesse facilità d'accesso al mercato delle imprese domiciliate nello spazio comunitario. La piazza economica svizzera ne esce rafforzata.

Per il trasporto su strada questo significa concretamente che, ad eccezione del cabotaggio nazionale, sarà instaurato un regime liberalizzato per il trasporto delle merci e delle persone tra la Svizzera e i Paesi dell'Unione europea. Tranne che con l'Irlanda, oggi le relazioni sono disciplinate da accordi bilaterali che contengono per alcuni Paesi (segnatamente Germania, Italia, Belgio e Francia) disposizioni che costituiscono ostacoli agli scambi (contingenti). Dal 2001, a determinate condizioni, e dal 2005 in maniera totalmente libera, gli autotrasportatori svizzeri potranno dedicarsi al grande cabotaggio, vale a dire trasportare merci da uno Stato membro dell'Unione europea a un altro Stato membro senza necessariamente transitare attraverso la Svizzera.

Nel settore delle ferrovie, le imprese ferroviarie svizzere avranno il diritto di accedere all'infrastruttura dei Paesi dell'Unione europea. Allo scopo di migliorare l'offerta ferroviaria, la Svizzera conferma la sua intenzione di costruire la NFTA, mentre la Comunità si impegna a migliorare le capacità delle relative vie d'accesso a Nord e a Sud. Infine, la Svizzera conserva un ampio margine di manovra sulle misure che intende adottare per rafforzare la competitività del trasporto combinato, per quanto queste misure non portino a inadeguate distorsioni della concorrenza tra le imprese. Proponiamo di fare buon uso di questa autonomia emanando una serie di misure collaterali che dovranno costituire, soprattutto durante il periodo transitorio, uno stimolo a trasferire il traffico merci pesante dalla strada alla ferrovia.

## **147 Libera circolazione delle persone**

### **147.1 Persone esercitanti un'attività lucrativa e non esercitanti un'attività lucrativa**

Considerata la particolare situazione della Svizzera, l'introduzione della libera circolazione delle persone avverrà in modo graduale e non automatico. A partire dall'entrata in vigore dell'accordo varrà il trattamento nazionale per i cittadini dell'UE in Svizzera e per gli Svizzeri nell'UE. Per i cittadini dell'UE verrà istituito il diritto al rilascio di permessi (sulla base della reciprocità anche per gli Svizzeri nell'UE), che inizialmente sarà tuttavia sottoposto alla riserva del contingentamento, del privilegio degli indigeni e del controllo delle condizioni salariali e di lavoro. La preferenza data alla manodopera indigena e i controlli discriminatori di contratti di lavoro secondo il diritto comunitario saranno abrogati al più tardi dopo due anni. A partire da quel momento varrà, nell'intero spazio UE, la libera circolazione totale per i cittadini svizzeri. La Svizzera continuerà a fissare contingenti anche nei confronti di cittadini degli Stati UE per un periodo transitorio di cinque anni (a partire dall'entrata in vigore vengono istituiti contingenti preferenziali per i cittadini dell'UE). In una seconda fase, la Svizzera introdurrà – a titolo sperimentale –, a partire dal sesto anno dall'entrata in vigore dell'accordo, la libera circolazione senza contingenti con l'UE. Una clausola di salvaguardia unilaterale consentirà alla Svizzera di evitare un aumento straordinario dell'immigrazione. Durante altri sei anni, la Svizzera potrà reintrodurre il contingentamento ogni volta per due anni, qualora la quota d'immigrazione dall'UE dovesse superare un determinato livello. Sia la Sviz-

zera sia l'UE conservano la possibilità, in caso di gravi difficoltà, di ricorrere a una clausola di salvaguardia concordata o di denunciare l'accordo.

L'accordo è concluso per un periodo iniziale di sette anni. Prima della scadenza dei sette anni, la Svizzera ha la possibilità di pronunciarsi sulla sua continuazione nell'ambito di un decreto federale sottoposto al referendum. Dal canto suo, l'UE prorogherà l'accordo tacitamente.

Nell'accordo sono parimenti contenuti il riconoscimento reciproco dei diplomi e dei certificati di lavoro, la coordinazione delle prestazioni di assicurazione sociale e l'acquisto immobiliare, agevolato in modo puntuale; in tale contesto il nocciolo duro della legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero varrà senza cambiamenti. Per quanto riguarda le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione per dimoranti temporanei (contratti di lavoro di durata inferiore a un anno) è stato convenuto un periodo transitorio di sette anni, durante il quale non sarà applicata la somma dei periodi di contribuzione (totalizzazione) come prescritta nell'UE.

## **147.2 Servizi**

L'accordo prevede anche una liberalizzazione parziale nel settore dei servizi. Da un lato, nei settori nei quali esiste un accordo di servizio tra la Svizzera e l'UE, la prestazione di servizi non deve essere aggravata dalle disposizioni nazionali restrittive sulla circolazione delle persone. Dall'altro, è previsto il diritto dei fornitori di servizi di recarsi nello Stato ospitante e ivi fornire un servizio fino a 90 giorni l'anno. Questo diritto è riconosciuto tanto ai lavoratori indipendenti quanto alle persone giuridiche che inviano i loro impiegati nello Stato ospitante.

## **147.3 Sicurezza sociale**

L'accordo prevede il coordinamento della sicurezza sociale secondo il modello delle regolamentazioni vigenti nell'UE, affinché la libera circolazione delle persone non sia ostacolata da disciplinamenti nazionali restrittivi in materia di assicurazioni sociali.

Le legislazioni degli Stati partecipanti possono rimanere invariate ed essere adeguate in ogni momento secondo le esigenze nazionali. Gli Stati si impegnano unicamente a osservare alcuni principi e regole comuni nell'applicazione delle loro prescrizioni giuridiche interne. In primo piano vi sono il divieto della discriminazione sulla base della cittadinanza e il versamento integrale delle prestazioni in denaro in caso di domicilio in un altro Stato parte. Sono fondamentali anche le regolamentazioni concernenti l'appartenenza all'assicurazione di uno Stato, il conteggio reciproco di periodi assicurativi per ricevere le prestazioni (in particolare per ricevere prestazioni estere) e l'assistenza in materia di prestazioni in natura in caso di malattia o infortunio all'estero.

Queste regole di coordinamento valgono per i settori assicurativi concernenti malattia, vecchiaia, invalidità e decesso (prestazioni ai superstiti), infortunio, disoccupazione e prestazioni familiari. Si riferiscono alle disposizioni legali della Confederazione e dei Cantoni e sostituiscono in linea di principio i nostri accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale con gli Stati membri dell'UE.

Vi saranno innovazioni soprattutto nell'assicurazione malattie. Le persone che risiedono in uno Stato dell'UE ma lavorano in Svizzera dovranno in linea di principio assicurarsi in Svizzera, unitamente ai membri della loro famiglia che non esercitano un'attività lucrativa. Lo stesso vale per i beneficiari di rendita che hanno sempre lavorato solo in Svizzera e trascorrono la quiescenza in uno Stato dell'UE. Queste persone dovranno pagare premi individuali, calcolati in funzione dei costi da coprire, e bisognerà tener conto dei costi spesso più bassi all'estero. A seconda del Paese di domicilio, sono applicabili regole particolari che consentono alle persone interessate di rimanere assicurate nel loro Stato di domicilio. Le persone di condizione economica modesta avranno inoltre diritto a un contributo di riduzione dei premi. Dal momento che l'accordo assoggetta alcune persone domiciliate in uno Stato dell'UE all'obbligo assicurativo secondo la LAMal e che la LAMal prevede un contributo di riduzione dei premi per le persone di condizione economica modesta, queste facilitazioni devono essere accordate anche quando gli interessati vivono in un Paese dell'UE. La riduzione del premio non può quindi essere rifiutata perché l'assicurato non vive in Svizzera.

Le persone assicurate in Svizzera che si ammalano in uno Stato dell'UE saranno curate come se fossero assicurate in quello Stato, alla tariffa applicabile a livello nazionale. I costi saranno in seguito fatturati alla cassa malati svizzera. Gli assicurati saranno quindi coperti meglio di oggi. Attualmente la cassa assume al massimo il doppio dell'importo che avrebbe dovuto pagare secondo il diritto svizzero. Nel caso inverso, le persone assicurate in uno Stato dell'UE che si ammalano o hanno un infortunio in Svizzera, in particolare quando sono in vacanza, saranno curate per conto dell'assicuratore estero. Questo rappresenta un miglioramento perché attualmente molte casse malati degli Stati dell'UE non coprono le spese sorte in uno Stato che non è membro dell'UE.

Secondo il principio della parità di trattamento, i cittadini degli Stati membri dell'UE che risiedono sul territorio dell'Unione europea devono essere ammessi nell'AVS/ AI facoltativa alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri. Ne potrebbero derivare costi enormi, dal momento che questa assicurazione è già oggi molto deficitaria. Bisogna quindi limitare la possibilità di adesione all'assicurazione facoltativa ai Paesi che non fanno parte dell'UE. La revisione in corso dell'assicurazione facoltativa prevede questa restrizione, nella misura in cui l'adesione è limitata alle persone domiciliate in uno Stato non legato alla Svizzera da un accordo sulla sicurezza sociale. L'accordo con l'UE non prevede la parità di trattamento per i cittadini dell'UE che risiedono fuori dallo spazio UE. Essi possono aderire all'assicurazione facoltativa solo se sono stati precedentemente assicurati presso l'assicurazione obbligatoria AVS/AI per una durata ininterrotta di cinque anni.

Le rendite dell'AVS/AI potranno in generale continuare a essere calcolate secondo il diritto svizzero. A tal fine occorre adeguare le regole di calcolo delle rendite parziali.

Gli assegni per grandi invalidi dell'AVS/AI continueranno a essere versati solo alle persone domiciliate in Svizzera; occorre tuttavia menzionare espressamente nella legislazione nazionale che queste prestazioni sono finanziate esclusivamente dagli enti pubblici, come è peraltro già il caso nella prassi.

Per beneficiare delle prestazioni complementari, i cittadini comunitari non avranno più bisogno del periodo minimo di domicilio di dieci anni attualmente imposto dalla

Svizzera ai cittadini stranieri. Queste prestazioni continueranno tuttavia anche in futuro a essere versate solo in caso di domicilio in Svizzera.

Per quanto concerne il secondo pilastro, l'accordo riguarda solo la previdenza minima. Il calcolo e il pagamento delle prestazioni avranno sempre luogo secondo la legge svizzera. Dopo un periodo transitorio di cinque anni, il versamento in contanti della prestazione d'uscita sarà ancora possibile se l'avente diritto lascia la Svizzera per uno Stato dell'UE ma non più in tutti i casi.

Nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione sono previste due fasi. Per un periodo transitorio di sette anni, in Svizzera non verranno sommati i periodi assicurativi trascorsi all'estero di lavoratori con un rapporto lavorativo di durata inferiore a un anno. Di conseguenza, i dimoranti temporanei avranno diritto a prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione soltanto se adempiranno il periodo minimo di contribuzione fissato dal diritto svizzero. Dopo sette anni, nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE si applicherà il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi.

In materia di assegni familiari sono interessate le regolamentazioni federale e cantonali. Anche in questo caso vale il principio della parità di trattamento. L'avente diritto riceverà gli assegni familiari per i suoi figli all'estero come se fossero domiciliati in Svizzera. Regole specifiche e la collaborazione tra gli istituti dei diversi Paesi consentiranno di evitare il cumulo dei versamenti.

## **147.4 Riconoscimento dei diplomi**

Nell'ambito dell'accordo, la Svizzera accetta di trasporre nel diritto svizzero la sostanza del pertinente patrimonio normativo CE; in contropartita, la CE riconosce i certificati di fine formazione corrispondenti al diritto comunitario.

Le pertinenti direttive CE prevedono a quali condizioni è permesso a cittadini UE l'esercizio, in base alla loro formazione comprovata, di un'attività professionale in un altro Stato membro, ivi regolamentata, vale a dire riservata ai titolari di un determinato diploma nazionale o certificato professionale.

La situazione ancora poco chiara per una parte dei diplomi di architettura è per noi inaccettabile. Abbiamo preso provvedimenti per correggere il più presto possibile questa situazione insoddisfacente.

## **148 Adeguato parallelismo, disposizioni istituzionali e generali dei sette accordi**

### **148.1 Adeguato parallelismo**

La descrizione dello svolgimento dei negoziati (n. 13) ha sottolineato la condizione centrale posta dall'UE per accettare l'approccio settoriale proposto dalla Svizzera. L'esigenza dell'adeguato parallelismo tra i sette accordi risulta dalla valutazione comunitaria secondo cui solo l'insieme degli accordi soddisfa il reciproco interesse della Svizzera e dell'UE. Di conseguenza, o i sette accordi sono conclusi e approvati ed entrano in vigore simultaneamente o il rifiuto di un solo accordo ostacola l'entrata in vigore degli altri sei. L'UE ha inoltre posto la condizione che, in caso di

abrogazione di uno dei sette accordi, gli altri sei cessano di essere applicabili. Quest'ultima regola, a volte definita «clausola ghigliottina», non si applica per la scadenza ordinaria dell'accordo sulla cooperazione scientifica né nel caso di denuncia di questo accordo da parte della Svizzera a seguito di modifica da parte delle CE dei suoi programmi quadro ai quali partecipa la Svizzera.

## **148.2 Sette accordi distinti**

Fatto salvo l'adeguato parallelismo, i sette accordi sono chiaramente distinti, essendo fondati su basi giuridiche specifiche. Contrariamente a quanto era stato proposto dalla Svizzera, l'UE ha rifiutato di stabilire legami giuridici formali tra alcuni accordi settoriali e accordi esistenti tra la Svizzera e le CE (Accordo di libero scambio del 1972, Accordo quadro di cooperazione scientifica e tecnica del 1986). Gli accordi sono stati negoziati separatamente ma in modo coordinato, secondo i mandati di negoziato corrispondenti a ogni settore.

Le disposizioni istituzionali e generali dei sette accordi sono simili in ampia misura. Alcune differenze risultano dalla natura particolare dei singoli accordi. Si può distinguere il semplice Accordo sulla cooperazione scientifica dai cinque complessi accordi di liberalizzazione degli scambi, generalmente basati sull'equivalenza delle legislazioni delle parti (circolazione delle persone, del reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, prodotti agricoli, appalti pubblici e trasporti terrestri). Un ultimo tipo di accordo corrisponde all'Accordo sul trasporto aereo, che equivale a un accordo d'integrazione parziale. In questo settore, la Svizzera si è impegnata a riprendere il patrimonio normativo comunitario pertinente, la cui applicazione e interpretazione sono parzialmente controllate dalle istituzioni comunitarie. Un simile accordo d'integrazione impone l'obiettivo dell'omogeneità delle regole attuali e future delle parti contraenti, della loro applicazione e interpretazione (in particolare in modo da impedire distorsioni della concorrenza).

## **148.3 Comitati misti e gestione degli accordi**

I sette accordi sono di principio fondati sulla cooperazione intergovernativa classica. Tutti gli accordi sono gestiti da comitati misti in seno ai quali le parti contraenti prendono le loro decisioni di comune intesa e quindi all'unanimità. Il nuovo accordo sulla cooperazione scientifica sarà gestito dal comitato misto istituito dall'accordo quadro di cooperazione scientifica e tecnica del 1986. Per contro, il comitato misto istituito dal nuovo Accordo sui trasporti terrestri eserciterà anche le funzioni di gestione dell'Accordo di transito del 1992, che scadrà nel 2005. D'altra parte, l'Accordo sul commercio di prodotti agricoli istituisce due comitati misti, uno di competenza generale, l'altro di competenza esclusiva per il settore veterinario.

I comitati misti dispongono di potere decisionale solo nei casi previsti dagli accordi. L'esecuzione delle decisioni è effettuata dalle parti contraenti secondo le loro regole. I comitati misti possono decidere di modificare gli allegati degli accordi, il cui contenuto è di natura tecnica (es. elenco delle legislazioni e delle autorità delle parti). Si tratta di una delega di competenze al nostro Consiglio che è sottoposta all'ap-

provazione del Parlamento. Ognuno degli accordi precisa quali allegati possono essere modificati dai comitati misti. È evidente che il comitato misto non può decidere di imporre nuovi obblighi alle parti. Una tale decisione deve essere presa e approvata dalle parti secondo le loro rispettive procedure, così come ogni modifica degli accordi stessi.

Incaricati di sorvegliare il buon funzionamento degli accordi, i comitati misti facilitano gli scambi di informazioni e le consultazioni tra le parti. Si occupano di comporre le controversie su domanda delle parti. Ognuno dei comitati misti può costituire gruppi di lavoro che lo assistano nello svolgimento dei suoi compiti.

Nel settore del trasporto aereo, le decisioni prese dalle istituzioni comunitarie conformemente alle regole dell'accordo possono essere contestate solo davanti alla Corte di giustizia delle CE (CdGCE) e non davanti al comitato misto istituito dall'accordo.

#### **148.4 Attuazione degli accordi e sorveglianza della loro applicazione**

Ogni parte contraente si impegna a prendere tutti i provvedimenti necessari per garantire l'esecuzione degli obblighi derivanti dagli accordi. Ogni parte è responsabile della buona esecuzione degli accordi sul proprio territorio.

L'Accordo sul trasporto aereo, in quanto accordo d'integrazione parziale (cfr. n. 148.1), riprende tutto il patrimonio normativo in questo settore quale diritto comune delle parti e affida alle istituzioni comunitarie la sorveglianza dell'applicazione delle regole in materia di concorrenza. Le infrazioni a queste regole saranno sanzionate, secondo la necessità, dalla Commissione o dalla Corte di giustizia delle CE.

Il riconoscimento di queste competenze non costituisce un cambiamento nella prassi perché la dottrina delle ripercussioni (riconosciuta anche nel diritto svizzero) legittima già attualmente queste istituzioni a sanzionare i comportamenti degli operatori economici non comunitari, se questi comportamenti hanno ripercussioni sul territorio comunitario.

Per contro, per quanto concerne gli aiuti statali nel settore del trasporto aereo, ognuna delle parti contraenti vigila sovraneamente affinché le regole dell'accordo siano rispettate sul suo territorio.

Anche nel settore degli appalti pubblici, le parti hanno preso provvedimenti particolari, dal momento che affideranno la sorveglianza dell'applicazione dell'accordo ad autorità competenti per i loro rispettivi territori.

#### **148.5 Diritto svizzero e diritto comunitario. Sviluppo del diritto. Comitati comunitari**

Nei sette accordi, le parti hanno conservato la loro autonomia decisionale. Esse non hanno peraltro trasferito alcuna competenza legislativa a un'istanza sovranazionale. La maggioranza degli accordi settoriali (libera circolazione delle persone, prodotti agricoli, ostacoli tecnici agli scambi, appalti pubblici e trasporti terrestri) è basata sull'equivalenza delle legislazioni delle parti. Da dieci anni, la legislazione svizzera che ha ripercussioni al di fuori dei confini della Svizzera è regolarmente adeguata

alla legislazione dell'UE, suo principale vicino e partner commerciale. Questa circostanza ha facilitato i negoziati, tenuto conto del fatto che quando conclude un accordo con un qualsiasi Stato terzo, la Comunità non accetta di principio di fissare regole comuni che derogano al patrimonio normativo comunitario. Nel settore degli appalti pubblici, le regole delle parti sono ampiamente equivalenti, dal momento che entrambe hanno firmato il relativo accordo nel 1994 nell'ambito dell'OMC.

Occorre rilevare il carattere eccezionale dell'Accordo sul trasporto aereo, che trasforma in regole comuni delle parti l'insieme delle regole comunitarie applicabili in questo settore. Il diritto svizzero pertinente rimarrà quindi applicabile per i comportamenti che hanno ripercussioni esclusivamente in Svizzera. La ripresa delle disposizioni del diritto comunitario giustifica che esse siano interpretate e applicate conformemente alla giurisprudenza e alla prassi delle istituzioni comunitarie anteriori alla data della firma dell'accordo. La Svizzera sarà informata sulla giurisprudenza e la prassi posteriori e, su domanda di una parte, le conseguenze di queste ultime potranno essere determinate dal comitato misto al fine di assicurare il buon funzionamento dell'accordo. Prima di iniziare una simile deliberazione in seno al comitato misto, il nostro Consiglio potrebbe consultare il Tribunale federale e/o la Commissione della concorrenza.

Nell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, le parti si impegnano a prendere le misure necessarie per applicare nelle loro relazioni diritti e obblighi equivalenti a quelli contenuti negli atti comunitari a cui l'accordo fa riferimento. Questo accordo chiede di tener conto della giurisprudenza pertinente della CdGCE anteriore alla sua firma. Su domanda di una parte, il comitato misto potrà determinare le implicazioni della giurisprudenza posteriore, di cui la Svizzera sarà tenuta informata. Anche in tal caso, prima di un simile dibattito, il nostro Consiglio potrebbe consultare il Tribunale federale e/o il Tribunale federale delle assicurazioni.

Nella misura in cui gli accordi sono fondati sull'equivalenza delle legislazioni delle parti o direttamente sul patrimonio normativo comunitario, è utile prevedere procedure d'informazione e/o di consultazione qualora una parte intenda modificare le sue regole in un settore coperto da un accordo. Gli accordi sui trasporti terrestri e aereo prevedono competenze particolari del rispettivo comitato misto per salvaguardare il buon funzionamento dell'accordo in questione.

Evidentemente, le parti contraenti hanno salvaguardato la loro autonomia legislativa negli accordi settoriali, ma occorre rilevare che esse hanno interesse a mantenere l'equivalenza della loro legislazione. Se non si tiene regolarmente conto dell'evoluzione del diritto comunitario nei settori coperti dagli accordi settoriali, le divergenze tra le regole svizzere e comunitarie ostacoleranno la buona applicazione degli accordi in questione.

Tenuto conto del carattere settoriale e non globale dei sette accordi e del fatto che essi non riprendono integralmente il patrimonio normativo comunitario, escluso l'Accordo sul trasporto aereo, la Svizzera non potrà partecipare pienamente a tutti i comitati comunitari che gestiscono questo patrimonio. Ciò nonostante, con una dichiarazione del Consiglio dell'UE allegata all'Atto finale di firma degli accordi, la Svizzera ha ottenuto che i suoi rappresentanti possano partecipare in qualità di osservatori attivi alle riunioni dei comitati importanti nei settori della ricerca, del trasporto aereo, della sicurezza sociale e del riconoscimento dei diplomi. I rappresentanti svizzeri avranno il diritto di parola ma non il diritto di voto. Inoltre, nei settori in cui la legislazione svizzera è equivalente al patrimonio normativo comunitario, la

Commissione consulterà gli esperti svizzeri allo stesso titolo degli esperti degli Stati membri quando preparerà le proposte di regole o misure che dovrà sottomettere ai comitati (cfr. art. 100 dell'Accordo SEE; messaggio SEE del 18 maggio 1992, FF 1992 IV 312).

## **148.6 Atto finale. Dichiarazioni delle parti. Regimi linguistici degli accordi**

Le parti contraenti hanno firmato, assieme ai sette accordi, un atto finale il cui interesse essenziale è di riunire tutte le dichiarazioni comuni o unilaterali delle parti stesse o di alcune loro istituzioni relative agli accordi settoriali.

Queste dichiarazioni contengono affermazioni o impegni politici che, in quanto tali, non potevano essere introdotti negli accordi stessi. Conformemente all'articolo 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (RS 0.111), le dichiarazioni rientrano nel contesto degli accordi ai quali sono legate e hanno di principio un valore interpretativo.

Nel presente messaggio le dichiarazioni figurano nei capitoli relativi agli accordi interessati.

Il numero di versioni linguistiche degli accordi che fanno ufficialmente fede risulta sia dal regime linguistico svizzero sia da quello dell'UE che pone su un piano di parità le undici lingue ufficiali dei suoi quindici Stati membri (di cui tre lingue sono comuni a quelle della Svizzera). L'interpretazione delle disposizioni degli accordi implica se necessario un confronto delle diverse versioni linguistiche. In caso di divergenze tra queste versioni, la disposizione in questione sarà interpretata in funzione del contesto dell'accordo di cui fa parte, così come alla luce dell'oggetto e dello scopo di questo accordo (art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, RS 0.111).

## **15 Valutazione degli accordi**

### **151 Valutazione politica**

Nell'attuale contesto europeo, caratterizzato da approcci globali di collaborazione e dall'ampliamento dell'UE, non era affatto ovvio che le relazioni con l'UE avrebbero dovuto essere portate avanti mediante accordi settoriali limitati. L'UE, impegnata nel proprio consolidamento interno e nell'apertura verso l'esterno, si è presa il tempo necessario prima di affrontare il tipo di collaborazione auspicato dalla Svizzera. Essa intendeva evitare che la Svizzera si prendesse il meglio e difendere gli interessi concreti di tutti gli Stati membri nei confronti del nostro Paese.

La lunga durata dei negoziati, che dimostra anche i limiti dell'approccio settoriale per una salvaguardia puntuale degli interessi di collaborazione, si spiega anche con il fatto che entrambe le parti hanno dovuto risolvere delicati problemi negoziali, in particolare nei settori della libera circolazione delle persone e dei trasporti terrestri.

La conclusione dei negoziati è sembrata possibile solo quando tutti gli Stati membri sono apparsi unanimemente convinti nel complesso i sette accordi avrebbero portato più vantaggi che svantaggi per ognuno di loro. Lo stesso valeva anche per la Svizzera.

Il nostro Consiglio ha approvato la conclusione politica dei negoziati settoriali, convinto di aver raggiunto un risultato globale equilibrato e di aver ottenuto mediante i negoziati settoriali quanto era possibile ottenere, seguendo la via negoziale con coerenza e tenacia in un contesto difficile. Esso constatata in particolare che importanti esigenze dell'economia sono state realizzate e che si sono poste le basi per una politica dei trasporti europea coordinata ed ecologica. L'istituzione graduale e controllata della libera circolazione delle persone offrirà agli Svizzeri ulteriori possibilità di operare nell'area UE.

Da anni la conclusione dei negoziati con l'UE costituisce la priorità operativa della nostra politica d'integrazione. Gli accordi raggiunti rappresentano l'unico progetto realizzabile a breve e medio termine al fine di sviluppare concretamente le relazioni istituzionali tra la Svizzera e il suo principale partner politico, economico e culturale in Europa. Gli accordi istituiscono nuovi legami e offrono opportunità per nuove iniziative transfrontaliere dei cittadini.

Con i sette accordi si è riusciti a ridurre il preoccupante isolamento istituzionale della Svizzera a livello politico ed economico, circoscrivendolo a una base stabile. Equilibrando gli interessi con i 15 Stati membri dell'UE, si è riusciti a salvaguardare i punti forti della politica Svizzera, in particolare una politica dei trasporti terrestri sostenibile a livello ecologico ed economico e – anche per il tramite di ulteriori misure di accompagnamento – la preziosa pace del lavoro.

Gli accordi si inseriscono perfettamente nella nostra politica d'integrazione imposta sul lungo termine, così com'è stata definita nel nostro messaggio concernente l'iniziativa popolare «Sì all'Europa»/controprogetto del 27.05.1998 e nel rapporto sull'integrazione 1999 del 3 febbraio 1999. La situazione della Svizzera in materia di politica d'integrazione sarà notevolmente migliorata da questi accordi assolutamente eurocompatibili, senza tuttavia essere pregiudicata per il futuro. Riteniamo che non vi siano motivi per non concludere, se del caso, ulteriori accordi settoriali con l'UE, purché essi soddisfino in modo equilibrato i reciproci interessi e possano essere conclusi entro un termine utile. A questo proposito non ci facciamo tuttavia illusioni: nel rapporto sull'integrazione 1999 (p. 285 segg.) abbiamo spiegato – confrontando tutti gli strumenti delle relazioni Svizzera-UE – perché siamo convinti che i limiti contenutistici e procedurali per ulteriori accordi settoriali tra la Svizzera e l'Unione europea saranno presto raggiunti. A prescindere dal notevole impegno negoziale e dagli interessi eterogenei degli Stati membri dell'UE, pesa particolarmente il fatto che in questioni centrali (unione doganale, stabilità monetaria, sicurezza interna ed esterna, politica commerciale) si potrebbero trovare soluzioni contrattuali solo se la Svizzera trasferisse diritti sovrani all'UE, riconoscendo in particolare la preminenza giurisdizionale della Corte europea di giustizia e quella delle decisioni di maggioranza del Consiglio dei ministri a livello legislativo e politico.

Dal profilo politico sarà in ogni caso decisiva l'approvazione dei sette accordi settoriali per stabilire le future relazioni con l'UE. La Svizzera stessa ha proposto questo sistema di collaborazione. Non senza intensi sforzi politici e diplomatici è riuscita alla fine a convincere l'UE. La procedura di approvazione nel Parlamento europeo e,

per quanto concerne l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, nel Parlamento degli Stati dell'UE mostrerà se questo cammino svizzero verso l'integrazione europea troverà consenso.

## 152 Valutazione economica

L'economia svizzera è già oggi fortemente legata a quella degli Stati dell'UE. Nell'ambito dell'Accordo di libero scambio del 1972, la Svizzera è in effetti riuscita a smantellare importanti ostacoli agli scambi di merci, come i dazi e i contingenti<sup>12</sup>. Con l'entrata in vigore dei sette accordi, l'accesso al mercato sarà gradatamente migliorato e consolidato a livello contrattuale. Si aprono quindi nuove prospettive di smercio, così come di crescita e di occupazione. Con l'apertura del mercato aumentano anche la ripartizione del lavoro e la concorrenza, con una conseguente maggiore efficienza economica. Non si può stabilire in che misura l'apertura del mercato promuova la crescita economica ma ci si può aspettare che essa comporti senz'altro nuove opportunità per gli operatori economici. La capacità di cogliere queste opportunità presuppone un'economia concorrenziale.

I vantaggi economici dell'apertura dei mercati sono limitati dal profilo istituzionale: non si tratta di una partecipazione integrale al mercato interno UE, che può aver luogo solo con l'adesione. I sette accordi riguardano settori parziali delle quattro libertà concernenti la circolazione delle persone, le merci, i capitali e i servizi nonché alcune politiche d'accompagnamento. A seconda dei settori è diversa la vicinanza tra le soluzioni contrattuali negoziate e le condizioni nel diritto del mercato interno UE. È un dato di fatto che si mantengono i controlli alle frontiere per merci e persone e che non sono ancora state considerate altre esigenze negoziali di entrambe le parti (prodotti agricoli trasformati, partecipazione a programmi UE nel settore della formazione o del movimento della cinematografia, statistica, osservazione dell'ambiente, lotta antifrode, ecc.).

Dallo sfruttamento innovativo degli accordi si attendono ripercussioni sensibili sul benessere della Svizzera. Questa questione è stata affrontata nell'ambito di studi economici demandati dal nostro Consiglio in relazione al rapporto sull'integrazione 1999 e pubblicati nella serie di studi dell'UFSEL<sup>13</sup>. Secondo i risultati di questi studi, l'effetto positivo degli accordi settoriali si avrà soprattutto nella libera circolazione delle persone e nei trasporti terrestri e aerei. In particolare i classici settori d'esportazione dovrebbero approfittare dell'accesso facilitato al mercato interno UE. Gli studi constatano che con i nuovi accordi il PIL e gli investimenti in Svizzera dovrebbero aumentare mentre a lungo termine dovrebbero diminuire la disoccupazione e il livello dei prezzi.

<sup>12</sup> Cfr. rapporto del 15 gennaio 1997 sulla politica economica esterna 96/1+2.

<sup>13</sup> Universität der Bundeswehr Hamburg, Prof. Straubhar: *Integration und Arbeitsmarkt - Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union*  
BAK, Konjunkturforschung Basel AG: *Alternative EU-Integrationszenarien der Schweiz*  
PFZ, Ufficio di ricerche congiunturali: *Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts*  
LEA, Università di Ginevra: *Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe*  
ECOPLAN, Berna: *EU Integration der Schweiz: Wirtschaftliche Auswirkungen*

La crescita supplementare va attribuita al miglioramento delle seguenti condizioni quadro:

- migliori condizioni per la partecipazione ai programmi di ricerca dell'UE;
- apertura dei mercati dei trasporti di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia;
- apertura dei mercati del lavoro, migliori possibilità di sviluppo, formazione e perfezionamento professionale e nuovo potenziale negli scambi di servizi internazionali, legati alle persone;
- situazione concorrenziale radicalmente migliore per le compagnie aeree svizzere;
- riduzione degli ostacoli agli scambi nel commercio agricolo (eliminazione dei doppi controlli di qualità);
- riduzione degli ostacoli agli scambi per i prodotti industriali (eliminazione dei costi di transazione e informazione legati alle doppie valutazioni della conformità nell'UE e in Svizzera, in particolare per macchine, medicinali, prodotti medici, impianti di telecomunicazione e altri prodotti ad alta tecnologia);
- abrogazione delle prescrizioni concernenti il valore aggiunto locale del 50 per cento e la clausola di differenziazione dei prezzi pari al 3 per cento per gli appalti pubblici nei settori dei trasporti su rotaia e delle telecomunicazioni.

Il bilancio delle ripercussioni economiche dei sette nuovi accordi è positivo anche se, come dimostrano gli studi indipendenti allestiti per il rapporto sull'integrazione 1999, inizialmente occorrerà prevedere costi di adeguamento e di trasformazione. È tuttavia difficile quantificare l'utile economico, poiché da un lato è difficile definire le future condizioni quadro economiche in Svizzera e all'estero e dall'altro lo sfruttamento delle nuove libertà economiche nei rapporti con l'UE presuppone iniziative private difficili da prevenire. È invece incontestato il fatto che per le imprese in Svizzera e per gli investitori gli accordi contribuiranno a stabilizzare in modo positivo e calcolabile le condizioni quadro per gli scambi economici in Europa. È interessante che, a parte gli studi, le associazioni economiche svizzere auspicano unanimemente e insistentemente la conclusione e la rapida attuazione degli accordi.

Se – come detto – è difficile quantificare le ripercussioni economiche dei sette accordi, è altrettanto difficile valutare le loro conseguenze finanziarie sul bilancio della Confederazione. Esso sarà influenzato dalle ripercussioni indirette degli accordi settoriali sulla crescita economica, sull'andamento dei tassi d'interesse e sul mercato del lavoro. Attualmente è difficile individuare e valutare questi effetti. Secondo una stima prudente, si prevede un onere supplementare sul bilancio federale di circa 600 milioni di franchi, pari a circa l'1 per cento delle spese della Confederazione. Un riassunto di queste stime si trova nel numero 311.1.

## **16 Risultati della procedura di consultazione**

### **161 In generale**

Il 15 marzo, due settimane dopo la parafa dei testi degli accordi, è stata aperta la procedura di consultazione sui sette accordi e sulle misure di applicazione e d'accompagnamento, che si è protratta sino al 13 aprile 1999 (la procedura di consultazione sulle misure d'accompagnamento nell'ambito della circolazione delle persone si è svolta separatamente, dal 3 febbraio al 12 marzo). Nell'ambito della procedura di consultazione centrale, svolta dal nostro Consiglio sotto forma di conferenze o per scritto, si sono espressi i due Tribunali federali, i Cantoni, i partiti politici presenti nell'Assemblea federale e le organizzazioni padronali. I dipartimenti hanno inoltre svolto una procedura di consultazione decentralizzata rivolta ad altri destinatari interessati agli accordi settoriali.

Dei numerosi destinatari che hanno ricevuto la documentazione posta in consultazione, una buona parte ha risposto. Dalle loro risposte risultano le seguenti tendenze:

- lo svolgimento della consultazione è stato accolto positivamente anche se, dopo le precedenti consultazioni durante i negoziati (cfr. n. 1), vi erano a disposizione solo tre settimane. In questa situazione alcuni gruppi d'interesse (ad es. l'UDC) si sono riservati di esprimere il loro parere definitivo su determinate questioni sino alla conclusione della procedura parlamentare;
- tutti i destinatari della consultazione hanno sostenuto la ratifica dei sette accordi settoriali. Essi li valutano positivamente, anche se per singoli gruppi non hanno un campo d'applicazione sufficientemente esteso (ad es.: prodotti di trasformazione agricoli). La maggioranza ritiene che questi accordi costituiscano un importante passo avanti verso l'apertura dei mercati e di conseguenza li approva;
- la maggioranza degli interpellati approva anche le modifiche di legge necessarie per una trasposizione trasparente degli accordi e alcuni formulano anche proposte di modifiche (ad es. nel settore sociale);
- le misure d'accompagnamento proposte nel settore della circolazione delle persone e dei trasporti terrestri sono valutate in modo diverso. Alcuni le considerano prioritarie e indispensabili per un'ampia approvazione mentre altri ritengono che debbano essere modificate. Inoltre si richiedono misure d'accompagnamento nel settore agricolo. In diversi pareri si chiede che siano limitate alla durata degli accordi e si fa notare che le misure d'accompagnamento devono essere definite in modo chiaro e vincolante per evitare conflitti tra la politica interna e la politica estera. Si chiede inoltre che queste misure siano decise in modo vincolante al più tardi al momento della decisione parlamentare sugli accordi bilaterali, perché altrimenti tutti gli accordi sarebbero seriamente in pericolo;
- per quanto concerne l'approvazione degli accordi, alcuni chiedono che essi formino un pacchetto sia con le misure di trasposizione sia con quelle di accompagnamento. Altri, al contrario, respingono fermamente queste connessioni per proteggere gli accordi bilaterali possono essere protetti da una situazione di tutto o niente riguardo alle misure d'accompagnamento. L'UDC è l'unico interpellato a chiedere che in ogni caso siano il popolo e i Cantoni

a decidere su un progetto di tale importanza e per tale motivo propone che gli accordi siano sottoposti al referendum obbligatorio;

- i commenti concernenti il contenuto del presente messaggio sono in generale positivi e si concentrano sugli accordi relativi alla circolazione delle persone, all'agricoltura e ai trasporti terrestri, così come sugli adeguamenti giuridici e sulle misure d'accompagnamento nei settori dei trasporti terrestri e della circolazione delle persone (cfr. in particolare n. 166.1-166.3).

## **162 Risultati della procedura di consultazione presso i tribunali federali**

Di regola il Tribunale federale non prende posizione sulle disposizioni materiali di disegni di legge e anche in questo caso ha seguito questa prassi. È chiaro che in alcuni settori gli accordi bilaterali comporteranno un onere di lavoro supplementare per il Tribunale federale (ad es. nel diritto sulla polizia degli stranieri). Il Tribunale federale critica il fatto che nel settore della libera circolazione del personale medico, per quanto concerne la protezione giuridica, sia previsto di accordargli un diritto di ricorso amministrativo diretto contro le decisioni del DFI. Il Tribunale federale rifiuta di essere la prima istanza giudiziaria in questioni di diritto amministrativo federale con l'obbligo di un controllo integrale delle fattispecie e del diritto.

Il Tribunale federale delle assicurazioni si esprime solo sull'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Le sue considerazioni nel settore delle assicurazioni sociali riguardano tra l'altro questioni come le condizioni per la trattazione di ricorsi da parte dei Cantoni, l'istituzione di sistemi di comunicazione tra la CdGCE e il Tribunale federale delle assicurazioni per garantire che la giurisprudenza svizzera si comparabile a quella dell'UE, la garanzia di uno scambio di informazioni tra il «comitato misto» e il Tribunale federale delle assicurazioni, l'istituzione di una commissione di ricorso per le questioni inerenti al settore dell'assicurazione malattie al posto delle autorità cantonali attualmente competenti e la garanzia dell'accesso alle informazioni sulla giurisprudenza dell'UE per tutti gli interessati.

## **163 Risultati della procedura di consultazione nei Cantoni**

I Governi cantonali hanno incaricato la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) di elaborare una posizione comune e di sottoporla ai Cantoni per decisione. Durante l'assemblea plenaria del CGC del 1° aprile 1999, i 26 Governi cantonali hanno approvato la sua posizione.

I Governi cantonali ritengono estremamente importanti gli accordi bilaterali. Considerano opportuno regolare a lungo termine i rapporti tra la Svizzera e l'UE nell'interesse del Paese, dei cittadini e dei Cantoni. Approvano quindi la conclusione di questi accordi, e ci chiedono di sottoporli all'Assemblea federale per approvazione. Ne sostengono la ratifica, l'attuazione e l'esecuzione anche se permane un certo scetticismo riguardo all'accordo sui trasporti terrestri, che viene accettato tenendo conto delle condizioni quadro immutabili della logica contrattuale.

I Cantoni raccomandano al nostro Consiglio e alle vostre Camere di fare in modo che le misure d'accompagnamento dell'accordo sui trasporti terrestri siano stabilite

in modo vincolante al più tardi al momento della decisione finale sugli accordi settoriali bilaterali. I Cantoni chiedono di poter sedere a pieno titolo nei relativi comitati in tutti i settori che li concernono direttamente (appalti pubblici, trasporto aereo, trasporti terrestri, libera circolazione delle persone, sicurezza sociale, riconoscimento dei diplomi), così come nelle corrispondenti commissioni che saranno incaricate di sviluppare il diritto. Nell'attuazione e nell'esecuzione deve essere mantenuta l'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e ai Cantoni deve essere lasciato il margine di manovra concesso loro dalla Costituzione federale.

I Governi cantonali sostengono l'accordo sugli appalti pubblici e non hanno obiezioni riguardo al suo contenuto materiale. Per poter attuare tempestivamente l'accordo, è necessario secondo loro uno stretto coordinamento tra Confederazione e Cantoni. Essi ritengono importante partecipare attivamente allo sviluppo delle basi legali e auspicano di far parte del comitato misto conformemente all'articolo 11 dell'accordo. Ritengono inoltre che l'attuale chiara ripartizione delle competenze e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni debba essere assolutamente mantenuta. Infine rifiutano un ulteriore controllo giuridico. Respingono i tentativi di affidare alla Commissione degli appalti pubblici Confederazione-Cantoni maggiori competenze, che potrebbero andare sino a una decisione di diritto; questa Commissione non dovrebbe nemmeno avere competenze giudiziarie.

Per quanto concerne l'accordo sui trasporti terrestri, i Cantoni considerano l'avvicinamento tra l'UE e la Svizzera nella politica dei trasporti come un processo che, considerato l'accordo in sé assieme al diritto nazionale e alla politica europea e svizzera in materia di trasporti, deve essere sviluppato. Criticano tuttavia che lo sviluppo dell'accordo avvenga nell'ambito del «comitato misto» e chiedono che vengano coinvolti anche i Cantoni, il Parlamento e il popolo. Chiedono in particolare che si prendano misure d'accompagnamento vincolanti, efficaci e realizzabili dal profilo finanziario al fine di raggiungere lo scopo di trasferire il traffico merci pesante attraverso le Alpi dalla strada alla rotaia. Essi si dichiarano disposti ad attuare le misure d'accompagnamento se il loro finanziamento è garantito. A questo proposito partono dal presupposto che i costi per l'esecuzione delle misure debbano essere finanziati in maggioranza con fondi federali (ad es. le spese supplementari che diventano necessarie a causa del maggiore controllo del trasporto delle merci su strada). Essi temono che le misure d'accompagnamento proposte non saranno sufficienti per far fronte in modo ottimale al crescente trasporto di merci su strada. Bisogna quindi preparare tempestivamente ulteriori misure con la partecipazione dei Cantoni.

La posizione geografica e la struttura economica dei Cantoni determinano il tipo e l'intensità delle ripercussioni sui Cantoni dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. Tutti i Cantoni sono in linea di principio favorevoli all'accordo e considerano la sua trasposizione come un rafforzamento della piazza economica svizzera. Chiedono tuttavia di essere rappresentanti singolarmente, con poteri di codecisione o consultivi, nei rispettivi organi della comitatologia, conformemente alla ripartizione interna delle competenze. I Cantoni si pongono inoltre domande specifiche nel settore dell'assicurazione malattie. Rifiutano in particolare chiaramente il finanziamento dei sussidi per i premi degli assicurati domiciliati all'estero. Chiedono quindi che la Confederazione, assieme ai Cantoni e agli assicurati, elabori soluzioni praticabili. Per quanto concerne il reciproco riconoscimento dei diplomi, i Cantoni partono dal presupposto che la Confederazione lasci loro il margine di manovra necessario per l'attuazione.

## 164 **Risultati della procedura di consultazione presso i partiti politici**

I quattro partiti di Governo, così come i seguenti partiti rappresentati nell'Assemblea federale: PCS, UDF, PEV, PSL, i Verdi, PLS e PsdL hanno preso posizione nell'ambito della consultazione svoltasi sotto forma di conferenza, mentre altri vi hanno rinunciato per diversi motivi (ad es. termine di consultazione troppo breve per un progetto complesso). Tutti hanno giudicato gli accordi positivi e importanti dal profilo economico: sono favorevoli alla loro ratifica e all'approvazione delle modifiche di leggi e delle misure d'accompagnamento necessarie. Per quanto concerne i contenuti delle misure di attuazione e d'accompagnamento sussistono in parte opinioni diverse e per tale motivo, in alcuni punti, soprattutto nei settori dei trasporti terrestri, della circolazione delle persone, delle assicurazioni sociali e dell'agricoltura, sono state presentate proposte di modifiche (cfr. n. 166 segg.)

L'UDC, che è favorevole alla via bilaterale quale alternativa a un'integrazione completa, si esprimerà definitivamente su tutto il pacchetto bilaterale, compresi gli accordi e le misure di attuazione e d'accompagnamento, solo al termine della procedura parlamentare. Chiede che per un progetto di simile importanza gli accordi siano sottoposti al referendum obbligatorio. Questo soprattutto perché l'accordo sui trasporti terrestri relativizza in buona parte l'articolo di protezione delle Alpi sancito dalla Costituzione.

Nelle loro considerazioni generali, i partiti di Governo considerano la ratifica degli accordi settoriali come imperativa, urgente, auspicabile o – tenendo conto degli interessi della Svizzera – indispensabile e come un importante passo nella politica d'integrazione. L'UDC ritiene che gli accordi settoriali non debbano essere intesi in alcun modo come un primo passo verso l'adesione all'UE ma che costituiscano accordi tra Stati paritari e quindi in quanto tali rappresentino una soluzione indipendente. L'UDC ci chiede di ritirare la domanda presentata nel 1992 di avvio dei negoziati di adesione e di abbandonare l'obiettivo strategico dell'adesione all'UE.

Il PS ritiene che le trasposizioni giuridiche e le misure d'accompagnamento connesse con gli accordi bilaterali debbano costituire un unico pacchetto. Gli altri partiti di Governo respingono connessioni giuridiche dirette. Essi ritengono tuttavia che dal profilo della politica interna sia indispensabile regolare le misure d'accompagnamento parallelamente all'approvazione degli accordi per garantire – in caso di referendum facoltativo – il successo di tutto il pacchetto alle urne.

Mentre per quanto concerne la definizione delle misure d'accompagnamento nei settori dei trasporti terrestri e della circolazione delle persone sussistono ancora divergenze d'opinione, secondo l'UDC le misure d'accompagnamento nel settore dei trasporti terrestri sono inutili. PLR e UDC ritengono tuttavia necessario esentare totalmente dalla TTPCP i viaggi di andata e ritorno ai terminali ferroviari per promuovere questo importante sistema di trasporto.

Secondo PLR, PPD e UDC anche nell'Accordo sul commercio di prodotti agricoli sono necessarie misure d'accompagnamento per ridurre i costi di produzione e promuovere lo smercio di prodotti agricoli. Questo parere è contestato dal PS. Occorre adeguare la legge sull'agricoltura per rafforzare le misure di solidarietà e rivedere la legge sulle derrate alimentari.

Il PLR ci sostiene nella nostra intenzione di promuovere, per un periodo limitato ben definito, la concorrenzialità del trasporto di merci su rotaia sino a quando le misure d'accompagnamento saranno pienamente efficaci.

## **165 Risultati della procedura di consultazione presso le organizzazioni padronali, i partner sociali e presso altre associazioni, organizzazioni o cerchie interessate ai risultati degli accordi settoriali Svizzera-CE**

Tutte le organizzazioni padronali dell'economia e tutti i partner sociali sono favorevoli agli accordi settoriali e ne approvano la ratifica. Valutano gli accordi come un chiaro miglioramento delle condizioni quadro per l'economia svizzera e per le sue relazioni con il suo principale partner commerciale. Per quanto riguarda sia l'apertura del mercato sia la riduzione dei costi delle transazioni e delle informazioni, essi ritengono che si possano fare importanti passi avanti. Ne derivano ripercussioni di apertura del mercato positive dal profilo economico, soprattutto grazie all'ampliamento del sistema degli appalti pubblici, alla graduale facilitazione della libera circolazione delle persone, agli accordi sui trasporti terrestri e aerei, nonché agli accordi nel settore agricolo. Si aprono nuove prospettive di vendita e di occupazione per la Svizzera. Essi sostengono quindi una rapida entrata in vigore e trasposizione degli accordi.

Vi è unanimità sul fatto che è impossibile quantificare i vantaggi degli accordi così come gli oneri sul bilancio da essi indotti. Le associazioni padronali ritengono che i costi siano sopportabili. Secondo loro, gli accordi non hanno solo un'importanza economica ma anche una valenza politica. Il particolare carattere degli accordi bilaterali è una condizione indispensabile per ogni futura politica d'integrazione. I sette accordi avvicinano la Svizzera all'UE in modo pragmatico e sostenibile.

Anche se sostengono l'orientamento delle misure d'accompagnamento, le associazioni padronali dell'economia sono critiche nei confronti di alcune di esse, in particolare per quanto concerne la circolazione delle persone (obbligatorietà generale dei contratti di collettivi di lavoro) e i trasporti terrestri (contingente di 40 t per i trasportatori svizzeri). Alcuni fanno notare con fermezza che le misure d'accompagnamento devono essere definite in modo chiaro e vincolante e dovranno entrare in vigore solo quando saranno approvati gli accordi settoriali. L'Unione svizzera delle arti e mestieri esprime qualche preoccupazione sul fatto che il settore dei trasporti terrestri potrebbe pregiudicare l'approvazione di tutto il pacchetto. Secondo l'Unione svizzera dei contadini, le condizioni quadro legislative devono essere allestite in modo tale che le misure di solidarietà per lo smercio dei prodotti agricoli siano rafforzate così da consentire ai contadini svizzeri di disporre degli stessi mezzi dei loro concorrenti nell'UE.

L'accordo sulla ricerca e l'accordo sugli appalti pubblici sono valutati positivamente specialmente dall'industria meccanica, perché offrono nuove possibilità. Il secondo trova fondamentalmente un grande riscontro presso la Società svizzera impresari costruttori, che però ha fatto notare qualche lacuna. Essa critica in particolare il fatto che non è ancora stata ripresa la direttiva sul coordinamento delle costruzioni, estremamente importante per i Paesi europei, e che il controllo dell'osservanza degli obblighi sia svolto dalla Commissione per l'introduzione e la sorveglianza degli obblighi internazionali della Svizzera nel settore degli appalti pubblici, già esistente

attualmente. La Società svizzera impresari costruttori giudica inoltre importante l'Accordo sulla libera circolazione delle persone per quanto concerne il reclutamento di manodopera, in particolare perché viene abrogato lo statuto di stagionale e si facilita la circolazione di confine.

Le associazioni hanno accolto molto positivamente le regolamentazioni concernenti il trasferimento di personale nei gruppi industriali, dal momento che viene a cadere la limitazione concernente il trasferimento dei quadri e degli specialisti. Rifiutano tuttavia in maggioranza, nel settore delle misure d'accompagnamento, la proposta relativa al conferimento facilitato dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro, pur accettando la legge federale sul distacco di lavoratori in Svizzera e le misure intese a impedire il dumping salariale nell'ambito nei contratti di lavoro normali.

Secondo l'industria farmaceutica, l'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazioni della conformità non è del tutto soddisfacente a causa della limitazioni sulle merci d'origine e delle incertezze concernenti i controlli successivi di medicinali in caso di importazione nell'UE. Riguardo all'accordo agricolo è insoddisfante il fatto che i prodotti agricoli trasformati non siano stati oggetto dei negoziati.

Per quanto concerne le posizioni specifiche delle associazioni, organizzazioni o altre cerchie interessate ai risultati dei negoziati settoriali si vedano i numeri 166.1-166-7.

## **166 Risultati della procedura di consultazione in settori scelti**

### **166.1 Ricerca**

Nella consultazione esterna non sono stati espressi pareri che rimettano in discussione gli effetti dell'accordo o adducano nuovi elementi da tenere in considerazione. I partecipanti alla consultazione hanno soprattutto sottolineato taluni aspetti già trattati nel messaggio. Le organizzazioni scientifiche e industriali che si sono espresse<sup>14</sup> hanno ribadito il loro giudizio positivo già espresso un anno or sono in forma più dettagliata (cfr. n. 214.3). Anche i partiti politici e le associazioni economiche sono favorevoli all'accordo. Le organizzazioni consultate chiedono di trarre il massimo beneficio dalla partecipazione integrale ai programmi quadro di ricerca. Considerata l'importanza dei contributi finanziari sull'insieme dei mezzi che la Confederazione destina alla promozione della ricerca, occorre garantire un buon ritorno finanziario:

- deve essere accordata particolare attenzione alle misure d'accompagnamento a favore dei potenziali partecipanti, in particolare delle piccole e medie imprese (PMU);
- i benefici della piena partecipazione devono essere in particolare misurati mediante valutazioni.

<sup>14</sup> Si tratta delle organizzazioni seguenti: Vorort, ASM/VSM, FNRS, CSS, CUS e CRUS.

## 166.2 Appalti pubblici

L'Associazione svizzera dei banchieri, il Vorort e le associazioni ad esso affiliate (tra le altre la VSM) come pure il Centre patronal vaudois reputano l'apertura nel settore degli appalti un ulteriore stimolo a una migliore regime di concorrenza in Svizzera. L'UDC esprime dubbi in merito all'applicabilità ai Comuni delle regole dell'OMC sugli appalti, pur se accolta con favore dalle stesse associazioni intercomunali.

I Cantoni, le associazioni economiche le associazioni intercomunali e delle città nonché l'UDC hanno preso posizione in modo sostanziale sull'accordo. Molti suggerimenti sono stati integrati nel testo del messaggio. Tra questi, vanno segnalati gli aspetti seguenti:

- I Cantoni, l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'UDC sottolineano la necessità di non rivoluzionare la ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni. L'assoggettamento al diritto federale o a quello cantonale dei nuovi servizi dei settori preposti agli appalti previsti dall'accordo dovrà essere definito da un gruppo di lavoro composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni.
- I Cantoni, l'Associazione dei Comuni svizzeri e la Conferenza svizzera della costruzione si esprimono sulla vigilanza degli obblighi internazionali della Svizzera. Il messaggio intende chiarire eventuali malintesi.
- Il grande numero di valori soglia suscita preoccupazioni presso i Cantoni e l'industria. Potranno fare ordine in questo settore soltanto un'armonizzazione internazionale nell'ambito dell'OMC, la semplificazione delle regole, come previste nei prossime negoziati UE e OMC, nonché una migliore armonizzazione tra i Cantoni.

## 166.3 Ostacoli tecnici agli scambi

L'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazioni della conformità ha raccolto in consultazione un vasto consenso per lo più incondizionato.

La Conferenza dei Governi cantonali sostiene l'accordo a nome dei Cantoni e si aspetta che quest'ultimo contribuisca a limitare considerevolmente gli ostacoli incontrati dall'economia svizzera in seguito alla non partecipazione allo SEE. Osserva inoltre che i Cantoni – in relazione a un'eventuale futura inclusione del settore dei prodotti da costruzione, settore particolarmente importante per l'economia svizzera – hanno approvato una convenzione intercantonale volta a ridurre gli ostacoli tecnici agli scambi che, insieme alla prevista legge federale sui prodotti da costruzione, costituirà la base per una regolamentazione unitaria in tutta la Svizzera per quanto concerne la messa in commercio di prodotti da costruzione. Da ultimo, l'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali, anch'esso coinvolto nei negoziati, si è espresso positivamente sull'accordo.

L'accordo non ha suscitato commenti tra i partiti. Dei partiti di Governo, soltanto l'UDC ha precisato di sostenerlo perché esso rafforza la competitività della nostra economia d'esportazione aprendole nuovi mercati, riduce i costi per le valutazioni della conformità e mette a disposizione dei consumatori svizzeri una più ampia

scelta di prodotti. L'accordo è anche il risultato della via del cosiddetto adeguamento autonomo intrapresa in diversi settori dalla Svizzera.

Tra le organizzazioni padronali, il Vorort ha in particolare formulato specifiche osservazioni. L'abbattimento degli ostacoli tecnici agli scambi è un obiettivo centrale per l'economia svizzera. Le organizzazioni che fanno parte del Vorort sono compatte nel sostenere l'accordo. L'eliminazione dei gravosi doppiini nei collaudi permette all'economia svizzera non solo notevoli economie, ma anche risparmi di tempo nella commercializzazione dei prodotti sui mercati esteri. Questo fattore è assai importante per diversi settori tecnologici di punta dell'industria d'esportazione, quali l'industria farmaceutica, dei medicinali, degli impianti di telecomunicazione e delle macchine. Inoltre, ne esce rafforzata sul mercato europeo la posizione degli enti svizzeri di valutazione della conformità. Il Centre Patronal deplora che il cosiddetto principio del «Cassis de Dijon» non sia sancito nell'accordo. Il Vorort reputa invece che quest'omissione non provocherà grandi ostacoli, e intravede per il futuro lacune o necessità d'intervento essenzialmente su tre punti: come detto, occorre concludere un accordo parallelo con gli Stati dell'AELS-SEE. Secondariamente, dovranno essere chiarite rapidamente, mediante direttive d'interpretazione del numero 15, le incertezze in merito alle verifiche della liberazione di partite di medicinali. Da ultimo, si dovrà abrogare la limitazione alle merci originarie degli Stati parte prevista dall'accordo, dato che questa limitazione ha effetti pregiudizievoli soprattutto per l'industria chimico-farmaceutica in ragione della globalizzazione della produzione.

Anche le associazioni professionali consultate si esprimono positivamente sull'accordo. La Società svizzera delle industrie chimiche (SSIC) considera vantaggioso che in futuro siano garantiti il riconoscimento reciproco dei controlli di fabbricazione (ispezioni NBF) e le liberazioni di partite in caso di fornitura di prodotti farmaceutici nell'UE. Dovrebbe inoltre essere relativamente agevole estendere il campo d'applicazione dell'accordo ad altri tipi di prodotti, quali i prodotti chimici e fitosanitari. Non è invece giudicata vantaggiosa la limitazione alle sole merci originarie degli Stati parte prevista dall'accordo, destinata a crescere d'importanza con il procedere della rapida globalizzazione dell'industria farmaceutica. La SSIC rileva inoltre il problema delle insicurezze in relazione con le verifiche delle liberazioni di partite di prodotti farmaceutici in seguito alla nuova interpretazione data alle normative CE vigenti.

Per l'Associazione svizzera dei costruttori di macchine (VSM) la rimozione degli ostacoli tecnici al commercio è un imperativo centrale. L'accordo viene valutato positivamente. In particolare è apprezzato il fatto che sia previsto il riconoscimento reciproco in settori di capitale importanza per la VSM quali quelli delle macchine, degli apparecchi elettrici, dei prodotti medicinali, degli impianti di telecomunicazione e dei trattori forestali e agricoli. La scelta di adeguare autonomamente le prescrizioni svizzere alle normative CE si è dimostrata felice e comincia a produrre i suoi frutti. La VSM si pronuncia anche a favore di una rapida integrazione nell'accordo delle nuove direttive sugli apparecchi a pressione e dei prodotti da costruzione. Particolarmente benvenuta è inoltre la soluzione scelta per le macchine d'occasione, secondo cui l'accesso reciproco al mercato è concesso, analogamente a quanto avviene nello SEE, sulla base delle esigenze iniziali. Una facilitazione considerevole è costituita dalla precisazione contenuta nel MRA, secondo cui la documentazione tecnica per i prodotti esportati nell'UE non deve essere permanentemente disponi-

bile sul territorio di quest'ultima, ma deve essere messa a disposizione entro un termine congruo su domanda delle autorità.

Anche l'Associazione svizzera delle imprese di riscaldamento e d'aerazione reputa indispensabile il riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità che, consentendo di contenere i costi, rende più concorrenziali i propri membri.

## 166.4 Agricoltura

I partecipanti alla consultazione accolgono con favore l'accordo sull'agricoltura e sottolineano l'importanza per l'agricoltura svizzera di un migliore accesso al mercato europeo. Rilevano però che le previste misure di liberalizzazione costituiranno una grande sfida per il settore primario. Alcuni deplorano che l'UE abbia escluso dai negoziati i prodotti agricoli lavorati e auspicano che siano avviati senza indugio colloqui bilaterali su questo tema.

I Cantoni che hanno preso posizione sulla questione giudicano per lo più positivamente l'accordo (BE, VD, JU, NE, LU), ritenendo che aprirà nuove prospettive all'agricoltura svizzera. Mettono altresì in rilievo che l'agricoltura, per mettere a frutto tali prospettive, deve poter contare su un equilibrato pacchetto di misure d'accompagnamento. In particolare, occorrerà sostenere le misure di autosostegno attuate dalle organizzazioni di produttori, l'indicazione di provenienza dei prodotti e dei processi di produzione, il miglioramento delle opportunità di esportazione per i prodotti lavorati e l'abrogazione del divieto europeo d'importazione di bovini e di carne bovina di provenienza svizzera. Preoccupato delle conseguenze che i negoziati avranno per i produttori di carne secca, il Cantone dei Grigioni appoggia la loro richiesta di misure d'accompagnamento specifiche per questo comparto economico.

I principali partiti politici hanno accolto positivamente i risultati dei negoziati in ambito agricolo. PLR, PPD e UDC, come pure i Cantoni, chiedono l'adozione di efficaci misure d'accompagnamento. In proposito, il PLR ritiene particolarmente importante appoggiare il rafforzamento delle misure di autosostegno nonché la revisione della legge sulle derrate alimentari, in modo da farla concordare con le disposizioni UE per quanto concerne l'agevolazione dell'esportazione di prodotti animali. Oltre il rafforzamento delle misure di autosostegno, il PPD auspica un migliore accesso al mercato per i prodotti agricoli lavorati, il massimo sfruttamento possibile delle disposizioni GATT/OMC a sostegno di questi prodotti, l'indicazione di provenienza e del metodo di produzione, procedure efficienti di promozione dello smercio e il miglioramento delle condizioni quadro per l'agricoltura. L'UDC accoglie con particolare soddisfazione le parti dell'accordo che eliminano ostacoli tecnici agli scambi e permettono una riduzione dei costi. Chiede espressamente che siano appoggiate le misure di autosostegno e l'adeguamento della legge sulle derrate alimentari, così da giungere più agevolmente all'equivalenza delle disposizioni nell'intero settore della produzione animale. Il PS non sostiene le misure d'accompagnamento per l'agricoltura, poiché l'accordo sull'agricoltura le è già favorevole.

Le organizzazioni agricole approvano nel complesso gli esiti dei negoziati nel settore agricolo, rilevano però che essi costituiscono per l'agricoltura una sfida notevole. L'Unione svizzera dei contadini sottolinea l'urgenza di provvedimenti sul piano dei costi che permettano agli agricoltori, sottoposti a una concorrenza più dura, di svolgere la loro attività in un contesto economicamente favorevole. L'USC e le altre più importanti organizzazioni agricole ribadiscono l'importanza di misure d'accompa-

gnamento nel senso di quelle proposte dai Cantoni e dai partiti politici. L'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte (UCPL) sostiene che i risultati dei negoziati sono sbilanciati e fa dipendere la sua accettazione dall'adozione di efficienti misure di accompagnamento. Le organizzazioni dei produttori ortofrutticoli sono invece soddisfatte dei risultati.

Anche le organizzazioni economiche hanno accolto positivamente l'accordo sull'agricoltura. L'industria svizzera delle derrate alimentari ha ripetutamente dichiarato negli ultimi anni il suo interesse al ravvicinamento delle disposizioni svizzere sulle derrate alimentari animali a quelle dell'UE. Anche il rapporto del 22 agosto 1997<sup>15</sup> elaborato dall'Ufficio federale di veterinaria insieme alle cerchie interessate giunge alla conclusione che le condizioni quadro per l'esportazione di tali prodotti nell'UE devono essere migliorate. Dato che è possibile esportare derrate alimentari di origine animale verso l'UE già con le vigenti basi giuridiche<sup>16</sup>, si raccomanda di non procedere a una modifica a breve termine della legge sulle derrate alimentari, ma di ottimizzare dapprima le ordinanze d'esecuzione in vigore. Sulla base di questo risultato, abbiamo rinunciato a sottoporre alle cerchie interessate, nel quadro della procedura di consultazione relativa agli accordi settoriali, un avamprogetto in merito. Tuttavia, molte cerchie consultate<sup>17</sup> chiedono che sia sottoposto al Parlamento già con il presente messaggio un disegno di modifica della legge sulle derrate alimentari. Per non perdere tempo nell'ambito dei negoziati per il riconoscimento dell'equivalenza della normativa svizzera con quella dell'UE, abbiamo deciso di accogliere questa richiesta.

## 166.5 Trasporto aereo

In linea di massima, l'Accordo sul trasporto aereo è stato accolto favorevolmente da tutti i partecipanti alla consultazione. La liberalizzazione raggiunta grazie all'accordo e il conseguente potenziamento della concorrenza nell'ambito del traffico aereo sono stati ritenuti particolarmente positivi.

Tra le varie osservazioni specifiche relative all'Accordo sul trasporto aereo menzioniamo le seguenti.

I Cantoni desiderano partecipare ai lavori del Comitato misto, che si occupa della conservazione e dell'ulteriore sviluppo dell'Accordo sul trasporto aereo. Diversi partecipanti alla consultazione hanno auspicato inoltre un chiarimento giuridico per appurare se le tasse legate ai rumori e alle immissioni introdotte negli aeroporti svizzeri possano essere mantenute anche dopo l'entrata in vigore dell'accordo (Cantoni, UDC). Infine, i Verdi e l'ATA hanno chiesto che una parte del beneficio economico conseguito grazie all'accordo venga impiegata per misure di protezione ambientale,

<sup>15</sup> Rapporto del 22 agosto 1997 dell'Ufficio federale di veterinaria «La legislazione svizzera in materia di igiene delle carni alla luce delle esigenze dell'Unione europea (UE)», ottenibile presso l'Ufficio federale di veterinaria, 3003 Berna.

<sup>16</sup> Ordinanza del 1° marzo 1995 su l'importazione, il transito e l'esportazione di derrate alimentari e oggetti d'uso (OITEDerr; RS 817.41), ordinanza del 20 aprile 1988 concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali (OITE; RS 916.443.11).

<sup>17</sup> Cfr. il parere del Partito liberale radicale svizzero, dell'Unione democratica di centro, della Federazione delle industrie alimentari svizzere e dal Gruppo svizzero per le regioni di montagna.

mentre il Vorort si è opposto a titolo cautelativo a tutte le misure di accompagnamento adottate.

## **166.6 Trasporti terrestri**

### **166.61 Organizzazione della procedura di consultazione**

La consultazione relativa all'accordo sui trasporti terrestri e sulle misure d'accompagnamento si è svolta su due piani. Accanto ad audizioni in forma di conferenza, è stata data la possibilità alle cerchie consultate di esprimersi per scritto.

Le audizioni in forma di conferenza si suddividevano in una parte generale concernente i sette accordi e in una parte specifica ai singoli dipartimenti relativa all'accordo sui trasporti terrestri e le relative misure d'accompagnamento. I capi di DFAE, DFI, DFE e DATEC hanno sentito i quattro partiti di Governo, i partiti non governativi (LPS, Verdi, PCS, PEV, UDF, PSL e PSdL) e le organizzazioni padronali (Vorort, Unione svizzera degli imprenditori, Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione svizzera dei contadini) e dei lavoratori (Unione sindacale svizzera, Federazione nazionale dei sindacati cristiani, Federazione delle società svizzere degli impiegati). In merito all'accordo sui trasporti terrestri, il capo del DATEC ha sentito la Conferenza dei governi cantonali (CdC), i partiti di Governo e le cerchie interessate (Associazione svizzera dei trasporti, Centro di contatto ambiente, WWF, Iniziativa delle Alpi, Greenpeace, Federazione svizzera dei ferrovieri, Sindacato cristiano trasporto, Pro Bahn Svizzera, Swiss Shippers Council, Associazione svizzera delle case di spedizione e di logistica, Groupement Fer, Les Routiers suisses, FFS, BLS, Unione dei trasporti pubblici, Hangartner SA, Touring Club Svizzero, Automobil Club Svizzero, Federazione svizzera del traffico stradale, ASTAG, Hupac). Quaranta organizzazioni circa si sono espresse per scritto.

### **166.62 Accoglienza generale**

L'accordo sui trasporti terrestri è stato generalmente accolto con favore, come necessario elemento di incentivazione delle relazioni contrattuali nel settore tra Svizzera e CE. Soltanto il SEV e Pro Bahn Svizzera sono fundamentalmente scettici. La concessione per un periodo transitorio di un contingente di automezzi di 40 tonnellate, e secondo alcuni partecipanti alla consultazione le aliquote troppo basse della TTPCP, sono giudicate un grave ostacolo all'auspicato trasferimento del traffico attraverso le Alpi dalla strada alla ferrovia.

Praticamente tutti i partecipanti alla consultazione insistono sull'assoluta necessità di misure d'accompagnamento all'accordo sui trasporti terrestri, giacché altrimenti l'obiettivo del trasferimento del traffico alla ferrovia potrebbe difficilmente essere raggiunto. Sull'organizzazione e l'attuazione di tali misure d'accompagnamento i pareri sono però talvolta sensibilmente discordi. Soltanto il Centre Patronal li respinge del tutto, mentre l'Unione svizzera delle arti e mestieri vorrebbe separarli dall'accordo sui trasporti terrestri.

Molti partecipanti alla consultazione hanno inoltre giudicato troppo ottimistiche le nostre affermazioni circa gli effetti che l'accordo e le misure d'accompagnamento avranno sui trasporti terrestri.

## 166.63 Le principali critiche

Molti partecipanti alla consultazione – in particolare i partiti di Governo, i Verdi, l'USS, il SEV e le associazioni ambientaliste – chiedono che le misure d'accompagnamento siano definite in modo vincolante prima dell'eventuale votazione popolare sull'accordo sui trasporti terrestri. Non si può infatti rischiare che l'accordo entri in vigore e che le misure d'accompagnamento vengano procrastinate o addirittura respinte. I Verdi, l'associazione Iniziativa delle Alpi e il SEV preferirebbero che venisse emanata già oggi una legge sul trasferimento al posto del decreto di trasferimento proposto.

Sull'obiettivo di trasferimento che abbiamo proposto le opinioni divergono. I partiti di Governo chiedono che sia sancito l'obiettivo di 650 000 trasporti pesanti all'anno al massimo attraverso le Alpi a partire dal 2007. Le associazioni ambientaliste e il SEV vogliono un massimo di 500 000 trasporti pesanti all'anno attraverso le Alpi al più tardi entro il 2007 e chiedono di definire obiettivi intermedi, che dovranno essere controllati.

Per quanto concerne i finanziamenti, quasi tutti i partecipanti alla consultazione chiedono che la Confederazione investa per la promozione del trasporto su rotaia più di quanto proposto. Per l'involucro finanziario, vengono chiesti importi annui di circa 300 milioni di franchi (partiti di Governo, CdC) e 500 milioni di franchi (associazioni ambientaliste) o addirittura di 527,5 milioni di franchi (SEV). Il Vorort è contrario a un aumento di questo importo. Secondo l'Unione svizzera delle arti e mestieri, i finanziamenti che abbiamo proposto sono troppo elevati. Infine, molti ritengono che gli interi contributi federali alla ferrovia debbano essere messi a disposizione subito, vale a dire già dal 2000.

La riduzione di prezzo dei percorsi ferroviari ha incontrato una generale approvazione, anche se in particolare le ferrovie, le associazioni ambientaliste e il Vorort chiedono che questa misura sia estesa anche al carico dei camion sui treni. Si teme che senza questo ampliamento il traffico combinato possa acquisire altre quote di mercato a scapito del carico dei camion sui treni invece che del trasporto stradale.

La questione della ripartizione del contingente di 40 tonnellate tra i trasportatori svizzeri è controversa. Le associazioni ambientaliste e il SEV approvano la proposta di attribuire agli autotrasportatori svizzeri la metà dei contingenti concessi ai trasportatori CE. I partiti di Governo, la CdC, le Federazioni svizzere del traffico stradale e il Vorort sono contrari a una discriminazione delle imprese svizzere di trasporto e auspicano un uguale contingente per i trasportatori svizzeri e quelli CE. Parimenti controverso è se l'assegnazione del contingente di 40 tonnellate a imprese svizzere debba essere assoggettata all'obbligo di utilizzare anche il trasporto ferroviario. Questa proposta, formulata dai partiti di Governo e dalle associazioni ambientaliste è osteggiata dalle Federazioni svizzere del traffico stradale e dai produttori di beni deperibili.

Le agevolazioni per il percorso del traffico combinato non accompagnato e l'abrogazione delle zone radiali hanno suscitato reazioni disparate. Alcuni chiedono lo stralcio di queste misure, altri l'esenzione totale dalla TTPCP. Dalle risposte non emergono soluzioni che potrebbero raccogliere un consenso generale.

Diverse organizzazioni consultate, in particolare le ferrovie, chiedono alla Confederazione di sollecitare con ancor maggior insistenza i Paesi limitrofi affinché realizzi-

no le promesse migliori ed interventi edili per migliorare gli accessi alla NFTA. Altrimenti la galleria di base non potrà dare tutti i vantaggi sperati.

In generale ha trovato buona accoglienza l'inasprimento dei controlli sul traffico pesante. Le Federazioni svizzere del traffico stradale si aspettano però che i controlli non siano svolti in modo vessatorio e che siano coordinati tra i Cantoni. La CdC esige che detti controlli siano totalmente finanziati dalla Confederazione e che non siano posti a carico del terzo del gettito della TTPCP spettante ai Cantoni.

Numerosi partecipanti alla consultazione, in particolare le associazioni ambientaliste e la CdC, esigono che il divieto di circolazione notturna e domenicale per i veicoli pesanti sia sancito nella legge sulla circolazione stradale.

Secondo l'UDC, l'accordo sui trasporti terrestri non permetterebbe la trasposizione dell'articolo sulla protezione delle Alpi e ci chiede perciò di modificare il disposto costituzionale in modo che corrisponda all'accordo. Per il PS, invece, è inaccettabile rimettere in questione l'articolo sulla protezione delle Alpi.

## **166.7 Libera circolazione delle persone**

### **166.71 Libera circolazione delle persone in senso stretto**

Dalle risposte ricevute si può affermare che l'introduzione graduale e non automatica della libera circolazione delle persone sia stata in generale giudicata positivamente. I vantaggi di tale innovazione sono da un lato le migliori possibilità di reclutamento nell'UE di personale per le imprese svizzere e la facilitazione del trasferimento di quadri. D'altro lato, i partecipanti alla consultazione rilevano anche il migliore statuto giuridico che otterrebbero gli Svizzeri che risiedono nell'UE. Complessivamente si avrà una flessibilizzazione del mercato del lavoro svizzero e di conseguenza un'accresciuta competitività delle aziende operanti dalla Svizzera. La piazza economica svizzera risulterebbe nel complesso avvantaggiata. La maggior parte dei partecipanti alla consultazione è persuasa che l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone non provocherà una massiccia migrazione in Svizzera. Reputano che la regolamentazione transitoria sia adeguata per ammortizzare il passaggio alla libera circolazione delle persone e coagulare attorno a sé il necessario consenso all'interno del Paese.

Soltanto l'UDC è dell'avviso che all'introduzione graduale della libera circolazione delle persone siano legati problemi da prendere sul serio, dato che verranno a mancare importanti strumenti di gestione della politica degli stranieri e del mercato del lavoro. L'UDC teme in particolare che l'accordo avrà effetti sensibili sulla situazione dei lavoratori indipendenti.

Vengono giudicate positivamente l'abrogazione dello statuto di stagionale, problematica dal profilo economico e socio-politico, e l'introduzione di uno statuto euro-compatibile di residenza di breve durata con ricongiungimento familiare e mobilità geografica e professionale. Alcuni partecipanti alla consultazione rilevano le conseguenze di un'immigrazione supplementare nel quadro del ricongiungimento familiare. L'aumento del movimento immigratorio comporterebbe nuovi costi provocati dalla necessità di potenziare le infrastrutture (scuole, alloggi).

Alcuni partecipanti alla consultazione si sono espressi sulla questione del contingimento durante il periodo transitorio. In particolare è stato osservato che non

sarebbe opportuno lasciare alla Confederazione la gestione dei contingenti. (Questi pareri partono da un presupposto errato, poiché non è prevista una gestione dei contingenti da parte della Confederazione. Il fatto che sorgerà un nuovo diritto al rilascio di un'autorizzazione e alla mobilità rende impraticabile la ripartizione dei contingenti tra i Cantoni, dato che non si potrà più respingere la richiesta di un cittadino CE motivandola con l'esaurimento del contingente in un Cantone. Dovrà dunque essere definito un unico contingente comune (presso la Confederazione), del quale però i Cantoni potranno disporre autonomamente. L'esecuzione sarà perciò totalmente concentrata durante il periodo transitorio presso i Cantoni e non presso la Confederazione.)

Il Cantone Ginevra è dell'avviso che gli effetti della liberalizzazione della normativa in materia di frontalieri debbano essere valutati in modo ancor più approfondito. Per il momento non possono essere ancora formulate valutazioni precise circa gli effetti di questa liberalizzazione. Si dovrebbe in particolare verificare se non occorra rinegoziare le convenzioni con la Francia. Altrettanto incerte sono le conseguenze per il mercato dell'alloggio derivanti dall'abrogazione dell'obbligo di autorizzazione in caso di acquisto di seconde abitazioni da parte di frontalieri. Viene invece accolto con favore il mantenimento dei vigenti accordi di doppia imposizione.

Diversi partecipanti alla consultazione chiedono che anche i soggiorni di breve durata fino a 3 mesi, che non necessitano di autorizzazione, siano notificati alle autorità locali, come nel caso dei lavoratori distaccati. Un simile obbligo di notificazione è previsto nel quadro delle misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone nell'ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri.

La liberalizzazione nel settore delle prestazioni di servizio è stata valutata positivamente dalle organizzazioni consultate che si sono espresse in merito.

La prevista apertura sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero viene giudicata troppo limitata e poco coerente da un partecipante alla consultazione (Associazione svizzera dei banchieri). In generale la liberalizzazione limitata viene approvata perché tiene adeguatamente conto della situazione interna e impedisce nel medesimo tempo un surriscaldamento del mercato immobiliare.

## **166.72 Assicurazione contro la disoccupazione**

Le modifiche proposte nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione sono state sostanzialmente bene accolte. Tuttavia, data la situazione finanziariamente difficile in cui versa questa assicurazione, vengono chieste misure atte ad arginare gli aggravii provocati dalla ripresa delle norme di coordinamento UE. Queste modifiche di ordine concettuale dovranno essere valutate nell'ambito della prevista revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Preoccupa anche l'aggravio amministrativo in relazione alla totalizzazione di periodi d'assicurazione all'estero e all'esportazione di prestazioni, dato che questo conteggio presuppone la collaborazione con gli assicuratori esteri. Considerato che questa procedura è disciplinata in dettaglio nel regolamento d'esecuzione CEE 574/72, la collaborazione non dovrebbe dare adito a problemi.

## 166.73 Sicurezza sociale

I pareri ricevuti permettono di affermare che gli adeguamenti normativi proposti nell'ambito della sicurezza sociale siano stati nel complesso approvati, anche se in alcuni settori, in particolare nell'assicurazione malattia e nella previdenza professionale, non mancano le obiezioni. Nella misura del possibile, il presente messaggio tiene conto delle proposte di modifica.

*In merito alle disposizioni generali dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sono state formulate le seguenti osservazioni.*

Per quanto concerne *la procedura di ricorso* prevista nell'articolo 11 dell'accordo, il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) reputa insoddisfacente che per le prestazioni cantonali della sicurezza sociale sia prevista quale unica via di ricorso quella del ricorso di diritto pubblico per violazione di trattati internazionali (art. 84 cpv. 1 lett. c OG). Il TFA propone di completare l'OG in modo che la procedura di ricorso di cui all'articolo 11 costituisca un rimedio giuridico autonomo che viene trattato dal tribunale competente per materia. Questa soluzione permetterebbe di prevedere, in caso di violazione di disposizioni dell'accordo in materia di prestazioni cantonali della sicurezza sociale, la possibilità di adire il TFA e non il TF.

Per quanto riguarda *la ripresa della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CdGCE)* (art. 14 e 16 dell'accordo), sarebbe secondo il TFA opportuno prevedere una procedura semplice e veloce di comunicazione tra le autorità giurisdizionali competenti e il Comitato misto, allo scopo di chiarire le incertezze circa l'applicabilità della giurisprudenza dei tribunali successiva alla firma dell'accordo. L'Associazione svizzera di Assicurazioni chiede da parte sua indicazioni chiare sulla competenza della CdGCE e dei tribunali svizzeri in merito all'interpretazione del diritto.

Il TFA chiede inoltre che il contenuto dell'ultimo periodo dell'articolo 16 capoverso 2 dell'accordo venga esplicitato in modo da prevenire conflitti di competenza tra il potere giudiziario e il Comitato misto. Il chiarimento è particolarmente importante perché la Svizzera non ha alcuna influenza sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, dato che i nostri tribunali non possono far uso della procedura di procedimento pregiudiziale prevista nel Trattato CEE. Il TFA reputa in ogni modo che sia suo compito decidere se una determinata giurisprudenza comunitaria sia rilevante o meno in un caso determinato (art. 16 § 1).

Anche per quanto concerne *l'articolo 17* dell'accordo, il TFA auspica l'istituzione di una semplice e rapida procedura di comunicazione tra i rappresentanti svizzeri del Comitato misto quando si tratti di una modifica della giurisprudenza del tribunale in un settore disciplinato dall'accordo. Il TFA parte dal presupposto che potrà esprimere il suo avviso nello scambio di opinioni previsto nell'articolo 17 capoverso 2 dell'accordo.

Per quanto riguarda *l'evoluzione e l'attuazione delle norme di coordinamento* (art. 18 dell'accordo), la CdC auspica che sia garantita la collaborazione dei Cantoni. L'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) deplora che la competenza di approvare le modifiche dell'allegato II dell'accordo sia attribuita al Consiglio federale e non al Parlamento. Adeguamenti delle prescrizioni di coordinamento di normative in materia di assicurazioni sociali avrebbero appunto conseguenze sulla legislazione svizzera nel settore della sicurezza sociale. Va in ogni modo garantito che le cerchie interessate siano consultate su ogni proposta di modifica. Diverse cerchie (p. es. la

Conferenza delle autorità di vigilanza sulle CPP e sulle fondazioni) hanno inoltre espresso la richiesta di essere coinvolte nelle eventuali prossime modifiche del diritto interno in materia di coordinamento.

Secondo il TFA, le *disposizioni transitorie e di diritto intertemporale* (art. 20 dell'accordo) necessitano di un chiarimento da parte degli organi giurisprudenziali, che devono tener conto dei principi del diritto svizzero e degli articoli 94 e 96 del regolamento 1408/71 nonché della giurisprudenza della CdGCE (sentenze Rönfeldt e Thévénon).

Il TFA auspica che sia garantito alle cerchie interessate un accesso agevole alle *fonti di diritto*. Raccomanda la pubblicazione dei regolamenti 1408/71 e 574/72 nella Raccolta ufficiale e propone di pubblicare nel Foglio federale le decisioni più importanti della Commissione amministrativa.

I pareri relativi all'*Allegato II dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in generale* concernono in primo luogo le sue conseguenze finanziarie e di personale.

L'Unione democratica di centro (UDC) accoglie in generale con soddisfazione il fatto che la normativa in materia di assicurazioni sociali si limiti al coordinamento, lasciando al singolo Stato la competenza di definire l'ammontare delle prestazioni.

La Conferenza dei Governi cantonali (CdC), la Conferenza delle casse di compensazione cantonali e l'Associazione delle casse di compensazione si aspettano che gli uffici federali competenti vengano dotati delle necessarie risorse di personale e di mezzi tecnici in modo da poter assumere il loro compito di informazione, coordinamento e collegamento centralizzati.

L'Unione padronale svizzera (SAV) reputa importante che gli organi d'esecuzione siano precocemente coinvolti nell'attuazione e raccomanda l'istituzione di gruppi di lavoro misti a cui partecipino rappresentanti delle cerchie interessate.

Il Vorort critica il fatto che la tecnica di rinvio utilizzata per la trasposizione giuridica dell'accordo, descritta nel numero 275.211, determini una situazione giuridica poco trasparente. A questa situazione va posto rimedio non appena se ne presenti l'occasione, dato che essa è politicamente intollerabile in un campo così importante dal profilo socio-politico.

Per quanto concerne i *costi*, l'UDC chiede che, data la forbice esistente nella valutazione del loro ammontare, si proceda a un calcolo dei costi nella migliore e nella peggiore delle ipotesi per tutti i bilanci pubblici interessati, indicando in modo chiaro il metodo applicato. Vista la situazione finanziaria dei bilanci pubblici, bisognerebbe fra l'altro procedere, per quanto riguarda la possibile diminuzione dei premi dell'assicurazione malattie, all'introduzione di misure d'accompagnamento, nel senso di adeguamenti degli obiettivi che la misura si prefigge.

L'UDC chiede inoltre che, in considerazione dei maggiori costi che sorgeranno per le varie assicurazioni sociali, si mettano allo studio misure di arginamento. Per limitare gli oneri amministrativi, occorre predisporre procedure amministrative per quanto possibile semplici (p. es. per il versamento di prestazioni all'estero). Per il rimanente, devono essere avviati senza indugio i chiarimenti sugli aspetti economici, finanziari, demografici, di politica estera e di tecnica esecutiva del versamento di prestazioni AVS/AI all'estero, chiesti dal postulato del 17 marzo del consigliere nazionale William Wyss, estendendoli all'insieme delle assicurazioni sociali interessate.

Le reazioni agli *effetti dell'accordo sui singoli rami assicurativi e alle modifiche legislative proposte* sono state discordi e le osservazioni si riferiscono per la maggior parte all'assicurazione malattie e alla previdenza professionale.

Nel settore dell'*assicurazione malattie* si può dire che, riassumendo i pareri formulati, la necessità di una revisione della LAMal è incontestata. L'avamprogetto messo in consultazione ha suscitato sia reazioni positive che negative, soprattutto per quanto concerne le questioni del controllo dell'affiliazione delle persone all'estero e dei contributi dei Cantoni alla riduzione dei premi. Si teme che vi saranno problemi di esecuzione, in particolare per persone che vivono in un Paese UE e che non hanno legami con la Svizzera.

Le modifiche della LAMal sono accolte con soddisfazione dalla Heimverband Svizzera.

Il Vorort approva sostanzialmente le proposte, ma teme un forte aumento dei costi.

La partecipazione dei Cantoni al *controllo dell'affiliazione* di persone all'estero può svolgersi, secondo la Conferenza dei governi cantonali (CdC), soltanto tramite i familiari in Svizzera e deve limitarsi in primo luogo all'obbligo di informazione. La CdC esige indicazioni chiare e che la Confederazione si assuma la totalità dei costi. Respinge la procedura di controllo dell'affiliazione, giudicandola impraticabile e chiede l'istituzione di un centro nazionale di collegamento. Il Concordato delle case malati svizzere (CCMS) chiede che i Cantoni siano competenti per il controllo dell'affiliazione. Bisogna obbligare i Cantoni a redigere un elenco completo dei cittadini UE e dei loro familiari. Gli assicuratori devono poter consultare i dati raccolti dai Cantoni.

La regolamentazione proposta nell'*articolo 13 capoverso 2 lettera f LAMal* è accolta con soddisfazione dal CCMS e dal Centre Patronal. L'Associazione svizzera di Assicuratori (ASA) ne mette in dubbio l'attuabilità.

La norma sui premi e sull'incasso (*art. 61 cpv. 4 LAMal*) è gradita al Centre Patronal e alla CdC. Quest'ultima chiede che i Cantoni e gli assicuratori partecipino all'elaborazione delle disposizioni di applicazione. Alcuni partecipanti alla consultazione (CCMS, ASA, Unione svizzera degli imprenditori) criticano la proposta di graduare i premi in funzione dei costi cagionati. Il CCMS chiede che siano emanate chiare disposizioni d'esecuzione per il calcolo dei premi per gli assicurati residenti in uno Stato UE. Inoltre chiede di stralciare la formula potestativa della disposizione. Per quanto concerne l'incasso, il CCMS e l'Unione svizzera degli imprenditori rilevano che la procedura d'esecuzione di un credito al di là delle frontiere è molto onerosa. Il CCMS chiede che le persone che esercitano un'attività lucrativa in Svizzera siano dichiarate rappresentanti legali dei familiari all'estero e debentrici solidali per i loro premi e le loro partecipazioni ai costi. Deve inoltre essere possibile sospendere le prestazioni già dopo la seconda diffida rimasta senza effetto.

Un'accoglienza discorde ha avuto la proposta riguardante i contributi cantonali alla riduzione dei premi dell'assicurazione malattia (*art. 66a LAMal*). La CdC, la Conferenza dei direttori cantonali della sanità (CDS), l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali respingono la regolamentazione proposta. Mentre la CDS e la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali rifiutano una partecipazione dei Cantoni alla riduzione dei premi ai familiari all'estero, secondo la CdC la partecipazione dei Cantoni sarebbe tutt'al più possibile a favore dei familiari in Svizzera. Dovrebbe però limitarsi all'obbligo d'informazione e al pagamento ai beneficiari in Svizzera. La CdC chiede che la

Confederazione copra completamente i costi amministrativi e quelli relativi alle prestazioni. Competenti per la riduzione dei premi a persone residenti in un Paese UE che non hanno familiari in Svizzera devono essere la Confederazione, gli organi dell'AVS o gli assicuratori. Secondo altri partecipanti alla consultazione (Unione democratica di centro UDC, Partito socialista svizzero PS, Fédération romande des syndicats patronaux FRSP, ASA, Unione svizzera degli imprenditori) non respingono il principio della regolamentazione proposta, ma esprimono riserve (resistenze politiche, aumento dei costi, praticabilità, sistematica). Il PS auspica inoltre lo stralcio della norma secondo cui i contributi devono essere prelevati in primo luogo dai mezzi finanziari di cui i Cantoni non hanno fatto uso, perché in questo modo si sanzionerebbe il fatto di non utilizzare tutti i contributi federali. La Società svizzera dei costruttori di macchine (VSM) si domanda se il nostro sistema di riduzione dei premi debba veramente essere applicato anche a persone residenti in un Paese dell'UE e se viene riconosciuta la reciprocità. Auspica che tali questioni siano approfondite nel messaggio. La Confederazione dei sindacati cristiani di Svizzera considera problematico che ciascun Cantone possa definire il significato di «condizione economica modesta». Il Centre Patronal approva i capoversi 1-3, ma giudica poco chiaro il capoverso 4, che sembra contraddire il capoverso 1. Il CCMS accoglie con soddisfazione la proposta.

Il CCMS e il Cantone Ticino rilevano che il riconoscimento reciproco di diplomi e formazioni professionali nell'area UE aumenterà il numero dei *fornitori di prestazioni*. Chiedono dunque che l'aumento del numero di fornitori di prestazioni venga arginato mediante una revisione della legge.

La CdC chiede l'introduzione del sistema del *terzo pagante*, ossia che le casse malati rifondino direttamente i fornitori di prestazioni, quali i medici e gli ospedali.

L'Associazione svizzera degli psicoterapeuti (ASP) chiede, in relazione al *riconoscimento di diplomi esteri*, una regolamentazione che definisca quali cittadini di Paesi UE possano esercitare un'attività psicoterapeutica in Svizzera. Chiede che venga mantenuto l'alto standard qualitativo delle prestazioni.

Il CCMS chiede che gli assicuratori possano offrire *forme particolari di assicurazione*.

In relazione all'*assicurazione delle indennità giornaliere*, il CCMS domanda che le disposizioni d'esecuzione stabiliscano che il proponente stesso presenti l'attestazione dei periodi d'assicurazione assolti nell'UE.

Il CCMS fa notare che per quanto riguarda *la liquidazione dell'evento assicurato*, esistono già formulari ufficiali che attestano la copertura assicurativa e il diritto alle prestazioni.

Il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) postula l'istituzione di una *commissione di ricorso in materia di assicurazione malattie*.

Il CCMS esige che le *normative emanate per via d'ordinanza* siano notificate agli assicuratori entro il 31 maggio 2000.

Nel settore dell'*AVS/AI (1° pilastro)* gli ambienti padronali (SAV, Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Centre patronal, ASM/VSM, Fédération romande des syndicats patronaux) sono favorevoli all'*eliminazione dell'assicurazione facoltativa sul territorio dell'UE* o alla proposta limitazione delle possibilità d'affiliazione (USAM). Anche l'UDC è sostanzialmente d'accordo che l'AVS/AI facoltativa venga abolita sul territorio dell'Unione europea. Dovremo fare in modo di trovare una

normativa concreta per migliorare la situazione degli Svizzeri all'estero che venissero a trovarsi in grave difficoltà in seguito all'abolizione dell'AVS/AI.

La Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati (FSIH) rende attenti che in caso di limitazione delle possibilità di affiliazione all'AVS/AI facoltativa (art. 2 cpv. 1 LAVS) si dovrebbe lasciare cadere anche la clausola d'assicurazione di cui all'articolo 6 capoverso 1 LAI, come avevamo proposto nel messaggio sulla revisione dell'assicurazione AVS/AI facoltativa. Anche le altre disposizioni legali concernenti la stessa questione devono essere adeguate.

L'UDC e le cerchie padronali (SAV, USAM, Centre patronal, VSM, Fédération romande des syndicats patronaux) sono favorevoli alla *non esportazione nel territorio dell'UE dell'assegno per grandi invalidi*. La FSIH può accettare questa soluzione, perché in questo modo si rimane allo statu quo e restano aperte le opzioni per trasformare l'assegno per grandi invalidi in un'indennità per assistenza. Il Partito socialista svizzero non condivide però il sistema scelto per il finanziamento e chiede di mantenere al 17 per cento il contributo complessivo della Confederazione all'AVS; una parte deve costituire il finanziamento del 97 per cento dell'assegno per grandi invalidi. Di conseguenza, l'articolo 78 capoverso 2 LAI deve essere modificato in modo che i contributi pubblici siano versati per i tre quarti dalla Confederazione e per un quarto dai Cantoni e che nei contributi federali sia compreso il finanziamento dell'87,5 per cento dell'assegno per grandi invalidi. Anche la SAV auspica per l'AVS una formulazione che garantisca il contributo federale del 17 per cento. Il proposto saggio fisso di contributo non tiene conto di possibili variazioni delle proporzioni tra assegni per grandi invalidi e altre uscite dell'AVS in rapporto all'ammontare del fondo AVS inclusi i nuovi oneri cui esso deve far fronte. Lo stesso discorso vale sostanzialmente per l'AI. Anche l'USAM ritiene problematico che il sistema di finanziamento AVS sia ridefinito secondo le odierne condizioni di spesa. Se le uscite per rendite ordinarie di vecchiaia si ripartissero in modo diverso da quanto avviene per l'assegno per grandi invalidi, si avrebbero ripartizioni ingiustificate.

Il Centre patronal e l'ASM/VSM continuano a sostenere l'*abolizione del quarto di rendita AI*.

La Fédération romande des syndicats patronaux deplora che sia stata abolita la possibilità di versare un'indennità forfettaria in caso di rendite di esiguo importo all'estero, dato che ne risulteranno maggiori oneri per la Cassa svizzera di compensazione.

Per quanto riguarda le innovazioni in materia di *prestazioni complementari*, la CdC vorrebbe che la Confederazione si assuma i relativi costi amministrativi supplementari e definisca questo principio per mezzo di ordinanza. La SAV mette in dubbio che debba essere abbandonato il termine d'attesa di dieci anni a cui soggiacciono i beneficiari di rendite di vecchiaia e di invalidità che trasferiscono la loro residenza in Svizzera, dato che questa soluzione porrebbe in discussione il sistema delle prestazioni complementari odierne.

Per quanto riguarda le *prestazioni complementari cantonali* la CdC chiede che nel messaggio venga precisata la priorità del principio di parità di trattamento dei cittadini UE rispetto alle condizioni a cui alcune leggi cantonali subordinano determinate prestazioni (p. es. periodo di domicilio). A questo proposito, la FSIH trova inaccettabile che i cittadini UE siano trattati in modo più favorevole rispetto ai cittadini svizzeri per quanto concerne l'adempimento di un periodo d'attesa (domicilio

nel Cantone), perché il periodo di domicilio in un Paese UE viene computato ai fini del completamento del periodo d'attesa.

La CdC incita gli organi centrali AVS, l'UFAS e la Cassa svizzera di compensazione a rafforzare per tempo e in modo mirato il personale, in modo che possa essere garantita un'*applicazione unitaria delle disposizioni dell'accordo* e che il dispendio per le casse di compensazione sia mantenuto al livello più basso possibile.

*In materia di previdenza professionale (2° pilastro)*, l'UDC lamenta la separazione tra la previdenza minima, cui si applica il regolamento n. 1408/71, e la previdenza sovraobbligatoria, cui si applica la direttiva 98/49. La conseguenza negativa di tale separazione sull'evoluzione della previdenza professionale sarebbe il fatto che la parte obbligatoria continuerebbe a svilupparsi secondo sistemi di diritto pubblico mentre quella sovraobbligatoria secondo sistemi complementari. Il Vorort rammenta che i problemi relativi al 2° pilastro sono stati discussi il 9 ottobre 1998 in occasione di un dibattito diretto dal Segretario di Stato Kellenberger e che bisognerebbe sempre tenere conto dei risultati scaturiti da tale incontro e menzionati in un memorandum. La SAV non ha obiezioni riguardo alle modifiche proposte, tuttavia chiede di tenere conto delle proposte dell'Associazione svizzera di Assicurazioni (ASA) e dell'Associazione svizzera delle istituzioni di previdenza. L'ASA ritiene che l'annessione del 2° pilastro al settore delle assicurazioni sociali sia dannosa e tutt'altro che ovvia alla luce dei commenti contenuti nel rapporto esplicativo. Essa rimanda anche ai risultati del dibattito con il Segretario di Stato Kellenberger e sottolinea la necessità di risolvere i problemi risultanti dalla scissione della previdenza professionale nell'ambito del gruppo di lavoro istituito a tale scopo. La Camera svizzera degli esperti di cassa pensione lamenta il fatto che *l'accordo contempli il 2° pilastro*, tuttavia lo accetta quale risultato dei negoziati. Anche l'USC deplora questo punto. Non capisce l'inclusione della direttiva 98/49 nell'accordo e la relativa estensione del campo di applicazione alla parte sovraobbligatoria della previdenza professionale. Auspica che la direttiva non sia menzionata nella LFLP, poiché ulteriori e future modifiche della direttiva potrebbero ripercuotersi su tale legge.

Il Forum della previdenza del 2° pilastro si oppone, in linea di massima, alla subordinazione della previdenza professionale alle regole di coordinamento previste nell'accordo. Teme che gli sforzi di coordinamento dell'UE nel settore delle assicurazioni sociali proseguano in futuro e che un adeguamento dell'accordo con la Svizzera possa avere ripercussioni problematiche sul 2° pilastro svizzero, che ha un orientamento liberale. Anche il Centre patronal è contrario alla soluzione prevista nell'accordo concernente il pagamento in contanti della prestazione di uscita, poiché quest'ultima non tiene conto delle differenze fra il sistema complementare degli Stati membri dell'UE e il 2° pilastro svizzero. Pure la Fédération romande des syndicats patronaux disapprova questa soluzione e fa notare che vi è il pericolo che le differenze fra la previdenza obbligatoria e quella sovraobbligatoria si accentuino, pregiudicando in tal modo tutto l'equilibrio del nostro sistema.

La SAV critica il fatto che il *divieto di pagamento in contanti* potrebbe bloccare a lungo termine i piccoli importi. Essa propone dunque di esaminare se la deroga esistente non possa essere estesa, per esempio, a una cifra tonda di 2000 franchi che, su richiesta degli assicurati, può essere pagata in caso di partenza definitiva dalla Svizzera. L'ASA si chiede inoltre come evitare che il divieto di pagamento in contanti sia aggirato mediante un «soggiorno intermedio» in uno Stato non membro dell'UE. Essa parte dal principio che il pagamento in contanti volto a promuovere la proprietà d'abitazione rimanga possibile anche per l'acquisto di una proprietà d'abitazione

all'estero. Il Centre patronal e i rappresentanti delle casse pensioni (Camera svizzera degli esperti di cassa pensione, Cassa di assicurazioni della città di Zurigo) considerano problematico il fatto che il divieto di pagamento in contanti concerna solo la parte obbligatoria della previdenza professionale e non la prestazione d'uscita sovraobbligatoria.

Il Centre patronal si aspetta un'evoluzione diversificata delle parti obbligatoria e sovraobbligatoria e teme, a lungo termine, una scissione tra di esse.

L'USC si domanda perché, nonostante l'introduzione dell'articolo 25a nella LFLP, il pagamento in contanti della prestazione d'uscita sovraobbligatoria rimanga possibile, dato che questa legge si applica anche alla parte sovraobbligatoria.

I rappresentanti delle casse pensioni temono che questa scissione dia adito a confusione e che aumenti il bisogno di richiedere informazioni alle casse pensioni. Prevedono anche un aumento del numero di conti dimenticati.

La Camera svizzera degli esperti di cassa pensione accetta questa scissione, ma prevede un lavoro supplementare per le casse mantello. Non auspica in nessun modo che la normativa UE sia applicata a tutta la prestazione di uscita, quella obbligatoria e quella sovraobbligatoria, poiché implicherebbe una scissione per le casse mantello.

La cassa di assicurazioni della città di Zurigo fa notare che per le casse mantello la separazione di una parte della prestazione di libero passaggio che non può essere versata in contanti è arbitraria, poiché gli averi di vecchiaia della LPP spesso non sono gestiti con la massima precisione (dato che non sono rilevanti ai fini della prestazione).

Essa propone dunque di continuare a versare in contanti tutta la prestazione di libero passaggio o di subordinarla al divieto di pagamento in contanti.

Per quanto riguarda il pagamento in contanti alle persone che, dopo aver lasciato la Svizzera, non soggiacciono a un'*assicurazione obbligatoria all'estero*, la Camera svizzera degli esperti di casse pensioni chiede cosa si debba intendere per assicurazione obbligatoria all'estero e come si possa verificare la non esistenza di un'affiliazione all'estero. Le casse pensioni non sarebbero in grado di garantire tale compito. Questi problemi di esecuzione dovrebbero essere disciplinati.

Per l'Associazione svizzera di Assicurazioni, occorre sapere se l'*istituzione del fondo di garanzia della LPP* quale organismo di collegamento (art. 56 cpv. 1 lett. g LPP) comporterà costi amministrativi elevati che causeranno una modifica strutturale del fondo. La Camera svizzera degli esperti di cassa pensione approva la nuova disposizione della LPP, ma desidera disciplinare chiaramente la questione della prescrizione, in relazione con le prestazioni di uscita che non possono più essere versate e che, possibilmente, devono essere notificate a tale organismo di collegamento.

La Camera vorrebbe rinunciare al rinvio all'articolo 89a LPP. L'articolo 89a LPP, che dichiara applicabili le relative disposizioni dell'accordo e garantisce in tal modo che esse prevalgano su eventuali disposizioni contrarie della legge, dovrebbe essere infatti soppresso, poiché nella legge sul libero passaggio figura già una disposizione analoga (art. 25a LFLP) e, in materia di previdenza professionale, l'accordo ha ripercussioni solo sul pagamento in contanti. Tale clausola di programma potrebbe infatti ostacolare le future revisioni della LPP.

Secondo l'USC, sarebbe opportuno precisare che la protezione previdenziale delle persone che in uno Stato dell'UE continuano a soggiacere a un'assicurazione obbli-

gatoria e che non possono dunque farsi versare la prestazione d'uscita rimane garantita grazie a una polizza o a un conto di libero passaggio. Le banche e le assicurazioni che fungono da istituti di libero passaggio dovrebbero, in determinati casi, poter entrare in contatto con l'organismo di collegamento. L'USC desidera dunque essere rappresentata nei lavori di trasposizione dell'accordo nell'ambito del 2° pilastro.

Secondo l'Associazione svizzera di Assicurazioni e gli esperti di cassa pensioni, i rinvii concernenti la relazione con la *normativa istituita dall'accordo* (art. 25a LFLP e art. 89a LPP) dovrebbero comunque essere redatti in modo più comprensibile. Bisognerebbe precisare concretamente quali sono le nuove disposizioni in vigore.

L'ASA propone di esaminare se l'articolo 4 LFLP debba essere modificato prima della scadenza del termine transitorio, poiché un'assicurazione esterna presso l'attuale istituto di previdenza non costituisce la regola bensì un'eccezione e il trasferimento dall'ultimo istituto di previdenza dell'assicurato all'istituto collettore dovrebbe aver luogo solo dopo due anni.

La Camera svizzera degli esperti di cassa pensione constata che, secondo una *valutazione generale* nell'ottica del 2° pilastro e partendo dal presupposto che le ripercussioni dell'accordo si limitino al pagamento in contanti della prestazione d'uscita e all'istituzione dell'organismo di collegamento, *non vi sono interessi preponderanti contrari alla ratifica degli accordi bilaterali settoriali*.

Per quanto attiene all'*assicurazione contro gli infortuni*, il Centre patronal auspica indicazioni più precise sulle soluzioni previste in determinate situazioni, per esempio in caso di infortunio sul tragitto per recarsi al lavoro. In relazione a una sentenza della CdGCE, che ha ordinato, sulla base degli articoli 59 e 60 del Trattato CEE, il rimborso dei trattamenti all'estero secondo il diritto dello Stato di assicurazione, il Vorort teme gravi conseguenze per il principio della territorialità in caso di applicazione illimitata di tale normativa nell'ambito degli accordi bilaterali. Il diritto alla libera scelta del prestatore di servizi (medici, dentisti, ospedali ecc.) oltre le frontiere potrebbe comportare un grosso aumento dei costi e rimettere in discussione le attuali misure volte a contenere i costi. L'Associazione svizzera di Assicurazione esprime gli stessi timori riguardo all'assicurazione malattie.

Nell'ambito degli *assegni familiari*, la CdC auspica che la Centrale per le questioni familiari (UFAS) funga da organismo centralizzato di informazione e di collegamento, al fine di garantire un'applicazione unitaria del coordinamento. La Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali desidera anche che la Centrale assuma questa funzione, in particolare per ottenere le informazioni necessarie dall'estero.

Il Cantone di Ginevra fa notare che con il futuro pagamento degli assegni ai figli tra i 15 e i 18 anni che si trovano all'estero dovrebbe far fronte a costi rilevanti. Il Centre patronal ritiene che l'assegno per famiglie numerose del Cantone di Vaud non potrebbe essere esportato poiché si tratta di una prestazione specifica che mira a sostenere le famiglie che abitano nel Cantone, tenendo conto del costo della vita in Svizzera. L'Associazione svizzera per i diritti della donna auspica che i regimi degli assegni familiari in Svizzera siano finalmente unificati.

Il Centre patronal rende attenti sul fatto che non è il nostro Collegio a decidere in merito alla data di entrata in vigore delle modifiche legislative proposte bensì che queste devono entrare in vigore *in tutti i settori* contemporaneamente all'accordo.

## **166.74 Riconoscimento dei diplomi**

Le parti consultate che si sono espresse sono favorevoli al riconoscimento reciproco dei diplomi, che considerano, per principio, una condizione sine qua non della libera circolazione delle persone. I Cantoni e parecchi partiti politici chiedono una spiegazione rapida riguardo ai diplomi di architettura delle scuole universitarie professionali. Abbiamo già avviato le relative pratiche.

Alcune riserve di natura federalista concernono la densità normativa della legge sugli avvocati; inoltre ci si chiede se l'apertura del mercato del lavoro per il personale medico straniero non comporterà un'eccedenza di prestazioni mediche. In questo contesto, è stato espresso il timore che ciò provochi un'esplosione dei costi nel settore sanitario nell'ambito dell'assistenza ambulatoriale. I Cantoni, alcuni partiti politici, alcune associazioni professionali e in particolare alcuni medici indipendenti si aspettano dunque che la Confederazione adotti misure di accompagnamento come esami linguistici, restrizioni di accesso alla professione o l'applicazione di una clausola relativa alla prova del bisogno.

I Cantoni auspicano una stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda le questioni esecutive e l'evoluzione del diritto nonché un margine d'azione adeguato, che intendono sfruttare anche a favore del coordinamento intercantonale.

## **166.75 Libera circolazione del personale medico**

Il riconoscimento reciproco dei diplomi in base all'accordo sulla libera circolazione delle persone non ha sollevato obiezioni nel settore delle professioni mediche universitarie. I Cantoni sono favorevoli, poiché esso garantisce la mobilità professionale tra la Svizzera e l'UE. Tuttavia, a causa della libera circolazione nell'ambito delle professioni mediche, si teme che in Svizzera vi sia un forte afflusso di personale medico proveniente dall'UE con un aumento notevole di aperture di studi medici e di conseguenza un'esplosione dei costi nel settore ambulatoriale e parzialmente stazionario. I Cantoni, alcuni partiti politici, alcune associazioni professionali e in particolare alcuni medici indipendenti si aspettano che la Confederazione adotti misure di accompagnamento come esami linguistici, restrizioni di accesso alla professione o l'applicazione di una clausola relativa alla prova del bisogno, al fine di reagire al presunto aumento dei costi nel settore sanitario nell'ambito dell'assistenza ambulatoriale.

La trasposizione del riconoscimento reciproco dei diplomi mediante la revisione della legge federale sulla libera circolazione delle professioni mediche è accolta favorevolmente. Solo la Società svizzera di farmacia prende in considerazione il ricorso al referendum sugli accordi bilaterali, poiché le sue esigenze non hanno potuto essere considerate nel disegno di revisione. Per quanto riguarda la competenza e l'applicazione del nuovo diritto, i Cantoni si prefiggono di effettuarne, con la Confederazione, la trasposizione, ognuno nel proprio settore di competenza, e di ottenere dalla Confederazione il margine d'azione necessario a tale scopo.

Nel disegno di revisione è stata valutata positivamente la restrizione a un minimo di perfezionamento regolamentato e di controllo di qualità nonché il suo carattere transitorio. Soprattutto i medici, invece, lamentano la mancanza dell'obbligo di perfe-

zionamento dei titolari di diplomi federali e di titoli di specializzazione nonché disposizioni riguardo all'utilizzazione dei diplomi e dei titoli di specializzazione quale titolo professionale. L'Associazione svizzera dei medici ci chiede di disciplinare le condizioni per l'ottenimento e il ritiro dei titoli di specializzazione e che tale disciplinamento e la relativa applicazione le siano delegate. In mancanza di posti di perfezionamento, i Cantoni temono di subire una pressione politica affinché creino posti supplementari di perfezionamento, la quale si ripercuoterebbe sull'evoluzione dei costi nei Cantoni. L'accreditamento di programmi di specializzazione è accolto favorevolmente, la relativa procedura, invece, è criticata in vari punti.

## **166.76 Misure collaterali**

### **166.761 In generale**

La procedura di consultazione ha confermato soprattutto le divergenze venute alla luce nei lavori preparatori relativi al pacchetto delle misure collaterali. Le organizzazioni padronali e i partiti borghesi ritengono, in linea di massima, che esse siano necessarie ma che, se si andasse oltre, i vantaggi della libera circolazione verrebbero a cadere. Al contrario, i rappresentanti dei lavoratori e i partiti di sinistra sostengono che le misure proposte siano deboli e che essi non possono appoggiare gli accordi bilaterali se non saranno adottate misure collaterali efficienti.

In generale, i Cantoni hanno accolto favorevolmente le misure collaterali. La stragrande maggioranza di essi ha reagito positivamente al principio delle misure.

Riassumendo, si è potuto constatare che l'introduzione di salari minimi mediante contratti normali di lavoro (modifica del CO) e l'emanazione di una nuova legge sui lavoratori distaccati sono state valutate positivamente. La revisione della legge concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro, invece, ha sollevato pareri molto contrastanti tra i partiti politici e le parti sociali, mentre è stata accolta bene, in generale, dai Cantoni.

### **166.762 Lavoratori distaccati**

Nessuna delle organizzazioni consultate ha espresso riserve di massima nei confronti di questa misura. Inoltre, quasi tutti i Cantoni l'hanno giudicata positivamente. Nonostante questi ampi consensi, diversi partecipanti alla consultazione hanno formulato riserve o osservazioni riguardo a varie modalità del disegno.

Per esempio, diversi Cantoni hanno rilevato i problemi finanziari inerenti alle attività di controllo. Le sanzioni sono state accolte dalla grande maggioranza. Quasi la metà dei Cantoni si è tuttavia detta contraria al fatto che l'autorità cantonale competente sia espressamente menzionata nella legge. Essi ritengono che i Cantoni debbano poterla stabilire autonomamente.

Parecchie organizzazioni consultate hanno apportato varie osservazioni al capitolo delle sanzioni in generale e delle disposizioni penali in particolare. Alcuni hanno ritenuto le misure insufficienti per essere davvero intimidatorie, mentre altri erano dell'opinione che fossero eccessive per simili reati.

Una maggioranza delle risposte pervenute riteneva necessario menzionare nella legge stessa le industrie edilizia e alberghiera quali settori che dovrebbero sottostare ai requisiti della legge fin dal primo giorno della prestazione di lavoro.

### **166.763 Introduzione di salari minimi nei contratti normali di lavoro (CNL)**

La misura è ampiamente sostenuta nel principio (partiti politici e partner sociali).

Anche la grande maggioranza dei Cantoni si è espressa a favore della misura proposta. Quasi tutti i Cantoni caldeggiavano la competenza della Confederazione nel fissare salari minimi. Per i CNL cantonali il quadro è diviso, fautori e contrari si trovano più o meno in una situazione di parità. Alcuni Cantoni ritengono che le commissioni tripartite dovrebbero essere dotate di competenze più ampie. I Cantoni si sono infine chiaramente espressi contro l'approvazione dei CNL cantonali da parte della Confederazione.

Diverse organizzazioni e vari Cantoni – nonostante la loro approvazione di principio – hanno fatto notare che questa misura dovrebbe mantenere un ruolo sussidiario riguardo ai contratti collettivi di lavoro; lo Stato non dovrebbe intervenire qualora i partner sociali si fossero già messi d'accordo. Altri sono invece del parere che questa misura sia valida soltanto come misura di protezione e che sia compito dello Stato intervenire in caso di ripetuti abusi in materia di salari.

### **166.764 Conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (CCL)**

Come già accennato, questa misura ha suscitato diverse reazioni. Da una parte, essa trova il sostegno dei partiti politici, ad eccezione del PPD, delle associazioni dei lavoratori e di una parte delle organizzazioni padronali (Centre patronal, Fédération romande des syndicats patronaux, Società svizzera degli impresari costruttori ecc.). Dall'altra, il PPD, il Vorort, l'Associazione svizzera dei datori di lavoro e, in una certa misura, l'Unione svizzera delle arti e mestieri hanno disapprovato questa agevolazione. I motivi del rifiuto più sovente adottati sono l'assenza di legittimazione democratica dell'obbligatorietà generale di un CCL, che raggiunge soltanto un quorum del 30 per cento, nonché gli effetti cartellari del CCL dichiarato di obbligatorietà generale.

La maggioranza dei Cantoni approva l'obbligatorietà generale agevolata del CCL. Una grande maggioranza è d'accordo con i nuovi quorum. Lo stesso vale per la definizione di abuso. Infine, viene accolta favorevolmente anche la limitazione dell'obbligatorietà generale a determinati settori di un CCL nonché il ruolo delle commissioni tripartite.

In merito alle modalità, l'opposizione si è concentrata sulle condizioni di applicazione della misura (presenza di un «evidente e ripetuto» dumping salariale) e sulle disposizioni accessibili dell'obbligatorietà generale (limitazione al salario anziché estensione a tutto il CCL o a determinati settori).

## **166.765 Modifiche apportate all'avamprogetto**

Per quanto concerne le modifiche apportate al progetto dopo la procedura di consultazione, vanno segnatamente menzionate le seguenti:

- a. Riguardo alla legge sui lavoratori distaccati:
  - abbiamo rinunciato alla designazione degli ispettorati cantonali del lavoro quale competente autorità di esecuzione;
  - abbiamo precisato i settori che devono sottostare alla legge senza alcuna riserva, anche se manteniamo la competenza per designarne altri di questo tipo;
  - abbiamo introdotto la possibilità per i Cantoni di attribuire i costi di controllo, completamente o in parte, ai datori di lavoro inadempienti.
- b. Riguardo all'introduzione di salari minimi nei contratti normali di lavoro:
  - abbiamo rinunciato a precisare il concetto di abuso «evidente», poiché questo è stato motivo di eccessive divergenze d'opinioni. Riteniamo che il concetto debba tuttavia precisare soltanto il termine di dumping salariale, che già di per sé presuppone che l'abuso abbia raggiunto una certa entità;
  - abbiamo attribuito competenze di controllo alle commissioni tripartite;
  - abbiamo introdotto una procedura che permetta alle commissioni tripartite di risolvere i problemi direttamente con i datori di lavoro interessati, prima che vengano adottate misure più restrittive;
  - abbiamo rinunciato all'introduzione dell'autorizzazione dei contratti normali di lavoro cantonali da parte della Confederazione; i Cantoni devono tuttavia presentare una copia del CNL all'autorità federale.
- c. Riguardo al conferimento dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro:
  - abbiamo rinunciato a precisare il concetto di abuso «evidente» per gli stessi motivi summenzionati;
  - abbiamo rinunciato al settore delle vacanze quale oggetto per il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale per i motivi addotti nella parte generale (n. 276.133).

## **167 Apprezzamento**

La valutazione senz'altro positiva degli accordi settoriali da parte dei partecipanti alla consultazione nonché la loro reazione per lo più favorevole nei confronti delle misure collaterali confermano l'adeguatezza dei nostri obiettivi. Nel formulare le misure collaterali abbiamo tenuto conto delle principali rivendicazioni dei partecipanti alla consultazione, in particolare nei settori della libera circolazione delle persone, dei trasporti terrestri e del commercio agricolo.

## 2 Parte speciale

### 21 Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica

#### 211 Situazione iniziale

Dall'istituzione di EURATOM nel 1958, che comprende i programmi di ricerca per l'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, la Comunità europea ha assunto sempre più peso nel sostenere e coordinare le attività di ricerca e di sviluppo tecnologico in Europa. Nel 1984 ha lanciato il primo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (PQRS). Questa nuova struttura ha rappresentato una svolta che ha consentito di intensificare la collaborazione europea nei settori scientifici e tecnologici d'importanza strategica su scala internazionale. Dal 1987 la Svizzera partecipa ai PQRS che si sono succeduti sino ad oggi. Ma ad eccezione del programma specifico di EURATOM sulla fusione<sup>18</sup>, la partecipazione si è sempre svolta «di progetto in progetto», secondo le condizioni riservate dall'Unione europea (UE) agli Stati terzi. Fuori dal PQRS, la Svizzera è membro a pieno titolo, e spesso membro fondatore, di tutte le organizzazioni, di tutti programmi e iniziative di una certa importanza sul piano europeo e internazionale.

Per adeguarsi a questa evoluzione colmando un'importante lacuna, abbiamo quindi deciso, nel nostro rapporto del 28 marzo 1990 «*Finalità della politica federale della ricerca a partire dal 1992*», di attribuire una priorità molto alta alla partecipazione integrale della Svizzera ai programmi quadro di ricerca e sviluppo tecnologico dell'UE. Questo obiettivo poteva essere raggiunto solo associando pienamente la Svizzera al programma quadro attraverso un accordo globale come quello sullo Spazio economico europeo (SEE) o attraverso un accordo bilaterale specifico con l'UE.

L'Accordo SEE avrebbe raggiunto lo scopo dichiarato della partecipazione completa della Svizzera ai programmi di ricerca e di formazione delle Comunità europee conformemente al messaggio del 20 maggio 1992<sup>19</sup> concernente il finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi di ricerca e di formazione delle Comunità europee 1993-1996, relativo alla partecipazione della Svizzera al terzo PQRS. In questo messaggio avevamo dichiarato che «*in caso di rigetto dell'Accordo SEE, questo obiettivo avrebbe dovuto essere raggiunto tramite accordi bilaterali*». Dopo il no allo SEE, il finanziamento della partecipazione svizzera al terzo PQRS (1991-1994) e al quarto PQRS (1995-1998), così come al primo anno attivo del quinto PQRS (1999) è stato garantito da crediti successivi che le vostre Camere hanno votato a larga maggioranza<sup>20</sup>, decisione che conferma come un'adesione della Svizzera allo spazio europeo della ricerca costituisca un obiettivo a lungo termine. Il proseguimento del sostegno della partecipazione svizzera sino alla fine del quinto PQRS (1999-2002) è proposto nel messaggio del 25 novembre 1998 sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003<sup>21</sup>. Ciò nonostante, il credito di 459 milioni di franchi contenuto nel decreto federale proposto in questo messaggio è stato calcolato per garantire la partecipazione secondo il sistema «di progetto in progetto» sino alla fine del quinto PQRS (1999-2002) e non

<sup>18</sup> Dal 1979, la Svizzera beneficia di un accordo bilaterale per la ricerca nucleare in materia di fusione che le garantisce tutti i diritti riservati agli Stati membri dell'UE.

<sup>19</sup> FF 1992 III 1197

<sup>20</sup> DF del 18.12.1992 (FF 1993 I 28), DF del 14.12.1994 (FF 1995 I 8).

<sup>21</sup> FF 1999 I 243. Cfr. in particolare n. 172.1. Va osservato che il messaggio è stato approvato dal Consiglio federale prima della conclusione politica dei negoziati bilaterali con l'UE, l'11.12.98.

consente di far fronte agli impegni legati a una partecipazione integrale. Il messaggio precisava che in caso di conclusione di un accordo bilaterale prima della fine del quinto PQRS, i mezzi supplementari sarebbero stati chiesti con un nuovo messaggio concernente i risultati degli accordi settoriali. Il fabbisogno finanziario a partire dal 2001 derivante da una partecipazione integrale della Svizzera al quinto PQRS è illustrato nel numero 311. Questo fabbisogno è alla base del credito che figura nel disegno di decreto concernente il finanziamento della partecipazione integrale della Svizzera al quinto PQRS.

Il quinto PQRS è stato ufficialmente approvato dall'UE il 22 dicembre 1998<sup>22</sup> e i programmi specifici che lo compongono il 25 gennaio 1999. Si ricorda che ne fanno parte i programmi di ricerca EURATOM sulla fissione e la fusione nucleare, anche se essi sono oggetto di una decisione giuridicamente separata a livello comunitario. L'importo che è stato alla fine attribuito al quinto PQRS per il periodo dal 1999 al 2002 ammonta a 14,96 miliardi di euro, di cui 1,26 miliardi riservati a EURATOM. Il messaggio del 25 novembre 1998 di cui sopra fornisce maggiori informazioni sulla struttura, gli obiettivi e il contenuto del quinto PQRS.

## **212 Obiettivi dell'accordo**

### **212.1 Situazione iniziale**

All'inizio, lo scopo del negoziato era di ottenere, con un accordo settoriale, la possibilità di partecipare al quarto PQRS (1995-1998) a condizioni simili a quelle garantite dall'Accordo SEE. Dal momento che il quarto PQRS scadeva alla fine del 1998, i negoziati hanno riguardato in seguito la partecipazione al quinto PQRS (1999-2002) seguendo le stesse modalità.

Con l'Accordo SEE, la Svizzera e i partecipanti svizzeri sarebbero in pratica stati trattati su un piano di uguaglianza rispetto agli Stati membri dell'UE. Di conseguenza, lo scopo previsto dal negoziato bilaterale era di raggiungere l'obiettivo di una partecipazione integrale a condizioni simili a quelle previste dall'Accordo SEE. I punti sui quali non dovevano essere fatte importanti concessioni sono da un lato la presenza di rappresentanti svizzeri nei diversi comitati di gestione del quinto PQRS e dall'altro l'ottenimento degli stessi diritti, a livello dei progetti, degli Stati membri dell'UE, diritti che i partecipanti svizzeri attualmente non hanno. Tra di essi vi sono in primo luogo il diritto di coordinare un progetto, di poter sottoporre una proposta con un solo partner di uno Stato membro dello SEE e di accedere ai risultati di altri progetti. In secondo luogo, vanno menzionati anche i diritti legati al possesso, allo sfruttamento e alla divulgazione di informazioni nonché alla proprietà intellettuale.

### **212.2 Principali risultati del negoziato**

Pur potendo affermare che tutti gli obiettivi di cui sopra sono stati alla fine raggiunti, bisogna tuttavia ammettere che si sono dovute fare alcune concessioni accettabili rispetto alle condizioni previste dall'Accordo SEE (cfr. n. 213). Vanno rilevate in particolare le concessioni concernenti lo statuto giuridico dei rappresentanti svizzeri

<sup>22</sup> Decisione n. 182/1999/CE pubblicata il 1.2.99 nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 26.

nei comitati (cfr. n. 213.11 e 213.2) e il sistema di calcolo del contributo finanziario della Svizzera, sulla base dei crediti d'impegno in luogo dei crediti di pagamento, così come la formula della chiave di ripartizione ( $PIL_{CH} / PIL_{UE15}$ ). Rispetto al calcolo basato sui crediti di pagamento, il calcolo basato sui crediti d'impegno comporta costi supplementari (perdita di interessi che si somma ogni anno). La chiave di ripartizione sfavorevole alla Svizzera comporta un aumento permanente del costo della partecipazione svizzera al PQRS pari a circa il 3 per cento (cfr. n. 311 sulle ripercussioni finanziarie). Il costo della partecipazione integrale al PQRS è peraltro sottoposto a fluttuazioni che possono essere molto più importanti in funzione del corso di cambio euro/franco svizzero e del PIL della Svizzera rispetto a quello dell'UE. Ad esempio, il PIL relativo della Svizzera rispetto a quello dell'UE è sceso del 13,8 per cento tra il 1995 e il 1998.

### **212.3 Breve cronistoria del negoziato**

Sin dall'inizio, un accordo bilaterale nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico era considerato dalle due parti nell'interesse reciproco ed equilibrato, ma l'adeguato parallelismo voluto dal Consiglio dei ministri dell'UE ha impedito una soluzione rapida. Dopo aver ottenuto il mandato di negoziato nel 1994, nel gennaio 1995 il nostro Consiglio e la Commissione europea hanno avviato negoziati nel settore della ricerca allo scopo di concludere un accordo bilaterale che consentisse alla Svizzera di partecipare integralmente al quarto programma quadro.

Nel giugno del 1995 le due delegazioni si erano praticamente già accordate su un testo comune, nel quale rimanevano in sospeso solo alcuni punti tecnici concernenti le modalità di finanziamento e lo statuto dei rappresentanti svizzeri nei comitati di gestione del quarto PQRS. La soluzione di questi punti importanti ma non contestati dal profilo materiale ha tardato a realizzarsi a causa di alcune lentezze da parte della Commissione europea.

Infine, nel maggio 1997 è stato trovato un accordo sulle modalità di finanziamento. L'11 dicembre 1998, data della conclusione a livello politico dei negoziati settoriali intrapresi con l'UE, il Consiglio dei ministri ha invitato la Commissione europea ad adeguare il progetto di accordo (partecipazione della Svizzera al quarto PQRS) così da garantire la partecipazione del nostro Paese al quinto PQRS. La questione della presenza svizzera nei diversi comitati di gestione è stata regolata in quella stessa data, nell'ambito di una soluzione orizzontale che ha stabilito le modalità di partecipazione della Svizzera a tutti i comitati interessati dagli accordi settoriali (cfr. n. 213.11 e 213.2).

### **213 Contenuto dell'accordo**

#### **213.1 Estensione dell'accordo e forma della cooperazione**

L'accordo bilaterale apre agli organismi<sup>23</sup> stabiliti in Svizzera tutti i programmi specifici e le azioni previste dal quinto PQRS<sup>24</sup> a partire dall'entrata in vigore dell'ac-

cordo bilaterale e sino alla fine del quinto PQRS. Quest'apertura completa comporterà per i partecipanti svizzeri diritti uguali a quelli dei loro partner dell'UE (cfr. n. 212.1). Un prolungamento dell'accordo per un sesto PQRS (2003-2006) nel caso, molto probabile, in cui questo fosse deciso, è esplicitamente previsto (cfr. n. 213.2 e 213.3). Reciprocamente, l'accordo prevede per gli organismi stabiliti nell'UE la possibilità di partecipare a progetti di ricerca nazionali (in particolare ai programmi prioritari), purché essi si occupino di settori scientifici coperti dal quinto PQRS. Questa partecipazione è autorizzata solo ad alcune condizioni ben precise: questi organismi devono rispettare le regole di partecipazione svizzere, devono coprire i propri costi di partecipazione e la loro parte dei costi amministrativi del progetto e devono ottenere il consenso del capo progetto e, se del caso, del responsabile della gestione del programma.

Il «Comitato di Ricerca Svizzera/Comunità» chiamato «Comitato misto» e istituito dall'accordo quadro dell'8 gennaio 1986<sup>25</sup> è incaricato della supervisione dell'accordo bilaterale e della sua esecuzione.

Secondo l'articolo 3, le parti contraenti possono coordinare e ampliare la cooperazione.

## 213.2      Comitati del quinto PQRS

La presenza di rappresentanti svizzeri nei diversi comitati del quinto PQRS non è disciplinata nel testo dell'Accordo sulla ricerca ma nell'Atto finale degli accordi settoriali. In effetti, trattandosi di un problema orizzontale che riguarda diversi accordi settoriali, la presenza di rappresentanti svizzeri nei comitati è stata fissata in una dichiarazione contenuta nell'Atto finale dei sette accordi settoriali. La «Dichiarazione del Consiglio dell'UE relativa alla partecipazione della Svizzera ai comitati», prevista dall'Atto finale e che riguarda proprio questo punto, precisa che *«Il Consiglio accetta che rappresentanti della Svizzera partecipino in veste di osservatori, per i punti che li riguardano alle riunioni dei seguenti comitati e gruppi di esperti: Comitati dei programmi per la ricerca<sup>26</sup>; compreso il Comitato per la ricerca scientifica e tecnica (CREST)»*. Anche se dal profilo giuridico lo statuto di osservatori dei rappresentanti svizzeri non è identico a quello degli Stati AELS-SEE, non ne dovrebbe tuttavia risultare alcuna conseguenza negativa. In effetti, sul piano pratico, la presenza dei rappresentanti svizzeri sarà garantita, dal momento che la Direzione generale interessata a livello della Commissione europea<sup>27</sup>, per il tramite del direttore generale aggiunto, François Lamoureux, ha confermato per scritto che l'assenza dei rappresentanti svizzeri nelle riunioni dei comitati «ricerca» sarà del tutto eccezionale e riguarderà solo questioni relative al regolamento interno o con un

23 Per organismi si intendono in particolare le università, i centri di ricerca, le imprese e i singoli individui (questi ultimi sono interessati dai programmi che prevedono la mobilità del personale tra Stati).

24 In realtà, l'accordo intende due programmi quadro quando parla del quinto PQRS (uno per EURATOM e l'altro per tutti gli altri settori), dal momento che essi sono oggetto di una decisione separata da parte dell'UE. Per alleggerire il testo, quando si parla del quinto PQRS si intendono di fatto i due programmi quadro.

25 **RS 0.420.518**

26 Il termine di «Comitati di programma» comprende: i comitati di programma specifici, gli «Advisory groups», il CREST e l'ERF (European Research Forum).

27 DG 1A, Relazioni esterne, Europa e NSI, Politica estera e di sicurezza comune.

carattere interistituzionale e di conseguenza interno all'Unione. Lo statuto giuridico accordato ai rappresentanti svizzeri in seno ai comitati per la ricerca è peraltro identico a quello che la Commissione intende accordare ai Paesi associati candidati all'adesione.

### **213.3 Entrata in vigore e durata dell'accordo**

L'accordo entra in vigore il primo giorno del secondo mese che segue l'ultima notifica finale del deposito degli strumenti di ratifica o di approvazione di tutti e sette gli accordi settoriali. A partire da quella data, la Svizzera parteciperà integralmente al quinto PQRS. Le modalità finanziarie entreranno invece in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore dell'accordo. Nella migliore delle ipotesi, le procedure di ratifica dovrebbero concludersi il 1° gennaio 2001.

La data di entrata in vigore delle modalità finanziarie sarà decisiva per determinare secondo quale regime i progetti saranno sostenuti: la Confederazione sarà responsabile del sostegno dei partecipanti svizzeri per tutta la durata dei progetti che inizieranno prima del 1° gennaio 2001 e per il credito d'impegno previsto nel contratto. Per i progetti che inizieranno solo dopo quella data, la Commissione europea sarà responsabile del sostegno finanziario. Anche i contributi finanziari che la Svizzera dovrà versare direttamente alla Commissione europea saranno calcolati a partire da quella data (cfr. n. 213.3 e 213.4).

Contrariamente agli altri accordi settoriali, la durata dell'accordo sulla ricerca è limitata dalla fine del quinto PQRS, fissata al 31 dicembre 2002. L'accordo avrà quindi una durata massima di due anni (2001 e 2002), ma potrà essere rinnovato sulla base di un'intesa reciproca o rinegoziato per un sesto programma quadro che farebbe seguito al quinto PQRS per il periodo dal 2003 al 2006 o nell'eventualità di un suo prolungamento.

In caso di revisione o di estensione del quinto programma quadro, per i primi tre mesi successivi all'adozione della decisione comunitaria, la Svizzera potrà denunciare l'accordo con un preavviso di sei mesi senza che siano applicabili le disposizioni della clausola «ghigliottina».

### **213.4 Contributo finanziario della Svizzera**

Il contributo della Svizzera al preventivo del programma quadro di ricerca sarà calcolato a partire dalla data di entrata in vigore delle modalità finanziarie, sulla base dei crediti d'impegno iscritti nel preventivo comunitario per il quinto PQRS, in funzione del prodotto interno lordo della Svizzera rispetto a quello dei quindici Stati membri dell'Unione (escluso il programma sulla fusione nucleare). Il contributo sarà versato in euro (per il calcolo dei contributi cfr. n. 311).

## **214      Importanza dell'accordo per la Svizzera**

### **214.1    Introduzione**

Il PQRS è lo strumento di una cooperazione scientifica e tecnologica ad ampio spettro tematico che dispone, e di gran lunga, dei più importanti mezzi finanziari sul piano europeo, e questo si ripercuote anche in Svizzera. È quindi logico che la partecipazione integrale al quinto PQRS rappresenti una priorità per la Svizzera e che le autorità federali si siano impegnate a fondo per raggiungere questa unica alternativa valida a lungo termine. La situazione attuale in cui la Svizzera è considerata come Stato terzo non è soddisfacente. Non dimentichiamo che l'apertura globale praticata sinora dall'UE è stata accordata ai partecipanti svizzeri solo in vista della conclusione di un accordo di partecipazione integrale. Per non rischiare la marginalizzazione della Svizzera, il recente esito positivo dei negoziati bilaterali, che dovrebbe concretizzarsi con la partecipazione integrale al quinto PQRS al più presto alla fine del 2000, è un risultato importante.

### **214.2    I vantaggi della partecipazione integrale al programma quadro**

I vantaggi legati alla partecipazione integrale ai programmi quadro di ricerca e sviluppo tecnologico e di dimostrazione dell'UE sono stati ampiamente illustrati nei due messaggi precedenti<sup>28</sup> relativi alla partecipazione della Svizzera ai programmi comunitari. Queste considerazioni sono ancora valide. Con il distacco e l'esperienza accumulata in questi ultimi anni, essi hanno addirittura assunto maggiore rilievo ed è possibile misurarne meglio l'ampiezza. I sei punti seguenti riassumono questi vantaggi:

1. I partecipanti svizzeri hanno la possibilità di iniziare una collaborazione, lanciare e dirigere un progetto nel ruolo di coordinatore. Oltre ai contatti privilegiati che consente di istituire con i partner e con la Commissione europea, la funzione di coordinatore conferisce un ruolo molto importante nel controllo e nell'orientamento del progetto. Questa possibilità è particolarmente interessante nei settori in cui la Svizzera ha una posizione forte sul piano internazionale, così come nei progetti tecnologici di ampio respiro nei quali è fondamentale poter dividere i rischi legati ai costi elevati delle ricerche e degli investimenti.
2. La Svizzera ha la possibilità di influenzare la strategia del programma quadro e il contenuto dei temi di ricerca mediante i suoi rappresentanti nei comitati di programma specifici, negli Advisory groups e nei comitati consultivi del quinto PQRS (il «Comitato per la ricerca scientifica e tecnica» CREST, e lo «European Research Forum» ERF). Saranno inoltre stabiliti nuovi contatti con le altre direzioni della Commissione europea che sostengono la ricerca e lo sviluppo.
3. Gli ambienti scientifici e tecnologici svizzeri non rischiano la marginalizzazione su scala internazionale. Il polo di attrazione costituito dall'UE a livello

<sup>28</sup> FF 1992 III 1197, FF 1994 III 1297

mondiale ne fa sempre più il centro nevralgico europeo nel quale si prendono decisioni importanti per vasti progetti sviluppati su scala mondiale. Solo la partecipazione integrale consente alla Svizzera di essere rappresentata e quindi di difendere i suoi interessi in modo valido.

4. Diversi temi del programma quadro sono legati a politiche settoriali dell'UE, come la politica dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente o nel settore della standardizzazione. Queste possibilità di collaborazione e queste sinergie svolgono spesso un ruolo determinante nella soluzione di problemi europei e rivestono un'importanza particolare nelle relazioni della Svizzera con gli Stati vicini.
5. Studi recenti hanno dimostrato che la Svizzera non è ai primi posti per quanto concerne gli investimenti in diversi settori scientifici e tecnologici di punta, caratterizzati da una crescita e un valore aggiunto elevati. La Svizzera ha tutto l'interesse a sviluppare cooperazioni mirate in questi settori e il programma quadro rappresenta il principale strumento di cooperazione internazionale per ottenere questo risultato.
6. La partecipazione integrale della Svizzera sarà inoltre vista come un atto di solidarietà nei confronti dei Paesi dell'UE perché il contributo svizzero servirà anche a coprire le spese di gestione del programma quadro e i programmi o settori scientifici nei quali la Svizzera è meno interessata. L'impatto di questa misura sarà positivo dal profilo della politica estera (immagine della Svizzera).

### **214.3 Importanza per gli organismi svizzeri interessati**

Alla fine del 1997, i principali organismi nazionali interessati<sup>29</sup> sono stati consultati sui vantaggi e gli svantaggi di una partecipazione integrale al quinto PQRS. I pareri espressi da queste istanze possono essere così riassunti:

- L'utilità sul piano della politica d'integrazione non è stata contestata da alcuna delle istanze consultate, che al contrario ritengono essenziale che la Svizzera e gli Svizzeri possano accedere pienamente, rapidamente e senza restrizioni ai programmi di ricerca e sviluppo tecnologico dell'UE.
- Anche l'utilità in materia di politica scientifica e tecnologica è riconosciuta da tutte le istanze consultate ma spesso con riserve concernenti le spese supplementari, le quali non dovrebbero andare a scapito del sostegno delle attività nazionali. La libertà della ricerca, in particolare, non deve essere pregiudicata a causa della partecipazione a uno strumento concepito per sostenere la ricerca orientata.

Riassumendo, tutte le istanze auspicano la partecipazione integrale ai programmi dell'UE, pur difendendo il sostegno delle attività scientifiche sul piano nazionale.

<sup>29</sup> Organismi che rappresentano l'economia: Unione svizzera di commercio e d'industria (Vorort), Società svizzera dei costruttori di macchine VSM, Società svizzera delle industrie chimiche SSIC. Organismi che rappresentano la ricerca e l'educazione: CSS, CDPE, CRUS, CUS, CASS, FNRS.

## **214.4 Importanza sulla base delle esperienze di partecipazione**

### **214.41 Situazione della partecipazione svizzera**

I risultati delle esperienze di partecipazione in Svizzera<sup>30</sup> dimostrano che la grande maggioranza degli istituti e delle imprese svizzere che hanno partecipato al terzo PQRS e/o al quarto PQRS ne ha ricavato vantaggi che compensano ampiamente gli sforzi e gli investimenti iniziali. Al termine del quarto PQRS (1995-1998), si può trarre un bilancio della partecipazione svizzera (informazioni più particolareggiate figurano nel rapporto dell'UFES del 12 gennaio 1999 sulla partecipazione svizzera ai PQRS). La ripartizione globale per categorie della partecipazione al quarto PQRS è la seguente: il 64 per cento dei sussidi federali va ai partecipanti del settore pubblico e il 36 per cento a quelli del settore privato, che contribuisce alla riuscita dei progetti con un importo almeno equivalente. Il 58 per cento dei sussidi va alle università (33% ai PF e 25% alle università) e il 29 per cento va alle imprese (15% alle grandi imprese e 14% alle PMI). Queste ripartizioni globali variano tuttavia enormemente a seconda del settore scientifico e tecnologico.

#### *Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni*

Con il 31 per cento delle partecipazioni e il 47 per cento del preventivo globale (impegni assunti dall'UFES per il quarto PQRS), è interessante constatare che la Svizzera ottiene i maggiori successi in un settore che richiede investimenti particolarmente elevati e nel quale la dimensione internazionale dei progetti è un fattore chiave del successo. Inoltre, la partecipazione svizzera è molto equilibrata tra il settore privato e il settore pubblico (in primo luogo i PF).

#### *Scienze biologiche*

Con il 24 per cento delle partecipazioni e il 16 per cento del preventivo globale, questo settore occupa il secondo posto. Le università sono fortemente rappresentate rispetto alle imprese, il che tende a confermare l'importanza del ruolo scientifico della Svizzera in questo settore. Infine, il programma prioritario nazionale sulla biotecnologia, parallelo al PQRS, ha indubbiamente contribuito ad accelerare l'integrazione di gruppi svizzeri in progetti europei.

#### *Tecnologie industriali*

Con il 13 per cento delle partecipazioni e il 12 per cento del preventivo globale, la partecipazione svizzera è buona, anche se non riflette ancora il vero potenziale industriale della Svizzera in questo settore. Questa situazione sembra derivare dal fatto che l'economia privata trova più ostacoli in questo settore del programma quadro che in altri (cfr. n. 214.92). Ciò nonostante, e questo è un segnale incoraggiante, la partecipazione delle imprese equivale a quella delle università, il che corrisponde pienamente agli obiettivi dei programmi specifici in questo settore.

#### *Ambiente*

Con il 13 per cento delle partecipazioni e il 10 per cento del preventivo globale, questo settore è molto attrattivo per la ricerca universitaria ma meno per le imprese, anche se alcune piccole imprese hanno fatto ottime esperienze. Il programma prio-

<sup>30</sup> Cfr. Balthasar A., Reger, G., Bättig, Chr., Bühler, S., Evaluation der schweizerischen Beteiligung an den FTE-Rahmenprogrammen des Europäischen Union, UFES 1997.

ritario nazionale sul tema dell'ambiente ha certamente contribuito ad accelerare l'integrazione di gruppi svizzeri in progetti europei.

### *Energia*

Questo settore rappresenta il 9 per cento delle partecipazioni e l'8,5 per cento del preventivo globale (senza contare la piena partecipazione al programma EURATOM sulla fusione nucleare che rappresenta il 10% del preventivo). Occorre distinguere la partecipazione al settore delle energie convenzionali o rinnovabili da quella al programma molto specializzato di EURATOM sulla sicurezza degli impianti di fissione nucleare. In quest'ultimo caso, i partecipanti svizzeri sono in grande maggioranza ricercatori dell'Istituto Paul Scherrer (PSI), mentre nel primo caso si constata un buon equilibrio tra il settore universitario (soprattutto dei PF) e il settore privato, rappresentato essenzialmente da piccole imprese.

### *Altri settori (TMR, trasporti, ricerca socioeconomica, misure per le PMI e cooperazione internazionale)*

La partecipazione della Svizzera in questi settori è ancora relativamente debole ad eccezione del programma TMR *Training and Mobility for Researchers*, che rappresenta il 7 per cento della partecipazione svizzera al quarto PQRS e il 5 per cento del preventivo globale. TMR interessa molto la comunità scientifica svizzera perché consente di lanciare temi di partecipazione che non sono predefiniti nel PQRS e perché sostiene la mobilità dei ricercatori tra gli Stati.

## **214.42 Svantaggi dovuti alla mancanza di un accordo bilaterale**

Nonostante la grande apertura verso la Svizzera, il sistema di partecipazione «di progetto in progetto» attualmente in vigore esclude i partecipanti svizzeri da diverse azioni del quinto PQRS, in particolare da quelle che riguardano la mobilità dei ricercatori (borse di studio), le misure speciali a favore delle piccole e medie imprese (PMI) e l'organizzazione di manifestazioni in Svizzera.

Alcuni importanti ostacoli che impediscono sovente di partecipare al PQRS sussistono in particolare per le imprese, la grande industria e soprattutto le PMI, segnatamente a causa del fatto che i programmi più orientati verso l'innovazione, le applicazioni industriali o il trasferimento di tecnologia impongono quote di partecipazione industriale che non tengono conto degli Stati terzi, e quindi della Svizzera. Altre limitazioni sono dovute all'esclusione di determinate misure e strumenti del PQRS che mirano proprio a sostenere l'innovazione e le PMI o alla mancanza di esperienza nel sostegno mirato dei potenziali partecipanti industriali sul piano nazionale per aiutarli a superare gli ostacoli di ordine amministrativo e psicologico.

Inoltre, si è constatato un deterioramento della situazione della Svizzera tra il terzo e il quarto PQRS, che si sta ripetendo tra il quarto e il quinto PQRS. È quindi evidente che questi svantaggi potranno essere superati solo con una partecipazione integrale.

## **214.5 Conclusione**

Da qualche anno la Svizzera non è più al riparo dalla disoccupazione e alcuni vantaggi di cui beneficiava sul piano scientifico, tecnologico e industriale sono scomparsi, mentre gli altri non possono essere considerati come sicuri in un mondo in cui il ritmo dei cambiamenti è in costante accelerazione. La piazza scientifica e tecnologica svizzera rimane di grande qualità ma è opportuno rafforzarla anche attraverso un maggiore sostegno della cooperazione internazionale. La nostra ferma volontà di partecipare pienamente a tutti gli aspetti dello spazio scientifico europeo si iscrive in questa strategia.

Se le università svizzere non sembrano aver sofferto molto per l'assenza di una partecipazione integrale, lo stesso non vale per le imprese. L'importante contributo delle PMI alla creazione di posti di lavoro è un dato di fatto incontestabile e la percentuale delle PMI che partecipano al PQRS ha continuato ad aumentare in questi ultimi anni in Europa per raggiungere un livello che supera ormai quello di tutti gli altri programmi nazionali e internazionali<sup>31</sup>. Ad esempio, nel 1997 il 24 per cento del totale dei partecipanti al PQRS era costituito dalle PMI e il totale delle PMI che hanno partecipato al quarto PQRS ammonta a 12 500 unità contro le 5400 partecipanti al terzo. Inoltre, come mostra chiaramente il rapporto pubblicato congiuntamente dall'Unione svizzera del commercio e dell'industria e dall'UST sulla ricerca e lo sviluppo dell'economia privata in Svizzera<sup>32</sup>, dal 1992 l'industria svizzera investe più all'estero (8,06 mia di fr. nel 1996) che non in Svizzera (7,77 mia di fr. nel 1996). Così come per le università e i centri di ricerca, è quindi particolarmente importante sostenere le nostre industrie (grandi industrie e PMI) anche attraverso i vantaggi che esse ricavano dalla loro partecipazione al PQRS. Con un impatto molto netto sulla piazza scientifica, industriale ed economica della Svizzera, i vantaggi attesi dalla partecipazione integrale ai programmi dell'UE vanno quindi molto al di là del loro costo immediato.

## **215 Adeguamenti del diritto svizzero**

L'accordo non richiede alcun adeguamento della legislazione svizzera. Con il decreto federale concernente il finanziamento della partecipazione integrale della Svizzera ai programmi di ricerca dell'UE negli anni 2001 e 2002 dovrebbero essere istituite le condizioni per la partecipazione della Svizzera.

## **22 Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici**

### **221 Situazione iniziale**

Nell'Unione europea l'ente pubblico spende ogni anno circa 720 miliardi di euro (ca. 1150 mia di fr.) per acquistare merci, prestazioni di servizio e prestazioni edili, mentre il volume svizzero degli acquisti è stimato a circa 36 miliardi di franchi (acquisti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni). Il passo più significativo

<sup>31</sup> Relazione annuale 1998 della Commissione europea, «Attività di ricerca e di sviluppo tecnologico dell'Unione europea». COM (1998), 439 def.

<sup>32</sup> Vorort, UST (a cura di), Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft 1996, Zurigo 1998.

verso la liberalizzazione di questi mercati è stata la conclusione dell'accordo OMC sugli appalti pubblici (AAP) (Government Procurement Agreement, GPA, RS 0.632.231.421) nell'ambito dell'Uruguay-Round. Questa opera normativa entrata in vigore il 1° gennaio 1996 conta attualmente fra i suoi membri, oltre a Svizzera e UE con i suoi 15 Stati, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, la Corea, Hong Kong, Singapore, Israele, la Norvegia, il Liechtenstein e il protettorato olandese di Aruba. Al momento Taiwan, l'Islanda e Panama stanno negoziando la loro adesione.

L'apertura del mercato conseguita dalla Svizzera nell'ambito dell'AAP comprende gli acquisti della Confederazione e dei Cantoni, di servizi federali, cantonali o comunali nonché di imprese pubbliche attive nel settore dell'erogazione di acqua ed elettricità e della fornitura di servizi di trasporto. Nessun disciplinamento è stato elaborato per gli appalti di committenti privati nei settori menzionati, né per le aggiudicazioni nei settori delle telecomunicazioni e delle ferrovie. Inoltre, la Svizzera non ha incluso nell'AAP i Comuni. Dato che il mercato interno dell'UE ha già liberalizzato gli acquisti in questi settori e la Svizzera, con il suo no allo SEE, non ha possibilità di accesso all'aggiudicazione di queste commesse, la Svizzera e la Comunità hanno convenuto in uno scambio di lettere del 5 maggio 1994 di completare l'accordo OMC del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici mediante un accordo bilaterale nei settori menzionati.

L'AAP è stato attuato in Svizzera sia a livello federale sia a livello cantonale. La Confederazione ha trasposto gli impegni dell'AAP con la legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub, RS 172.056.1) e con la relativa ordinanza dell'11 dicembre 1995 (OAPub, RS 172.056.11). Per favorire la liberalizzazione dei mercati pubblici nell'ambito dell'accordo OMC sugli appalti pubblici, alla LAPub, entrata in vigore il 1° gennaio 1996, sono stati sottoposti i committenti della Confederazione nonché le imprese pubbliche operanti nei settori dell'erogazione di acqua ed elettricità e nella fornitura di servizi di trasporto. La legge disciplina l'aggiudicazione di commesse per forniture, servizi e prestazioni edili al di sopra dei valori soglia, come pure la procedura di contestazione. La LAPub è servita inoltre quale elemento costitutivo del rinnovamento dell'economia di mercato (cfr. messaggio 2 GATT del 19 settembre 1994, p. 200). L'ordinanza contiene, oltre alle disposizioni esecutive relative alla LAPub, regole per gli acquisti non soggetti a quest'ultima. L'adeguamento regolare e necessario conformemente all'AAP dei valori soglia in franchi ai diritti speciali di prelievo, unità di calcolo determinanti nell'ambito del predetto accordo, ha luogo in virtù dell'ordinanza del DFE (RS 172.056.12).

L'attuazione a livello cantonale è avvenuta parallelamente all'esecuzione da parte della Confederazione. Tuttavia, a causa della loro sovranità in materia legislativa in questo ambito, i Cantoni hanno puntato su una soluzione autonoma che si è realizzata nella forma di un Concordato intercantonale del 25 novembre 1994 sugli appalti pubblici (CIAP<sup>33</sup>; RS 172.056.4) e delle relative direttive d'aggiudicazione.

Il primo ciclo di negoziati ha avuto luogo il 7 febbraio 1995 a Bruxelles. Altri cicli di questo tipo sono seguiti in Svizzera e a Bruxelles. In occasione dell'11<sup>a</sup> seduta negoziale formale tenutasi il 13/14 marzo 1997 a Savognin (GR/Svizzera), è stato possibile trovare un'intesa in merito agli ultimi punti ancora in sospeso.

<sup>33</sup> Entrato in vigore il 21 maggio 1996.

## **222      Obiettivi dell'accordo**

L'Accordo settoriale su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici tra la Svizzera e la Comunità europea si prefigge di portare verso una liberalizzazione reciproca quei settori non contemplati dall'AAP e che, ciononostante, sono stati liberalizzati nell'ambito dell'accordo SEE dai Paesi che vi hanno aderito. Si tratta, da un lato, di ampliare il campo d'applicazione dell'accordo OMC ai distretti e ai Comuni e, dall'altro, di liberalizzare su base di reciprocità il mercato per quanto riguarda l'aggiudicazione di commesse pubbliche, a partire da un determinato valore soglia, da parte di enti pubblici e privati preposti agli acquisti nei settori dei trasporti ferroviari, dell'erogazione di gas e calore, delle telecomunicazioni, nonché da parte di committenti privati nei settori dell'erogazione di acqua ed elettricità e della fornitura di servizi di trasporto. L'accordo settoriale prevede anche alcune disposizioni di natura materiale, come una disposizione generale di non discriminazione per acquisti al di sotto del valore soglia sotto forma di raccomandazione<sup>34</sup>, eccezioni nell'applicazione dell'accordo in presenza di determinate condizioni nonché la creazione di un organo indipendente di vigilanza in entrambe le Parti.

## **223      Contenuto dell'accordo**

L'accordo si compone di un preambolo, tre capitoli con complessivamente 18 articoli e dieci allegati.

### **223.1      Capitolo I**

Nell'ambito della negoziazione dell'accordo OMC sugli appalti pubblici, la Svizzera non ha incluso nell'accordo gli acquisti dei distretti e dei Comuni. Essa si impegna ora nei confronti dell'UE a farlo e ad adeguare a tale scopo l'appendice I allegato 2 dell'AAP. In questo modo, gli offerenti dell'UE avranno il diritto di partecipare in virtù dell'AAP a gare d'appalto indette dai distretti e dai Comuni svizzeri. Tuttavia, la Svizzera escluderà da questi appalti offerenti provenienti da altri Paesi membri dell'AAP (ad es. Canada, USA), fintanto che questi non le accorderanno la reciprocità. Con l'assoggettamento all'AAP, le procedure di aggiudicazione e i rimedi giuridici previsti nell'AAP sono applicabili anche agli offerenti dell'UE per acquisti dei distretti e dei Comuni.

L'UE, che ha già sottoposto all'AAP le sue suddivisioni territoriali regionali e locali, abrogherà in compenso una riserva formulata nelle osservazioni generali della sua lista di impegni AAP riguardante la possibilità accordata agli offerenti svizzeri di accedere a rimedi giuridici contro decisioni comunali in materia d'acquisto. In questo modo, gli offerenti svizzeri beneficiano di un accesso totale al mercato per appalti di suddivisioni territoriali regionali e locali nell'UE e dei rimedi giuridici, che consentono loro di impugnare una procedura di aggiudicazione o una decisione di attribuzione non conformi alle regole.

<sup>34</sup> Secondo questa raccomandazione, le Parti si adoperano affinché gli enti preposti agli acquisti considerati dall'accordo trattino in maniera non discriminatoria gli offerenti dell'altra Parte anche per acquisti al di sotto dei valori soglia, senza che vi sia una pretesa giuridica alla parità di trattamento.

## 223.2      **Capitolo II**

Questo capitolo (art. 3-5) disciplina l'aggiudicazione di commesse pubbliche da parte di autorità di ogni livello, imprese pubbliche e privati, attivi in virtù di un diritto speciale ed esclusivo. Questi enti preposti agli acquisti sono sottoposti all'accordo bilaterale soltanto se esercitano in Svizzera una delle seguenti attività:

- mettono a disposizione o gestiscono reti pubbliche di telecomunicazione o forniscono servizi pubblici di telecomunicazione;
- utilizzano una rete destinata a fornire un servizio al pubblico nel campo dei trasporti per ferrovia;
- mettono a disposizione o gestiscono una rete fissa destinata a fornire un servizio al pubblico nel campo della produzione, del trasporto o della distribuzione di gas o di calore o approvvigionano queste reti in gas e calore;
- sfruttano un'area geograficamente circoscritta per la prospezione o l'estrazione di petrolio, gas, carbone o altri combustibili solidi.

L'accordo si applica quindi agli operatori di servizi di telecomunicazione (p. es. DiAx, Sunrise, Swisscom), in particolare di servizi di base destinati al pubblico, nonché alle imprese che offrono prestazioni nel settore delle telecomunicazioni in virtù di una concessione per le radiocomunicazioni. Inoltre, saranno incluse le società ferroviarie (p. es. FFS, BLS, GFM, MOB o RhB), che costruiscono e gestiscono un'infrastruttura o la sfruttano per il trasporto di viaggiatori e merci. Infine, il campo d'applicazione si estende anche alle imprese che eseguono prospezioni o estrazioni di combustibili solidi, come pure a quelle che approvvigionano la rete pubblica in gas e calore.

Dopo che l'accordo OMC avrà considerato gli appalti di autorità statali di ogni livello e di imprese pubbliche che operano nei settori dell'erogazione di acqua ed elettricità e della fornitura di servizi di trasporto, l'accordo bilaterale assoggetterà alle regole d'appalto anche tutte le imprese private attive in questi settori in virtù di un diritto esclusivo o speciale. Questo riguarda le imprese dominate in maggioranza da privati per appalti nei seguenti settori d'attività:

- messa a disposizione o gestione di reti fisse destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo della produzione, del trasporto o della distribuzione di acqua potabile o approvvigionamento di queste reti in acqua potabile;
- messa a disposizione o gestione di reti fisse destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo della produzione, del trasporto o della distribuzione di energia elettrica o approvvigionamento di queste reti in energia elettrica;
- utilizzazione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto urbano su rotaia, delle linee d'autobus, dei bus, dei sistemi automatici o a fune;
- messa a disposizione in una regione geograficamente circoscritta di aeroporti per le imprese di trasporto aereo;
- messa a disposizione in una regione geograficamente circoscritta di porti per le imprese di trasporto della navigazione interna.

L'accordo si applica quindi alle società private attive nel settore dell'erogazione di acqua potabile e di elettricità nonché ai produttori di energia. Nel settore della fornitura di servizi di trasporto vengono considerati gli aeroporti privati, le imprese

d'esercizio di tram, bus, autobus e imprese filoviarie, ma non le imprese di taxi, né il trasporto scolari e lavoratori. Nel settore delle filovie e funivie, gli operatori in Europa (Svizzera e UE) non sono più numerosi e nella prassi vengono già oggi apprezzati dagli enti preposti agli acquisti e invitati a presentare un'offerta a scopo di confronto. Da parte svizzera, nell'accordo non si considerano i porti.

Per quanto riguarda i valori soglia, in vista di una liberalizzazione comparabile con l'AAP o lo SEE sembra ragionevole basarsi sui valori soglia dati nell'AAP o nell'UE. Questi ammontano a 600 000 euro (ca. 960 000 fr.) per l'acquisto di beni e servizi e 5 milioni di euro (ca. 8 mio di fr.) per prestazioni di costruzione in caso di committenti nel settore delle telecomunicazioni. I valori soglia nell'ambito del traffico ferroviario si aggirano attorno ai 400 000 euro (ca. 640 000 fr.) per beni e servizi e 5 milioni di euro (ca. 8 mio di fr.) per le prestazioni di costruzione. Per acquisti in settori in cui le commesse di autorità statali e imprese pubbliche erano già disciplinate nell'AAP, sono stati pure fissati per le imprese private che d'ora in poi saranno assoggettate all'accordo bilaterale i valori soglia AAP di 400 000 DSP (766 000 fr.<sup>35</sup>) per acquisti di beni e servizi e 5 milioni di DSP (9,575 mio di fr.) per prestazioni di costruzione. In particolare nel settore dell'erogazione di elettricità, ma anche in quello dei trasporti urbani non vi è motivo di trattare diversamente imprese pubbliche e imprese private riguardo agli acquisti pubblici e di conseguenza anche riguardo ai valori soglia.

La tabella seguente presenta i valori soglia in vigore nell'ambito dell'accordo bilaterale.

Committente	Valori soglia		
	Beni	Servizi	Commesse edili
Acquisti da parte di distretti e Comuni	(200 000 DSP) 383 000 fr.	(200 000 DSP) 383 000 fr.	(5 mio di DSP) 9 575 000 fr.
Imprese private operanti in virtù di diritti speciali o esclusivi nei settori dell'erogazione di acqua, energia e della fornitura di servizi di trasporto nonché autorità statali di ogni livello e imprese pubbliche e private nel settore dell'erogazione di gas e calore	(400 000 DSP) 766 000 fr.	(400 000 DSP) 766 000 fr.	(5 mio di DSP) 9 575 000 fr.
Autorità statali e imprese pubbliche o private nel settore del traffico ferroviario	(400 000 euro) ca. 640 000 fr.	(400 000 euro) ca. 640 000 fr.	(5 mio di euro) ca. 8 mio di fr.
Autorità statali e imprese pubbliche o private nel settore delle telecomunicazioni	(600 000 euro) ca. 960 000 fr.	(600 000 euro) ca. 960 000 fr.	(5 mio di euro) ca. 8 mio di fr.

L'articolo 3 paragrafo 5 prevede la possibilità di eccettuare in un settore gli acquisti di committenti soggetti all'accordo dall'applicazione dello stesso (ad es. telecomunicazioni ed energia), nel caso in cui sia provato che è data concorrenza, vale a dire che all'interno di una regione geografica i concorrenti sono in grado di offrire le

<sup>35</sup> Secondo l'accordo OMC, mediante i valori soglia adeguati all'ordinanza del DFE sull'adeguamento dei valori soglia degli acquisti pubblici per il 1999 (RS 172.056.12) e validi per il 1999.

stesse prestazioni a condizioni sostanzialmente uguali (principio della clausola d'esclusione). In caso di adempimento di questi criteri, un settore o un settore parziale può essere escluso dal campo d'applicazione dell'accordo. In presenza di una simile situazione di concorrenza le parti contraenti ritengono che vi siano sufficienti garanzie affinché gli acquisti avvengano secondo criteri economici. Non sussiste più la necessità di un disciplinamento statale. Per questa ragione, la Comunità prevede già nella sua direttiva settoriale sugli appalti pubblici una disposizione in questo senso per le telecomunicazioni (cfr. art. 8 della direttiva settoriale CEE/93/98; GU L 199 del 9.8.1993). Seguendo l'evoluzione anche in altri ambiti, come ad esempio nei settori dei trasporti e dell'energia, la Commissione europea intende estendere questa disposizione della direttiva settoriale a tutti gli ambiti dell'erogazione di acqua e di energia e della fornitura di servizi di trasporto, conformemente al suo Libro verde «Gli appalti pubblici nell'Unione europea: i punti di riflessione per il futuro» (COM (96) 583 def. del 27.11.1996, GU C 287/92 del 22.9.1997). Per questa ragione ha anche accettato la relativa disposizione d'eccezione nell'accordo bilaterale, che pure si riferisce a tutti gli acquisti nel campo d'applicazione dell'accordo internazionale. In considerazione della liberalizzazione a livello mondiale nel settore delle telecomunicazioni sono oggi in atto tentativi nell'UE per eccezionare in generale imprese attive in questo settore dall'applicazione delle regole d'appalto. In tal modo, se sono date le condizioni menzionate nell'accordo, Swisscom, DiAx, Sunrise e altre compagnie attive nel campo delle telecomunicazioni potrebbero far valere questa clausola.

Gli articoli 4 e 5 dell'accordo contengono principi per la procedura d'aggiudicazione o di contestazione, in conformità dei principi sanciti nell'AAP. Il loro elenco serve a creare trasparenza e non comporta di per sé ulteriori obblighi. Le esigenze previste per queste procedure sono soddisfatte dalle disposizioni esistenti a livello federale della LAPub e dell'OAPub. Sul piano cantonale questo avviene mediante i relativi atti cantonali.

Alcune definizioni di questo capitolo saranno esaminate dal comitato misto riguardo alla loro comparabilità nel diritto CE e nel diritto svizzero, nonché alla luce dell'evoluzione di alcuni settori disciplinati nel secondo capitolo in Svizzera e nell'UE.

### **223.3 Capitolo III**

Il capitolo III (art. 6-18) contiene una serie di disposizioni di natura materiale e le disposizioni finali.

L'articolo 6 disciplina la non discriminazione di fornitori o di beni, servizi e prestazioni di costruzione della controparte. Per acquisti al di sopra del valore soglia convenuto, le parti si impegnano nelle procedure d'aggiudicazione a non riservare a prodotti, servizi e fornitori e prestatori di servizi della controparte un trattamento meno favorevole rispetto a quello accordato a prodotti, servizi e fornitori e prestatori di servizi nazionali (principio del trattamento nazionale) o di Paesi terzi (principio della nazione più favorita). Anche la richiesta di controprestazioni non è consentita. Una lista nell'allegato X espone a titolo d'esempio modi di comportamento che, direttamente o indirettamente, possono avere un effetto discriminante (ad es. preferenze di prezzo per fornitori e prestatori di servizi locali).

L'articolo 6 numero 3 contiene inoltre una disposizione che invita le parti contraenti ad adoperarsi affinché, nelle procedure d'appalto e nell'aggiudicazione, gli enti pre-

posti agli acquisti considerati nell'accordo trattino gli offerenti della controparte in maniera non discriminatoria anche per acquisti al di sotto dei valori soglia. Tuttavia, questa disposizione rappresenta un impegno giuridicamente non giustiziabile (clausola del «best-endeavour»). Essa va vista alla luce della disposizione generale di non discriminazione prevista nell'articolo 6 dell'accordo CE, la quale sancisce per il territorio dell'accordo CE un principio generale di non discriminazione. In vista di una liberalizzazione progressiva dei mercati degli appalti, è parso opportuno inserirla nell'accordo bilaterale. Per contro, non esiste un obbligo giuridicamente esigibile di parità di trattamento per appalti al di sotto dei valori soglia. La Svizzera ha chiarito questo aspetto nell'allegato IX e ha escluso dal campo d'applicazione dell'accordo i rimedi giuridici introdotti in virtù della legge sul mercato interno per appalti dei Cantoni e dei Comuni al di sotto dei valori soglia. Dal momento che, a livello federale, non esistono rimedi giuridici per acquisti al di sotto dei valori soglia, una simile precisazione in relazione ad acquisti della Confederazione non era necessaria. Cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo bilaterale, l'articolo 6 paragrafo 3 dovrà essere riesaminato alla luce delle esperienze fatte per valutarne gli effetti.

L'articolo 7 contiene l'obbligo delle parti di informarsi reciprocamente su eventuali modifiche nella loro legislazione. L'articolo 7 paragrafo 3 prevede di istituire punti di contatto sia a livello nazionale sia a livello cantonale o regionale, che possano dare informazioni sulla legislazione in vigore e sugli enti preposti agli acquisti soggetti all'accordo.

La vigilanza sul rispetto degli impegni derivanti dall'accordo (art. 8) sarà assunta da due commissioni indipendenti istituite, una, a livello UE (commissione europea) e, l'altra, a livello svizzero. I compiti di una simile commissione sono stati definiti dalle Parti contraenti scegliendo una formulazione molto generale allo scopo di tener conto delle diverse soluzioni pragmatiche. In Svizzera, questo compito sarà svolto dalla Commissione istituita dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e dal Consiglio federale per l'introduzione e la sorveglianza degli obblighi internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici. Quest'ultima esiste dal 3 aprile 1996 e ha il compito di sorvegliare e garantire l'attuazione coerente degli obblighi internazionali della Svizzera nel settore degli appalti pubblici a tutti i livelli. A partire dall'entrata in vigore dell'accordo, questa istanza dovrà essere in grado di accettare qualsiasi obiezione in merito all'applicazione dell'accordo e di reagire rapidamente ed efficacemente alla stessa. Al più tardi due anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo, dovrà disporre della competenza necessaria per avviare un procedimento in caso di violazione dell'accordo nell'ambito di una procedura d'aggiudicazione o di intraprendere passi amministrativi o giudiziari contro l'ente interessato preposto agli acquisti. Sia nell'UE e nei suoi Stati membri sia in Svizzera si darà la priorità a una soluzione rapida e informale dei problemi.

L'articolo 9 prevede la possibilità che una parte possa sospendere l'Accordo o parti di esso, qualora la controparte non adempia gli impegni derivanti dall'Accordo oppure, a causa di disposizioni esistenti o della pratica d'aggiudicazione applicata della controparte, subisca svantaggi o non benefici o rischi di non beneficiare di determinati vantaggi. Questa parte deve informare la controparte sui provvedimenti. La durata e la portata di simili provvedimenti dev'essere adeguata.

Conformemente all'articolo 10, la Svizzera e l'UE sottopongono gli eventuali contenziosi circa l'applicazione dell'accordo al comitato misto, che si adopera per trovare una soluzione al problema.

L'articolo 11 stabilisce la composizione del Comitato misto. Questo rappresenta l'organo consultivo per lo scambio d'informazioni fra le parti. Il Comitato misto si compone di rappresentanti delle parti, prende decisioni nei casi previsti e si pronuncia di comune accordo. Fissa il proprio regolamento interno e può costituire gruppi di lavoro. Il Comitato misto si riunisce almeno una volta all'anno o su richiesta di una delle parti. Esso esamina periodicamente gli allegati. Gode inoltre della facoltà di modificarli, nel caso in cui ciò sia chiesto da una delle parti. Per la Svizzera, questa delega di competenze al Comitato misto per l'adeguamento degli allegati significa il riconoscimento implicito di una delega di competenze al nostro Consiglio intesa all'approvazione di simili modifiche. In tal modo, l'approvazione dell'accordo da parte del Parlamento comporta automaticamente la concessione di una simile delega di competenze (GAAC 51, p. 377-380). Inoltre, il Comitato misto garantisce all'occorrenza l'uguaglianza d'interpretazione dei concetti utilizzati nell'accordo.

Anche nell'ambito degli appalti pubblici riveste particolare importanza l'impiego di moderne tecnologie d'informazione. Alcuni Paesi, appartenenti all'accordo OMC, sono passati alla pubblicazione elettronica dei bandi di concorso. L'UE ha persino sospeso la pubblicazione su carta a partire dal 1° gennaio 1999. Affinché le informazioni esistenti nelle banche dati siano compatibili in termini di qualità e di accessibilità, occorre la collaborazione delle parti in questo campo. Questo è previsto nell'articolo 12 dell'accordo. La Svizzera ha partecipato attivamente in questo contesto al progetto pilota «SIMAP» (Système d'information pour les marchés publics), conclusosi alla fine del 1998, riguardante la procedura elettronica di concorso e può pubblicare i bandi di concorso svizzeri conformemente alla stessa. Essa partecipa inoltre all'ulteriore sviluppo di SIMAP in vista di un maggiore impiego della tecnologia d'informazione per la procedura d'acquisto.

L'articolo 14 dell'accordo prevede una revisione del funzionamento dell'accordo tre anni dopo la sua entrata in vigore, allo scopo di adottare eventuali miglioramenti.

L'articolo 15 chiarisce la relazione con gli accordi conclusi nel quadro dell'OMC, constatando che questo accordo settoriale non influisce sui diritti e sugli obblighi che derivano alle parti dai predetti accordi.

L'articolo 16 definisce l'ambito territoriale d'applicazione dell'accordo che, da un lato, comprende il territorio della CE stabilito nel trattato CE e, dall'altro, il territorio della Svizzera.

L'articolo 17 stabilisce che gli allegati (I-X) sono parte integrante dell'accordo.

L'articolo 18 espone il disciplinamento riguardante l'entrata in vigore e la durata dell'accordo e crea il collegamento con gli altri sei accordi bilaterali. Si tratta di disposizioni orizzontali valide per tutti e sei gli accordi.

## **223.4 Allegati**

Gli allegati I-IV contengono esempi di enti preposti agli acquisti subordinati di entrambe le parti nel settore delle telecomunicazioni (allegato I), del traffico ferroviario (allegato II), dell'energia ad eccezione dell'elettricità (allegato III) e delle imprese private, che sono attive nell'ambito dell'erogazione di acqua ed energia o nella fornitura di servizi di trasporto in virtù di diritti esclusivi o speciali (allegato IV). L'allegato V descrive quindi le esigenze poste alla procedura di contestazione, che si conformano alla procedura secondo l'AAP. L'allegato VI contiene un elenco dei

servizi sottoposti all'accordo che si rifà all'elenco dei servizi notificati nell'ambito dell'AAP. L'allegato VII presenta un elenco dei servizi di costruzione contemplati dall'accordo; anche questo corrisponde all'elenco di obblighi della Svizzera nell'ambito dell'AAP. L'allegato VIII presenta le eccezioni svizzere dal campo d'applicazione dell'accordo. L'allegato IX si riferisce all'articolo 6 paragrafo 4 dell'accordo ed espone eccezioni specifiche, che risultano per la CE dalla creazione e dal funzionamento del mercato interno europeo, a cui tuttavia attualmente la CE non partecipa ancora, e per la Svizzera a causa del mercato interno svizzero. In questo allegato la Svizzera stabilisce che i mezzi di ricorso introdotti nei Cantoni e nei Comuni in virtù della legge federale sul mercato interno contro decisioni d'aggiudicazione per appalti inferiori ai valori soglia non sono accessibili agli offerenti dell'UE. Infine, l'allegato X che si riferisce all'articolo 6 paragrafo 2, menziona esempi di comportamenti discriminanti, che non sono leciti.

## **224            Importanza dell'accordo per la Svizzera**

Per la Svizzera la conclusione dell'accordo significa che gli offerenti svizzeri godranno dello stesso diritto di accesso al mercato degli appalti dell'UE, riservato – in virtù dello SEE – agli offerenti di un altro Paese dell'AELS<sup>36</sup>. Questo accesso supplementare al mercato (Comuni, enti preposti agli acquisti nei settori del traffico su rotaia e delle telecomunicazioni, acquirenti privati nei settori dell'erogazione di acqua ed elettricità e nella fornitura di servizi di trasporto) dovrebbe essere considerevole. A tale proposito, è pure importante il fatto che viene a cadere la condizione secondo cui gli offerenti svizzeri devono offrire prezzi del 3 per cento più convenienti degli offerenti UE e – qualora previsto dallo Stato membro interessato – sono tenuti a realizzare almeno il 50 per cento del valore aggiunto nello spazio UE, come stabilito nella direttiva 93/38/CEE che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni. In tutti questi settori, che ora in base alla reciprocità saranno liberalizzati, l'economia svizzera dovrebbe senz'altro essere competitiva. La Svizzera, quale Paese d'esportazione con oltre i due terzi delle sue esportazioni nello spazio UE, ha bisogno di ottenere in questo spazio un accesso indiscriminato a grandi progetti d'acquisizione. Evidentemente, in contropartita deve accordare un'apertura dei propri mercati per offerenti provenienti dai Paesi dell'UE.

Dopo la mancata adesione della Svizzera allo SEE, l'accordo OMC sugli appalti pubblici ha rappresentato l'unica base contrattuale nel settore degli appalti pubblici con l'UE e con gli Stati dell'AELS. L'accordo settoriale intensifica sostanzialmente questa relazione e consentirà alle parti un reciproco accesso al mercato comparabile a quello previsto nell'accordo SEE. Insieme ai partner dell'AELS occorrerà quindi esaminare in quale forma la liberalizzazione raggiunta fra l'UE e la Svizzera possa essere estesa alla relazione fra la Svizzera e gli altri tre Paesi dell'AELS.

<sup>36</sup> I Paesi AELS (Norvegia, Islanda e Liechtenstein) non sono considerati dall'accordo bilaterale fra la CE e la Svizzera.

## **225 Adeguateamento del diritto svizzero**

### **225.1 A livello federale**

La trasposizione degli impegni derivanti dall'accordo OMC ha avuto luogo in Svizzera a livello federale con la legge e l'ordinanza sugli acquisti pubblici (in vigore dal 1° gennaio 1996), nonché con l'ordinanza del DFE (ordinanza sull'adeguamento dei valori soglia), mentre a livello cantonale con l'elaborazione del Concordato inter-cantonale del 25 novembre 1994<sup>37</sup> sugli appalti pubblici (CIAP), in vigore dal 21 maggio 1996. Questo principio, secondo cui Confederazione e Cantoni, ognuno autonomamente, eseguono i loro impegni contrattuali internazionali nel settore degli appalti pubblici, dovrà trovare applicazione anche nell'attuazione del trattato bilaterale con l'UE.

L'attuazione degli impegni derivanti dal trattato bilaterale non richiede a livello federale alcun adeguamento di leggi. Secondo l'articolo 2 capoverso 2 LAPub, il Consiglio federale designa le organizzazioni di diritto pubblico e privato che esercitano in Svizzera attività nei settori dell'erogazione dell'acqua e dell'energia, della fornitura di servizi di trasporto e delle telecomunicazioni e che per tali attività sono soggette alla LAPub in virtù di un trattato internazionale. In tal modo, al Consiglio federale è conferita la competenza di designare i servizi corrispondenti mediante ordinanza. Tuttavia, esistono problemi di delimitazione delle competenze. Per chiarire questi aspetti si dovrà istituire un gruppo di lavoro composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni.

I valori soglia a partire dai quali le disposizioni del trattato sono applicabili saranno concretizzati a livello di ordinanza. Le eccezioni all'applicabilità del trattato, contenute nell'accordo bilaterale, saranno riprese nell'ordinanza nella misura in cui non siano già state sancite legalmente nell'ambito dell'attuazione dell'AAP.

La possibilità, prevista nel trattato secondo cui gli enti preposti agli acquisti che offrono i loro servizi in regime di concorrenza possono essere eccettuati dall'applicazione delle norme in materia di appalti, sarà pure concretizzata a livello d'ordinanza. Le condizioni per l'esistenza di una situazione di concorrenza sono adempite, se ad altre imprese è data la possibilità di offrire le stesse prestazioni nella stessa area geografica a condizioni sostanzialmente uguali. Gli sviluppi nell'UE in vista dell'attuazione di questa disposizione dovrebbero fornire preziose indicazioni per dare una forma concreta alla procedura.

La durata minima di tre anni per l'obbligo di conservazione di documenti nell'ambito di una procedura d'appalto, prevista dall'accordo bilaterale, dovrà essere precisata a livello federale in un'ordinanza.

L'attuazione delle disposizioni riguardanti la sorveglianza del rispetto degli impegni, che risultano per la Svizzera dall'accordo bilaterale, può aver luogo anche a livello d'ordinanza. La Commissione per l'introduzione e la sorveglianza degli obblighi internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici, già istituita, assumerà questo compito. Questa Commissione sorveglia oggi gli impegni di diritto internazionale che risultano per la Svizzera dalla sua adesione all'accordo OMC sugli appalti pubblici. Essa si compone di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Le norme di ricusa garantiscono la sua indipendenza.

<sup>37</sup> RS 172.056.4

Secondo l'articolo 8 paragrafo 1 dell'accordo, la Commissione opererà come finora a titolo di mediatrice e di consulente, affinché in casi concreti e in collaborazione con gli enti interessati per gli acquisti riesca a far rispettare gli impegni assunti nell'ambito di trattati internazionali e a fare in modo che gli offerenti non vengano discriminati. Con la possibilità di inoltrare una denuncia ai sensi dell'articolo 71 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021) da parte dell'organo di sorveglianza dovrebbe essere attuato l'impegno contenuto nell'articolo 8 paragrafo 2 dell'accordo. L'autorità di vigilanza deve poter avviare un procedimento o adottare misure amministrative o intraprendere passi giuridici in caso di violazione delle disposizioni dell'accordo. La denuncia dev'essere utilizzata a titolo sussidiario rispetto ai rimedi giuridici ordinari o straordinari da parte di un offerente che si ritiene discriminato e va inoltrata all'autorità competente a condizione che nessun ricorso sia pendente ai sensi dell'articolo 27 LAPub presso la Commissione di ricorso. Questa competenza dell'autorità di vigilanza non prevede tuttavia alcun diritto di consultazione degli atti.

L'organo di vigilanza indipendente deve avere inoltre la possibilità di collaborare con le autorità di vigilanza di Stati esteri. Nell'UE è attualmente in corso un progetto pilota che sta valutando un migliore coordinamento dei vari enti nazionali preposti agli acquisti in caso di appalti internazionali. Per garantire l'accesso al mercato di imprese svizzere potrebbe rivelarsi opportuno, a seconda del decorso di questo progetto pilota, che la Svizzera vi partecipi.

L'accordo prevede infine che i fornitori e prestatori di beni e servizi della controparte abbiano accesso alle banche dati che contengono informazioni su appalti pianificati. Per questa ragione, le informazioni contenute nelle banche dati di entrambe le Parti devono essere compatibili. Da parte svizzera, si prevede, entro la fine del 1999 circa, di rendere accessibili a tutti i potenziali offerenti via Internet le informazioni oggi pubblicate nel Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC), l'organo di pubblicazione ufficiale dei bandi di concorso della Confederazione.

## **225.2 A livello cantonale**

Anche a livello cantonale saranno necessari alcuni adeguamenti delle basi legali, in particolare per tener conto del mutato campo d'applicazione.

La sorveglianza del rispetto da parte dei Cantoni degli impegni risultanti dall'accordo dev'essere assunta, come per la Confederazione, dalla Commissione per l'introduzione e la sorveglianza degli obblighi internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici (CACC), già esistente e composta pariteticamente di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. L'attuale cooperazione e coordinazione tra Confederazione e Cantoni nell'applicazione e nella sorveglianza degli obblighi internazionali della Svizzera in materia di appalti pubblici per il tramite della predetta Commissione si sono rivelate efficaci, ragione per cui si giustifica il mantenimento dell'attuale struttura che prevede un'unica commissione.

## **23      **Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità****

### **231     **Situazione iniziale****

Diverse prescrizioni nazionali in materia di prodotti come pure il mancato riconoscimento di valutazioni estere della conformità (controlli, ispezioni, certificati, notifiche e autorizzazioni) rappresentano uno dei più importanti ostacoli tecnici agli scambi nel traffico di merci internazionale.

Il rifiuto dell'accordo sullo SEE del 6 dicembre 1992 ha conferito una nuova dimensione alla questione degli ostacoli tecnici agli scambi. La Svizzera ha dovuto prendere atto che i partner commerciali europei hanno eliminato in gran parte questi ostacoli fra di loro, senza tuttavia potere partecipare direttamente a questo processo. Per essere esportati nella Comunità, i prodotti svizzeri devono essere fabbricati conformemente alle prescrizioni CE o a quelle degli Stati membri e controllati da un'organizzazione di certificazione riconosciuta dalla CE. Questa situazione ha messo gli esportatori svizzeri in difficoltà rispetto ai loro concorrenti dell'UE.

Nell'ambito del nostro programma di rilancio, abbiamo adottato una strategia per eliminare questi svantaggi. Questa prevedeva fra l'altro la creazione di una legge sugli ostacoli tecnici al commercio, la LOTC (RS 946.51), entrata in vigore il 1° luglio 1996. Con il programma d'azione adottato il 30 giugno 1993 si è inoltre voluto mirare a un adeguamento autonomo delle prescrizioni tecniche svizzere a quelle della CE, allo scopo di eliminare le divergenze esistenti. Le prescrizioni tecniche svizzere sono state da allora sistematicamente adattate a quelle della CE, tranne nei casi in cui si giustificava una deroga soprattutto per la protezione della salute dei consumatori o dell'ambiente. I prodotti svizzeri possono nel frattempo essere fabbricati secondo le stesse disposizioni valide per i prodotti dell'UE, ciò che agevola l'esportazione in tutto lo SEE.

Un adeguamento autonomo del diritto nazionale non risolve tuttavia i problemi connessi con il mancato riconoscimento da parte della CE delle valutazioni svizzere di conformità. Il riconoscimento reciproco di queste valutazioni può avvenire unicamente nell'ambito di un accordo bilaterale. Abbiamo quindi deciso di avviare negoziati bilaterali in questo ambito. Occorre tuttavia tener presente che non intendevamo realizzare bilateralmente il principio del "Cassis de Dijon". A tale riguardo, sarebbe stata necessaria una soluzione istituzionale, ad esempio una giurisdizione comune come quella prevista nell'accordo sullo SEE, che vada oltre quanto stabilito nei negoziati bilaterali.

### **232     **Obiettivi dell'accordo****

I negoziati puntavano al riconoscimento reciproco delle valutazioni di conformità: in tal caso le valutazioni di conformità rilasciate dalla Svizzera sarebbero riconosciute nella CE e viceversa. Secondo il mandato di negoziazione conferitoci, il riconoscimento reciproco avrebbe dovuto tenere conto, nel limite del possibile, di tutte le procedure di valutazione della conformità necessarie per garantire ai prodotti svizzeri il libero accesso al mercato europeo, quindi non solo il riconoscimento reciproco di controlli e valutazioni della conformità, bensì anche il conseguente rilascio di autorizzazioni.

Con il rinvio all'allegato II dell'accordo sullo SEE, l'accordo dovrà coprire in linea di massima tutti i prodotti industriali per i quali la CE ha adottato prescrizioni armonizzate e ha previsto una valutazione vincolante della conformità. Inoltre, dovrebbero essere contemplati anche prodotti fabbricati con biotecnologie, come pure Eco-Label ed Eco-Audit, conformemente all'allegato XX dell'accordo sullo SEE. Il mandato di negoziazione prevedeva, nel caso in cui si fosse rivelato necessario, anche l'inclusione di settori privi di disciplinamento comunitario. Dato che gli ambienti industriali svizzeri non hanno mostrato al riguardo alcun interesse, questo aspetto non ha avuto ulteriore seguito nell'ambito dei negoziati.

I negoziati, che si fondano su un accordo-modello già sottoposto dalla CE ad altri Stati terzi, ad esempio a USA e Canada, hanno avuto inizio nel gennaio del 1995 e hanno potuto essere conclusi nell'ottobre del 1996, ad eccezione di alcune questioni irrisolte sul piano politico. Oggetto dei negoziati erano, da un lato, le disposizioni applicabili a tutti i settori di prodotti e, dall'altro, le questioni specifiche riguardanti i diversi settori di prodotti considerati nell'accordo. Per questi ultimi sono stati istituiti numerosi gruppi ad hoc nei quali, da parte svizzera, hanno pure collaborato a livello di negoziati esperti degli uffici federali interessati, o nel caso dei medicinali, gli esperti dell'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali (UICM).

La Svizzera era inoltre intenzionata a trovare con la CE una procedura sostitutiva per la procedura di scambio delle informazioni in materia di prescrizioni tecniche, scaduta nel 1992 e integrata successivamente nell'accordo sullo SEE. La CE non era disposta a stipulare al riguardo un accordo separato; tuttavia l'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità soddisfa questa esigenza almeno per i settori di prodotti considerati nel suo campo d'applicazione.

## 233      **Contenuto dell'accordo**

L'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazioni della conformità, chiamato anche «Mutual Recognition Agreement» (MRA), si compone di una parte generale e di due allegati. La **parte generale** contiene disposizioni orizzontali, applicabili a tutti i settori di prodotti contemplati dall'accordo. L'**allegato 1** comprende 15 capitoli settoriali, riferiti ai diversi settori di prodotti, segnatamente macchine, dispositivi di protezione individuale, giocattoli, dispositivi medici, apparecchi a gas e caldaie, apparecchi a pressione, apparecchiature terminali di telecomunicazione, apparecchi e sistemi destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva, materiale elettrico e compatibilità elettromagnetica, macchine e materiali per cantieri, strumenti di misura e imballaggi preconfezionati, veicoli a motore, trattori agricoli e forestali nonché ispezioni della buona pratica di laboratorio (good laboratory practice, GLP) nel campo delle sostanze chimiche e ispezioni della buona pratica di fabbricazione (good manufacturing practice, GMP) nel campo dei medicinali. L'**allegato 2** disciplina i principi generali della nomina di organismi di valutazione della conformità per quanto riguarda il loro riconoscimento nel quadro dell'accordo.

### 233.1      **Disposizioni generali**

La parte generale comprende 21 articoli con disposizioni che si applicano a tutti i settori di prodotti. Nell'articolo 1 (Oggetto) è sancito il principio generale del reciproco riconoscimento delle valutazioni di conformità. A seconda che le prescrizioni

tecniche delle parti contraenti siano diverse o equivalenti, il riconoscimento reciproco ha luogo a due livelli. Nel caso in cui la legislazione svizzera si differenzi da quella della CE, i rapporti di controllo, le attestazioni della conformità (certificati) nonché le autorizzazioni devono essere rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità di una parte contraente sulla base delle disposizioni legali dell'altra parte contraente (art. 1 par. 1). Questa *forma classica di reciproco riconoscimento* permette lo svolgimento da parte di un unico organismo dei diversi e necessari controlli per la messa in commercio in Svizzera e nell'UE. Per contro, se, nell'ambito dell'accordo, le esigenze della legislazione svizzera vengono riconosciute equivalenti a quelle della CE, i rapporti di controllo, le attestazioni della conformità nonché le autorizzazioni possono essere rilasciati da organismi di controllo della conformità di una parte contraente sulla base della propria legislazione e riconosciuti poi dall'altra parte contraente senza procedere a una nuova valutazione (art. 1 par. 2). Questa *forma semplificata del riconoscimento reciproco* permette a un servizio di valutare la conformità di un prodotto sulla base di un'unica legislazione, dal momento che questa è riconosciuta come equivalente a quella dell'altra parte contraente. Questo significa che i prodotti svizzeri vengono controllati un'unica volta in virtù della legislazione svizzera e possono poi essere direttamente immessi sul mercato UE (cfr. schema seguente). È di competenza del Comitato istituito dall'articolo 10 dell'accordo deliberare all'unanimità sull'equivalenza delle legislazioni delle due parti contraenti (art. 1 par. 3).

### Efficacia di un MRA (dal punto di vista di un esportatore CH)



Per i settori di prodotti, che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 1 paragrafo 2, una dichiarazione del Consiglio CE prevede che, riguardo ai lavori dei relativi comitati CE, la Commissione CE deve consultare gli esperti svizzeri sulla base

dell'articolo 100 dell'Accordo sullo SEE. Ciò significa che gli esperti svizzeri otterranno lo stesso statuto di osservatore attribuito agli esperti degli altri Stati dell'AELS.

Per entrambi i livelli di riconoscimento vengono anche reciprocamente riconosciute dalle parti contraenti le dichiarazioni dei fabbricanti e i marchi di conformità. Le disposizioni dell'articolo 1 autorizzano quindi il fabbricante ad apporre la denominazione CE sui suoi prodotti in virtù di una certificazione rilasciata da un organismo di valutazione della conformità svizzero riconosciuto dal presente accordo.

Questo riconoscimento reciproco a due livelli secondo l'articolo 1 dell'accordo permetterà di introdurre una certa flessibilità in vista di un processo d'adattamento legislativo in Svizzera e di garantire in pari tempo ai produttori svizzeri, nell'attuale contesto delle relazioni Svizzera-CE, un accesso massimo al mercato comune. Conformemente all'accordo, il reciproco riconoscimento delle valutazioni della conformità è tuttavia limitato a beni originari delle parti contraenti (art. 4). Una dichiarazione comune delle parti contraenti, che è parte integrante dell'accordo, prevede frattanto una revisione dell'articolo 4, soprattutto allo scopo di estenderne il campo d'applicazione ai beni originari di altri Paesi, non appena le parti contraenti avranno pure concluso con questi Paesi accordi sul riconoscimento reciproco delle valutazioni di conformità. In vista della conclusione di un accordo parallelo tra la Svizzera e gli altri Stati dell'AELS, l'articolo 4 paragrafo 2 prevede un primo ampliamento ai beni originari da Paesi dell'AELS e dallo SEE. Nell'accordo si è convenuto che l'origine delle merci è accertata in base alle regole d'origine autonome della parte contraente interessata (art. 4 par. 3). La prova d'origine può essere fornita presentando un certificato d'origine. Quest'ultimo non è necessario, quando le merci importate sono accompagnate da un certificato di circolazione delle merci EUR.1 o da una dichiarazione su fattura conformemente al protocollo n. 3 dell'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Svizzera e la CEE (RS 0.632.401) in cui si indica quale Paese d'origine uno dei due Paesi contraenti o uno Stato dell'AELS o dello SEE (art. 4 par. 4).

Altre disposizioni dell'accordo riguardano le definizioni (art. 2), il campo d'applicazione (art. 3), le autorità competenti a nominare (designare) organismi di valutazione della conformità (art. 6), la verifica della procedura per la designazione di questi organismi (art. 7) e la verifica della competenza di questi stessi organismi (art. 8).

L'accordo disciplina inoltre i compiti e le competenze del Comitato, che si compone di rappresentanti delle parti contraenti (art. 10). Il Comitato è responsabile del buon funzionamento dell'accordo. Esso delibera all'unanimità nei casi previsti dall'accordo (art. 10 par. 1). È inoltre autorizzato a modificare, su richiesta di una parte contraente, gli allegati dell'accordo (art. 10 par. 5). Questo significa che può sia modificare i capitoli settoriali dell'allegato 1, sia aggiungerne nuovi che riguardano prodotti non ancora contemplati dall'accordo (ad es. prodotti per l'edilizia). Dal momento che i capitoli settoriali hanno un contenuto tecnico e devono essere frequentemente adeguati al progresso tecnico, appare necessario conferire al Comitato la competenza di modificarli. Secondo una dichiarazione comune, gli Stati contraenti si impegnano a completare e ad aggiornare, al più tardi entro un mese dall'entrata in vigore dell'accordo, gli allegati dello stesso. Nel caso in cui si tratti di diritto federale, da parte svizzera spetta comunque al Consiglio federale procedere a tali modifiche, visto che in virtù dell'articolo 14 LOTC è autorizzato a stipulare au-

tonomamente accordi sul riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità.

L'accordo attribuisce a ogni parte contraente il diritto di *contestare* la competenza tecnica dei predetti *organismi di valutazione della conformità* (art. 8). A tale scopo il comitato può ordinare una verifica degli organismi interessati in Svizzera, sia per il tramite unicamente di autorità svizzere sia in collaborazione con autorità dell'UE. Lo stesso vale per verifiche svolte negli Stati membri della CE. Simili verifiche ragguagliano sui metodi di lavoro delle autorità delle parti contraenti e permettono di valutare l'affidabilità del sistema basato sul riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità. Riguardo alle ispezioni della buona pratica di laboratorio nel campo delle sostanze chimiche e della buona pratica di fabbricazione nel campo dei medicinali, disposizioni supplementari completano il principio sancito nell'articolo 8 dell'accordo (capitolo 14, sezione V, numeri 2 e 4 / capitolo 15, sezione III, numero 9 dell'allegato 1). Inoltre, nel capitolo 15 dell'allegato 1 si è convenuto che ogni parte contraente si riserva il diritto di esigere, nell'ambito di un'*ispezione comune delle autorità di entrambi gli Stati contraenti* una verifica del sistema della buona pratica di laboratorio nell'*impresa interessata*. Simili ispezioni vanno notificate in anticipo e ritenute eccezioni (capitolo 15, sezione III, numero 6 dell'allegato 1). A questo proposito, si tratta di casi in cui i prodotti esportati toccano nel Paese d'importazione la protezione della salute, dell'ambiente o del consumatore o la sicurezza del lavoratore.

Le ispezioni presso gli organismi di valutazione della conformità o presso le ditte sono eseguite da autorità del Paese di sede o congiuntamente dalle autorità di entrambi gli Stati; ispezioni svolte unicamente da autorità estere sono escluse. Il Paese d'esportazione deve accettare simili atti ufficiali. Le disposizioni dell'accordo sostituiscono l'autorizzazione prevista nell'articolo 271 del Codice penale (CP, RS 311.0) per gli atti di poteri pubblici sul territorio svizzero; essa è considerata accordata in modo generale. Per quanto riguarda le facoltà degli organi di controllo e d'ispezione, in relazione alle summenzionate disposizioni dell'accordo occorre rimandare all'articolo 19 della legge federale del 6 ottobre 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG, RS 946.51) e alle pertinenti disposizioni dell'ordinanza del 17 giugno 1996 sull'accreditamento e sulla designazione (OAccD, RS 946.512). Per quanto siano responsabili i Cantoni, le nuove direttive del 19 novembre 1998 dell'UICM riguardanti l'ispezione presso fabbricanti di medicinali e le leggi cantonali sulla salute prevedono simili facoltà di controllo per organi intercantionali o cantonali.

Infine, l'attuazione dell'accordo richiede anche una collaborazione tra le parti contraenti (art. 9). In vista di un'applicazione unitaria delle procedure di controllo della conformità, si prevede segnatamente che gli organismi di valutazione della conformità partecipino nel modo adeguato alle attività di coordinamento e di confronto svolte dall'altra parte contraente (art. 9 par. 3). Le informazioni, che vengono scambiate necessariamente nell'ambito dell'accordo (art. 12), sottostanno al segreto professionale e non possono essere utilizzate per scopi diversi da quelli previsti nell'accordo (art. 13). Lo scambio d'informazioni va inteso in senso lato, poiché comprende tutti gli aspetti inerenti all'attuazione dell'accordo e all'applicazione delle prescrizioni tecniche (art. 12 par. 1), alle modifiche delle prescrizioni (art. 12 par. 2) e alle misure di salvaguardia (art. 12 par. 4). Se la legislazione di una parte contraente stabilisce che determinate informazioni debbano essere tenute a disposizione delle autorità competenti da una persona stabilita sul suo territorio, l'articolo 12 paragrafo

3 prevede uno scambio d'informazioni diretto. Per ottenere queste informazioni, l'autorità competente può rivolgersi sia all'autorità competente dell'altra parte contraente o direttamente al fabbricante o eventualmente anche a un suo mandatario sul territorio dell'altra parte contraente. L'accordo contiene inoltre una disposizione sulla composizione delle controversie (art. 14). Secondo tale disposizione, le parti contraenti sono tenute a fornire al Comitato tutte le informazioni utili per consentirgli di poter trovare, in caso di divergenze sull'applicazione o sull'interpretazione dell'accordo, una soluzione accettabile per entrambe le parti.

Infine, la CE ha insistito per completare le disposizioni finali usuali con una clausola supplementare (art. 21). Per il caso in cui uno dei sette accordi sottoposti per approvazione con il presente messaggio venga denunciato, questa disposizione prevede automaticamente che anche gli altri sei accordi cessino di essere applicabili.

### **233.2 Allegato 1: Settori di prodotti**

L'allegato 1 completa le disposizioni della parte generale con disposizioni riguardanti i diversi settori di prodotti. I singoli capitoli settoriali sono suddivisi sistematicamente in cinque sezioni. La *prima sezione* precisa il campo d'applicazione dell'accordo. Illustra la totalità delle prescrizioni giuridiche e amministrative della CE e della Svizzera, che si applicano al rispettivo settore di prodotti. Al riguardo si distinguono due casi: se la legislazione della Svizzera e quella della CE sono diverse o se sono riconosciute equivalenti. Il primo caso porta alla forma classica di riconoscimento reciproco (art. 1 par. 1), la seconda alla forma semplificata (art. 1 par. 2). In caso di equivalenza, si rimanda a una versione precisamente datata delle prescrizioni in questione di entrambe le Parti contraenti.

La *seconda sezione* contiene l'elenco degli organismi svizzeri ed europei di valutazione della conformità riconosciuti, nell'ambito del presente accordo, per la verifica di prodotti conformemente alla legislazione dell'altra parte contraente (art. 1 par. 1) o della propria parte contraente (art. 1 par. 2). Questo elenco viene allestito dal Comitato al momento dell'entrata in vigore dell'accordo e aggiornato regolarmente secondo l'articolo 11 dell'accordo.

La *terza sezione* elenca le autorità svizzere e della CE, alle quali spetta la designazione degli organismi ai sensi della propria prassi di riconoscimento nell'ambito dell'accordo. La CE ha indicato quale autorità designatrice le autorità competenti degli Stati membri. In Svizzera, le autorità designatrici sono gli uffici competenti per i singoli settori di prodotti.

La *quarta sezione* menziona i principi particolari, che le autorità designatrici devono considerare per la nomina degli organismi.

La *sezione cinque* precisa o completa le disposizioni della parte generale. La maggior parte dei capitoli settoriali contiene, ad esempio, disposizioni specifiche sullo scambio d'informazioni che disciplinano la partecipazione di organismi svizzeri alle procedure stabilite nelle direttive comunitarie.

Riguardo al capitolo 15 dell'allegato 1 va notato che non contiene, perché superflue, disposizioni come quelle che si trovano normalmente nelle sezioni III e IV (elenco delle autorità designatrici e principi da osservare all'atto della nomina).

## **Capitolo 1: Macchine**

In questo settore di prodotti le prescrizioni svizzere concordano con quelle della CE.

Il disciplinamento di cui alla sezione V numero 1 si prefigge di garantire un accesso reciproco al mercato delle macchine d'occasione – per quanto attiene all'aspetto delle prescrizioni tecniche – tra la Svizzera e la CE sulla base dei requisiti originari.

Il paragrafo 1 stabilisce in senso *negativo* che le attuali versioni della direttiva CE sulle macchine o la legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici (LSIT, RS 819.1) non si applicano al trasferimento oltre confine di macchine d'occasione tra le parti all'accordo. Il paragrafo 2 fa riferimento all'accordo e definisce tre aspetti in senso *positivo*: in primo luogo si ricollega alla situazione giuridica esistente al momento della prima messa in circolazione legale della macchina. In secondo luogo, con il rinvio al principio dell'articolo 1 paragrafo 2 dell'accordo, si formula una supposizione di equivalenza delle prescrizioni – eventualmente discordanti – in vigore in quel momento nello Stato contraente interessato. In terzo luogo, i rapporti di prova, i certificati, le autorizzazioni e i marchi di conformità prescritti conformemente al diritto valido in quel momento nello Stato esportatore sono riconosciuti dallo Stato importatore. Spetta poi all'azienda che mette in circolazione la macchina d'occasione (importatore) poter fornire queste prove.

## **Capitolo 2: Dispositivi di protezione individuale**

In questo settore di prodotti le prescrizioni svizzere concordano con quelle della CE.

Il capitolo non contiene alcuna disposizione complementare alla parte generale dell'accordo.

## **Capitolo 3: Giocattoli**

Le prescrizioni svizzere non sono totalmente in sintonia con quelle della CE, dato che nel diritto svizzero non è richiesta attualmente alcuna valutazione della conformità per i giocattoli. Dal momento che i requisiti dei prodotti sono uguali, i giocattoli conformi alla normativa CE possono essere messi in commercio anche in Svizzera.

Il capitolo non contiene alcuna disposizione complementare alla parte generale dell'accordo.

## **Capitolo 4: Dispositivi medici**

In questo settore di prodotti le prescrizioni svizzere concordano con quelle della CE.

Nella sezione V numeri 1 e 2 vengono eliminati determinati ostacoli al commercio di dispositivi medici tra la Svizzera e la CE, allo scopo di garantire ai nostri esportatori o prodotti lo stesso accesso al mercato CE di cui godono gli altri Stati dell'AELS in virtù dell'accordo sullo SEE.

## **Capitolo 5: Apparecchi a gas e caldaie**

Per gli apparecchi a gas e le caldaie, le prescrizioni svizzere concordano ampiamente con quelle della CE. Unicamente riguardo all'igiene dell'aria e all'efficienza energetica esistono in Svizzera ancora valori limite in parte più severi. I metodi di verifica sono per contro gli stessi adottati dalla CE. Se da una valutazione della conformità secondo la normativa CE risulta che l'apparecchio soddisfa anche i valori limite svizzeri più severi, questo può essere messo in commercio in Svizzera anche senza una nuova valutazione della conformità.

Il capitolo non contiene alcuna disposizione complementare alla parte generale dell'accordo.

### **Capitolo 6: Apparecchi a pressione**

Nell'ambito degli apparecchi a pressione, le prescrizioni in Svizzera e nella CE sono oggi ancora discordanti. Le nostre prescrizioni in parte datate dovranno tuttavia allinearsi alla nuova concezione su cui si fonda la direttiva CE 97/23/CE sulle attrezzature a pressione. Questi lavori prenderanno un certo tempo. Nel numero 1 della sezione V la Svizzera ha tuttavia assicurato di accettare almeno i contenitori a pressione che soddisfano la norma europea EN 286.

### **Capitolo 7: Apparecchiature terminali di telecomunicazione**

Per le apparecchiature terminali di telecomunicazione, le prescrizioni svizzere concordano con quelle della CE.

Nel caso in cui, oltre alla valutazione della conformità, per il collegamento di un'apparecchiatura terminale di telecomunicazione a una rete pubblica di telecomunicazione si richiede come condizione anche un'autorizzazione amministrativa, la sezione V numero 1 garantisce che anche le autorizzazioni amministrative siano riconosciute reciprocamente. Secondo il diritto svizzero, l'attestato di conformità presuppone l'autorizzazione amministrativa. I numeri 2-4 precisano diversi aspetti dello scambio d'informazioni in vista dell'esecuzione dell'accordo.

### **Capitolo 8: Apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva**

In questo settore di prodotti le prescrizioni svizzere concordano con quelle della CE.

Nella sezione V numero 2 si garantisce che la documentazione tecnica richiesta conformemente alla normativa CE, contrariamente al tenore della corrispondente direttiva, non deve essere presente in ogni momento in forma fisica sul territorio della CE. Basta che, su richiesta di un'autorità competente, venga messa a disposizione entro un adeguato termine. Gli esportatori svizzeri godono quindi dello stesso trattamento riservato ai fabbricanti degli Stati dello SEE.

### **Capitolo 9: Materiale elettrico e compatibilità elettromagnetica**

Per il materiale elettrico (prodotti a bassa tensione) e riguardo alla compatibilità elettromagnetica, le prescrizioni svizzere concordano con quelle della CE.

La sezione V numero 1 persegue lo stesso scopo previsto nel capitolo 8 numero 2. I numeri 2-5 precisano nuovamente determinati aspetti dello scambio d'informazioni per l'esecuzione dell'accordo.

### **Capitolo 10: Macchine e materiali per cantieri**

Questo capitolo disciplina unicamente la protezione contro l'inquinamento fonico delle macchine per cantieri. Dal momento che la Svizzera non conosce norme simili, le macchine che soddisfano la normativa CE possono essere messe in circolazione anche in Svizzera.

Il capitolo non contiene alcuna disposizione complementare alla parte generale dell'accordo.

## **Capitolo 11: Strumenti di misura e imballaggi preconfezionati**

In questo settore di prodotti, solo per tre categorie di strumenti di misura le prescrizioni non concordano completamente con quelle della CE. Si tratta di strumenti di misura dell'energia termica (la CE non ha alcuna direttiva per simili strumenti), per le misure di volume (le prescrizioni riguardanti i recipienti di misura corrispondono per contro alle prescrizioni della CE) e di strumenti di pesatura (i requisiti tecnici per strumenti di pesatura non automatici sono per contro equivalenti). Per gli altri strumenti di misura disciplinati in Svizzera valgono prescrizioni, che sono equivalenti a quelle della CE. Di conseguenza, per la maggior parte degli strumenti di misura disciplinati in Svizzera è sufficiente un unico esame del tipo per la commercializzazione su entrambi i mercati.

Le prescrizioni nella CE e in Svizzera in materia di imballaggi industriali preconfezionati per le derrate alimentari sono oggi ancora diverse fra loro. Tuttavia, sulla base della disposizione nella sezione V numero 2 paragrafo 1, gli imballaggi preconfezionati conformi alla normativa CE, controllati in Svizzera da organismi ufficiali, possono essere messi in circolazione direttamente senza nuova verifica. Nel paragrafo 2 di questo numero, la CE riconosce il metodo statistico applicato dalla Svizzera per il controllo delle indicazioni quantitative sugli imballaggi preconfezionati equivalente a quello adottato dalla CE in questa materia. Una convenzione esistente sinora soltanto a livello amministrativo viene in tal modo salvaguardata sul piano internazionale. I fabbricanti svizzeri sono in tal modo autorizzati ad apporre sugli imballaggi preconfezionati esportati nella Comunità il segno richiesto dalla normativa CE «e», nel caso in cui questi siano stati controllati da un organismo svizzero competente conformemente al predetto metodo. Questo significa concretamente che gli stessi imballaggi preconfezionati potranno essere utilizzati sulla base di un unico esame sia per il mercato interno sia per le esportazioni nell'UE.

## **Capitolo 12: Veicoli a motore**

Per i veicoli a motore, le prescrizioni svizzere concordano con quelle della CE.

La sezione V numero 1 precisa vari aspetti inerenti allo scambio d'informazioni per l'esecuzione. Nel numero 2 la Svizzera s'impegna a riconoscere anche le omologazioni per tipo di veicolo rilasciate prima dell'entrata in vigore di questo accordo dalle autorità competenti della CE, sempre che tali omologazioni siano valide anche nella CE. In compenso, la CE è disposta a riconoscere le omologazioni per tipo di veicolo emesse dalle autorità svizzere, tuttavia solo fintanto che il diritto nazionale in questa materia concordi con quello della CE. I numeri 3-5 disciplinano la collaborazione delle autorità delle due Parti contraenti riguardo al rilascio, all'esame e alla revoca delle omologazioni per tipo di veicolo. Dal profilo materiale concordano con le relative disposizioni previste nella normativa CE.

## **Capitolo 13: Trattori agricoli o forestali**

Per i trattori agricoli e forestali le prescrizioni svizzere concordano con quelle della CE.

La sezione V numero 1 precisa vari aspetti inerenti allo scambio d'informazioni per l'esecuzione dell'accordo.

## **Capitolo 14: Buona pratica di laboratorio (good laboratory practice, GLP)**

Le prescrizioni svizzere riguardanti i principi della buona pratica di laboratorio concordano con quelle della CE. Tuttavia, a differenza della Svizzera, nella CE valgono anche per sostanze chimiche destinate al settore cosmetico, alimentare e foraggero.

Sotto il titolo «Campo d'applicazione e prodotti contemplati» si è convenuto che le parti contraenti riconoscono quali equivalenti i loro programmi per il controllo del rispetto della buona pratica di laboratorio e, di conseguenza, anche i risultati dei controlli eseguiti nell'ambito di questi programmi nei centri di prova (ispezioni di laboratorio) e le valutazioni degli studi (Audits). Inoltre, le verifiche inoltrate in vista della notifica di prodotti chimici vengono accettate, sempre che siano eseguite da laboratori riconosciuti nell'ambito di un programma nazionale di GLP.

Gli obblighi contenuti nel capitolo 14 coincidono completamente con quelli delle risoluzioni del Consiglio dell'OCSE degli anni 1981 e 1989, menzionati sotto questo titolo. Anche per questa ragione la limitazione alle merci originarie delle parti contraenti di cui all'articolo 4 non è applicabile a questo capitolo dell'accordo.

Le ispezioni di cui alla sezione V numero 2 servono alla verifica del regolare funzionamento del laboratorio interessato. Le ispezioni di cui al numero 4 servono a salvaguardare la fiducia reciproca nei programmi nazionali in materia di GLP per la sorveglianza dei laboratori. Il numero 3 sancisce infine che, in sintonia con i principi convenuti nell'OCSE, il Paese ospite si impegna a garantire alle informazioni contenute in questo accordo almeno la stessa protezione riservata nello Stato produttore.

## **Capitolo 15: Ispezioni della buona pratica di fabbricazione (good manufacturing practice, GMP) e certificazione delle partite dei medicinali**

In questo settore di prodotti le prescrizioni svizzere riguardanti il controllo di fabbricazione e la certificazione delle partite di medicinali concordano con quelle della CE.

Sotto il titolo «Campo d'applicazione e prodotti contemplati» si è convenuto che i controlli di fabbricazione eseguiti dai competenti servizi ispettivi nazionali (autorità d'ispezione) per i medicinali fabbricati industrialmente sul territorio degli Stati contraenti sono reciprocamente riconosciuti. Inoltre, anche gli attestati (certificati di fabbricazione) per singole partite di medicinali, i rilasci ufficiali delle partite eseguiti conformemente al diritto vigente di entrambi gli Stati contraenti nonché i certificati delle partite emessi al riguardo dalle autorità sono riconosciuti reciprocamente senza nuovo controllo. In un'altra dichiarazione comune è stato pure convenuto che anche l'attuale pratica del riconoscimento reciproco dei risultati di indagini cliniche viene mantenuta. La sezione V numeri 1, 7, 10 e 11 precisa singoli aspetti dello scambio d'informazioni per l'esecuzione, mentre i numeri 2-6, 8, 9 e 12 disciplinano altri dettagli relativi all'ispezione, che completano l'accordo.

Tuttavia, negli ultimi mesi, a seguito di una nuova interpretazione dell'attuale normativa CE, il riconoscimento dei certificati di fabbricazione per singole partite di medicinali convenuto tra le due parti contraenti è stato rimesso parzialmente in discussione da singoli organi esecutivi. Per questa ragione, i commercianti hanno convenuto di elaborare direttive interpretative complementari per il capitolo 15, che dovrebbero garantire in ogni momento un'applicazione unitaria e corretta dell'accordo da parte di tutti gli organi esecutivi.

### 233.3 Allegato 2: Principi generali di designazione degli organismi di valutazione della conformità

L'allegato 2 fissa i principi generali che le autorità designatrici devono osservare all'atto della nomina di organismi di valutazione della conformità. Questi si applicano a tutti i capitoli settoriali. Nella misura in cui le direttive menzionate nella sezione I del capitolo settoriale in questione prevedano criteri specifici per la designazione, questi hanno preminenza. La sezione IV del relativo capitolo settoriale vi fa riferimento.

Il punto A dell'allegato 2 (**Requisiti e condizioni generali**) rafforza il principio della responsabilità dell'autorità designatrice all'atto della nomina. Le autorità devono designare organismi che comprendano i requisiti e le procedure di valutazione della conformità in base alle prescrizioni menzionate nell'allegato 1 e dispongano della necessaria competenza specifica (segnatamente conoscenza tecnica delle categorie di prodotti, comprensione di norme tecniche rilevanti, prescrizioni giuridiche e amministrative, capacità materiale di svolgere questi compiti e di gestire adeguatamente i compiti come pure alcuni altri elementi, che garantiscono l'esecuzione regolare dei compiti). Secondo l'allegato 2, le parti contraenti devono adoperarsi per porre in sintonia le procedure di designazione, allo scopo di garantire un processo unitario in questo contesto. Riguardo al **Sistema per verificare la competenza degli organismi di valutazione della conformità** (punto B), l'accreditamento è riconosciuto sulla base delle norme europee della serie EN 45000 o delle corrispondenti direttive o norme ISO/IEC (International Standardisation Organization / International Electrotechnical Commission) quale strumento principale per la verifica della competenza specifica degli organismi. In mancanza di un sistema d'accreditamento o per altri motivi, le autorità possono esigere che gli organismi di valutazione della conformità provino la loro competenza specifica con altri mezzi. Al riguardo, entrano in linea di conto soprattutto la partecipazione ad accordi regionali o internazionali di reciproco riconoscimento o a sistemi di certificazione, la periodica valutazione da parte di altri organismi, prove di capacità o confronti fra diversi organismi di valutazione della conformità. Dato che in Svizzera la designazione si fonda sull'accreditamento, sinora il Servizio d'accreditamento svizzero (SAS) è già stato valutato e riconosciuto da altri servizi d'accreditamento europei nell'ambito di una convenzione sul riconoscimento reciproco. Riguardo alla **Valutazione del sistema di verifica** (punto C), l'allegato 2 prevede che le parti contraenti esaminino reciprocamente i loro sistemi di verifica della competenza degli organismi, allo scopo di formare la necessaria fiducia nel buon funzionamento dell'accordo. Questa verifica vale in primo luogo per il sistema in sé e non per gli organismi. Infine, l'allegato 2 contiene un punto relativo alla **designazione formale** di un organismo di valutazione della conformità (punto D). Se le parti contraenti propongono al comitato l'inclusione di un organismo di valutazione della conformità nei capitoli settoriali, occorre procedere a indicazioni precise (denominazione, indirizzo postale, numero di fax, capitolo settoriale, prodotti o categorie di prodotti, processi e servizi, contemplati dalla designazione, nonché i mezzi utilizzati per accertare la competenza dell'organismo).

## 234      **Importanza dell'accordo per la Svizzera**

A differenza dell'Accordo OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi, che formula unicamente raccomandazioni sul riconoscimento reciproco di valutazioni estere della conformità, il presente accordo contiene prescrizioni vincolanti.

L'accordo comporta notevoli agevolazioni per lo scambio di prodotti industriali con l'UE, che rivestono grande importanza per l'economia svizzera d'esportazione. Per settori di prodotti, per i quali il diritto svizzero concorda su base volontaria con quello della CE, l'accordo concede le stesse condizioni di quelle previste nell'accordo sullo SEE<sup>38</sup>. Soltanto per i medicinali, il riconoscimento dei controlli di fabbricazione, dei certificati per singole partite di medicinali o per i rilasci ufficiali nonché delle ispezioni e dei certificati della buona pratica di laboratorio, ma non la registrazione stessa dei medicinali, rientrano nel campo d'applicazione del presente accordo. Questo significa che, per la messa in commercio di medicinali rimane necessaria ancora l'autorizzazione di almeno un'autorità nella CE e, in più, di un'autorità svizzera. Lo stesso vale per analogia anche per quei settori di prodotti, per i quali il diritto svizzero non coincide con quello della CE (ad es. per caldaie o certi strumenti di misura e apparecchi a pressione) o che non rientrano nel campo d'applicazione dell'accordo (ad es. sostanze chimiche, sostanze per il trattamento delle piante, concimi, prodotti fitosanitari, materiali per la costruzione, derrate alimentari e cosmetici). Le ragioni per l'esclusione temporanea sono molteplici: o non sono previste per questi prodotti valutazioni della conformità, ad esempio per le derrate alimentari, oppure la CE non è disposta a delegare le valutazioni della conformità all'altra parte contraente, come nel caso delle sostanze chimiche e dei pesticidi, poiché per questi prodotti esiste una procedura d'approvazione comunitaria che si distingue notevolmente dal diritto svizzero in materia. I materiali per la costruzione sono stati esclusi, perché per questi prodotti la Svizzera non conosce, come è invece il caso nella CE, una legislazione unitaria, bensì oltre a diverse prescrizioni a livello federale occorrerebbe anche osservare 26 leggi cantonali in materia. Infine, la CE non era disposta a travalicare i confini del campo d'applicazione definito nell'allegato 2 dell'accordo sullo SEE, ciò che ha avuto come conseguenza l'esclusione dei disciplinamenti CE relativi agli ECO-Label e agli ECO-Audit.

A differenza di quanto avviene negli Stati membri della CE, gli esperti svizzeri e i rappresentanti dei Paesi dello SEE saranno consultati, al momento dell'elaborazione delle prescrizioni e successivamente dei lavori in seno ai comitati esecutivi, soltanto secondo la procedura prevista nell'articolo 100 dell'Accordo sullo SEE. Non hanno diritto di voto nell'approvazione dei diversi atti giuridici della CE, né nell'ammissione di prodotti. La predetta consultazione è limitata a quei settori di prodotti, per i quali il diritto svizzero concorda con quello della CE. Tuttavia, rispetto a oggi questo fatto comporterà una notevole intensificazione delle attività internazionali.

Per l'economia le doppie ammissioni e valutazioni della conformità verranno in parte a cadere, ma non i controlli al confine per le importazioni ed esportazioni. La

<sup>38</sup> Questo vale per macchine, dispositivi di protezione individuale, medicinali, apparecchi a gas, recipienti semplici a pressione, impianti terminali di telecomunicazione, apparecchi destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva, materiale elettrico e compatibilità elettromagnetica, veicoli a motore, trattori agricoli e forestali, nonché per il riconoscimento delle ispezioni di sostanze chimiche eseguite in osservanza della buona pratica di laboratorio e per i controlli della buona pratica di fabbricazione e la certificazione di partite di medicinali.

soppressione degli spiacevoli doppioni in materia di verifiche e valutazioni permetterà all'economia svizzera di conseguire non solo notevoli risparmi di costi, ma anche un guadagno di tempo nella conquista dei mercati esteri. Per le imprese, rispetto ai loro concorrenti provenienti dallo SEE vi sono anche svantaggi al di fuori del ristretto campo d'applicazione dell'accordo a causa della limitazione nel riconoscimento delle valutazioni di conformità sui prodotti originari delle parti contraenti. Questa differenza rispetto allo SEE fa sì che i prodotti extraeuropei, che giungono nell'UE attraverso la Svizzera, non possano approfittare dei vantaggi dell'accordo, se il valore aggiunto conseguito in Svizzera è troppo esiguo. Questo valore aggiunto si ripercuote negativamente anche sugli organismi svizzeri di valutazione della conformità poiché i produttori extraeuropei, ad esempio americani o asiatici, che intendono fornire i loro prodotti nell'UE e in Svizzera, non faranno eseguire le necessarie valutazioni della conformità nel nostro Paese. Tuttavia, dal momento che in futuro la Comunità riconoscerà direttamente le valutazioni della conformità eseguite da organismi svizzeri riconosciuti, la competitività degli organismi svizzeri migliorerà globalmente. La concorrenza più intensa fra i diversi organismi può però portare in Svizzera alla soppressione di organismi di valutazione della conformità per determinati prodotti e costringere l'industria svizzera a ricorrere a organismi esteri.

La competitività dell'economia svizzera sul mercato interno CE migliorerà sostanzialmente. Dato che la Svizzera, piccolo Paese rispetto alla CE, riconosce già attualmente su base autonoma organismi esteri di valutazione della conformità, nel caso in cui i requisiti svizzeri fossero adempiuti e gli organismi disponessero di una qualifica richiesta dalle prescrizioni svizzere, grazie all'accordo l'economia di esportazione beneficerebbe di vantaggi maggiori rispetto agli importatori.

## **235      Adegumento del diritto svizzero**

L'accordo stesso non richiede né a livello cantonale né a livello federale modifiche vincolanti del diritto svizzero (cfr. al riguardo le considerazioni nel n. 53).

## **24        Accordo sul commercio di prodotti agricoli**

### **241      Situazione iniziale**

Il commercio di prodotti agricoli tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) è intenso. In questo settore l'UE è al tempo stesso il nostro maggior fornitore e il nostro maggior acquirente. Negli ultimi anni, dunque, la Svizzera ha importato prodotti agricoli UE per oltre 5 miliardi di franchi, ossia circa tre quarti delle nostre importazioni complessive in questo settore. Dal canto suo, la Svizzera ha esportato prodotti agricoli nell'UE per un valore di circa 2 miliardi di franchi, che equivale a circa due terzi delle nostre esportazioni complessive in questo settore. La bilancia commerciale svizzera relativa agli scambi di prodotti agricoli presenta così un disavanzo di oltre 3 miliardi di franchi nei confronti della Comunità. Rispetto alla Svizzera, dunque, l'UE è un Paese esportatore netto. Tale disavanzo commerciale, tuttavia, è dovuto in gran parte alle importazioni in determinati settori (bevande e in particolare il vino, la frutta, la verdura e i prodotti ortofrutticoli), mentre per i prodotti caseari le esportazioni svizzere verso l'UE superano nettamente le importazioni. Nel settore dei pro-

dotti agricoli lavorati, il commercio tra la Svizzera e l'UE è equilibrato; le importazioni svizzere, al pari delle esportazioni, ammontano a circa 1,1 miliardi di franchi.

Dal profilo contrattuale, finora circa 30 accordi di differente portata disciplinavano, sotto forma di scambi di lettere, le relazioni tra la Svizzera e l'UE; essi concernono ad esempio il commercio di formaggi e di bestiame d'allevamento. Occorre osservare che il settore agricolo non faceva parte dell'Accordo di libero scambio (ALS) del 1972, il quale contiene unicamente una clausola evolutiva, avente il valore di dichiarazione d'intenti, finalizzata a uno sviluppo armonioso degli scambi commerciali di prodotti agricoli.

## **242      Obiettivi dell'accordo**

In seguito alla domanda formulata dalla Svizzera dopo il no allo SEE di avviare negoziati settoriali, escludendo però l'agricoltura, l'UE ha richiesto anche un miglioramento dell'accesso al mercato per i prodotti agricoli.

Inizialmente l'UE mirava a un accordo preferenziale con il nostro Paese nell'intento di liberalizzare ampiamente il commercio di prodotti agricoli mediante l'abolizione o perlomeno la riduzione degli ostacoli al commercio tariffali e non tariffali, nonché di tenere in debita considerazione il principio della reciprocità. Dal punto di vista dell'UE, tale accordo agricolo avrebbe dovuto essere stipulato sulla base dei risultati dell'Uruguay Round – nell'ambito dei negoziati GATT/OMC – e prevedere, nella misura del possibile, l'eliminazione delle restituzioni all'esportazione come pure dei dazi doganali. Esso avrebbe inoltre dovuto tenere conto delle concessioni che la Svizzera accorda ad altri Paesi nonché delle convenzioni previste dall'Accordo sullo SEE, specie nei settori veterinario e fitosanitario, dei foraggi, del vino e delle bevande spiritose. Anche le concessioni in campo agricolo, che avevano trovato spazio nel progetto di accordo bilaterale nell'ambito dei negoziati SEE, oltre alla concessione unilaterale della Svizzera a favore del mantenimento della «coesione», avrebbero dovuto essere integrate e, all'occorrenza, estese. Per tutta una serie di prodotti, l'UE si prefiggeva infine di ottenere un accesso agevolato al mercato svizzero.

In seguito alla radicale riforma della nostra politica agricola, ma soprattutto anche in considerazione dell'auspicato mantenimento del volume produttivo dell'agricoltura locale, è indispensabile un miglior accesso al mercato del nostro principale partner commerciale. Alla luce di queste considerazioni, ci siamo dichiarati disposti ad avviare negoziati in campo agricolo conformemente alla proposta UE.

Gli obiettivi negoziali del nostro Paese sono stati stabiliti in un apposito mandato, che abbiamo approvato il 12 dicembre 1994. Tale mandato prevedeva un processo di liberalizzazione graduale e differenziata a seconda del settore, che doveva inoltre essere in linea con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio OMC nonché con gli interessi degli altri partner commerciali del nostro Paese, e in particolare tenere conto delle conseguenze che la conclusione di un accordo avrebbe avuto nell'ottica dell'obiettivo principale del mantenimento del volume di produzione e del reddito agricolo. Sin dall'inizio, il nostro Paese ha rifiutato il principio di un'apertura immediata ed estesa delle nostre frontiere con l'UE in ragione dei suoi prevedibili effetti negativi sull'agricoltura svizzera, che infatti avrebbe bisogno di tempo per adeguarsi alla liberalizzazione del commercio. Era pure chiaro già allo stadio iniziale che la prospettata liberalizzazione progressiva del commercio con l'UE avrebbe dovuto svolgersi parallelamente alla seconda tappa della riforma della

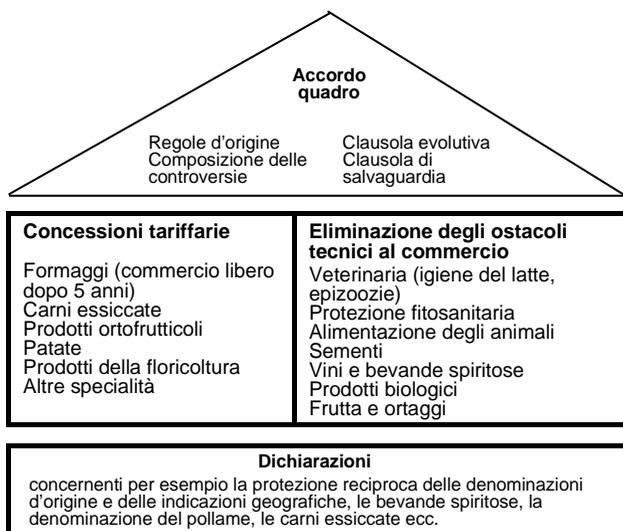
politica agraria (PA 2002). I negoziati bilaterali sono dunque importanti perché offrono all'agricoltura svizzera la possibilità di garantirsi un miglior accesso ai mercati del nostro principale partner commerciale.

## 243 Contenuto dell'accordo

### 243.1 Introduzione

L'Accordo sul commercio di prodotti agricoli (in seguito accordo sull'agricoltura) ha lo scopo di consolidare le relazioni di libero scambio tra l'UE e la Svizzera attraverso un migliore accesso reciproco al mercato dei prodotti agricoli. Non si applica tuttavia ai prodotti agricoli lavorati, come prevedeva l'Accordo di libero scambio del 1972. In considerazione dell'importanza del commercio di questi prodotti per il nostro Paese, le due parti, su iniziativa della Svizzera, hanno previsto, in una *dichiarazione comune in merito a futuri negoziati supplementari*, di tenere ulteriori colloqui.

L'accordo sull'agricoltura comprende sia gli aspetti quantitativi sia quelli qualitativi (cfr. grafico seguente). Il lato *quantitativo* concerne le concessioni tariffarie nei settori prodotti lattiero-caseari, frutta e verdura, carne bovina e suina, vini speciali e floricoltura. Dal profilo *qualitativo* viene trattato lo smantellamento degli ostacoli tecnici al commercio nei seguenti settori: formaggi, fitosanitario, alimentazione degli animali, sementi, prodotti vitivinicoli, bevande spiritose e bevande aromatizzate a base di vino, prodotti biologici, riconoscimento dei controlli di conformità alle norme di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli freschi nonché la veterinaria. La Svizzera e l'UE hanno inoltre concordato numerose dichiarazioni in merito a determinate tematiche, le quali saranno trattate dettagliatamente nei capitoli seguenti.



## 243.2 Accordo quadro

L'accordo quadro comprende la struttura dell'accordo, l'assetto istituzionale come pure le seguenti disposizioni fondamentali orizzontali:

- Istituzione di un Comitato misto per l'agricoltura, cui è affidata la gestione dell'accordo con gli undici allegati e le appendici corrispondenti (escluso l'Allegato 11 relativo alle misure sanitarie e zootecniche, cfr. n. 243.49). Esso delibera all'unanimità e può, all'occorrenza, costituire gruppi di lavoro per gestire l'accordo. Ha potere decisionale nei casi previsti dall'accordo e dai suoi allegati. La delega al Comitato misto di competenze per le modifiche riguardanti gli Allegati 1 e 2, come pure delle appendici e degli ulteriori allegati comporta in Svizzera una delega implicita delle competenze al Consiglio federale per l'approvazione di siffatte modifiche. L'approvazione dell'accordo da parte del Parlamento implica dunque automaticamente il conferimento della citata competenza al nostro Collegio (cfr. GAAC 51/IV, n. 58, pp. 379-380).
- Disposizioni relative alla composizione delle controversie, agli scambi d'informazioni, alla riservatezza, alle misure di salvaguardia, alla revisione e all'attuazione dell'accordo.
- L'accordo si applica ai territori in cui vige il trattato che istituisce la Comunità economica europea, da un lato, e al territorio della Svizzera, dall'altro; non si applica invece al Principato del Liechtenstein, che ha concluso con il nostro Paese un accordo di unione doganale. Il campo d'applicazione dell'accordo potrebbe essere esteso al Principato del Liechtenstein mediante un protocollo aggiuntivo approvato dalle tre parti interessate.
- Si applicano le regole d'origine reciproche del Protocollo n. 3 relativo all'ALS. Tali regole, entrate in vigore nel 1997, derivano dalla cumulazione paneuropea. Si tratta di regole di preferenza secondo cui i prodotti di base per i manufatti soggetti a concessione possono provenire esclusivamente dalla zona paneuropea.
- Al pari degli altri accordi, anche l'accordo sull'agricoltura è concluso per un periodo iniziale di sette anni. Salvo notifica contraria della Comunità o della Svizzera prima della scadenza del periodo iniziale, viene rinnovato per un periodo indeterminato. Entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo all'ultima ratifica o approvazione necessaria di tutti i sette accordi conclusi nell'ambito dei negoziati settoriali.
- In una clausola evolutiva, la Comunità europea e la Svizzera s'impegnano a proseguire i propri sforzi finalizzati a una progressiva e crescente liberalizzazione degli scambi reciproci di prodotti agricoli e, a tale scopo, a rivederne regolarmente le condizioni quadro.

## 243.3 Concessioni tariffarie

Le concessioni tariffarie accordate dalla Svizzera e dall'UE sono stabilite, ad eccezione del settore dei formaggi, negli *allegati 1 e 2*. Gli elenchi delle concessioni non sono direttamente applicabili ma devono essere trasposti nel diritto nazionale, com'era avvenuto nel caso degli obblighi contratti nell'ambito dell'Uruguay-Round

dei negoziati GATT/OMC (cfr. n. 311.3 del messaggio del 19 settembre 1994 concernente i necessari adattamenti del diritto interno per la ratifica degli accordi GATT/OMC; FF 1994 IV, p. 988).

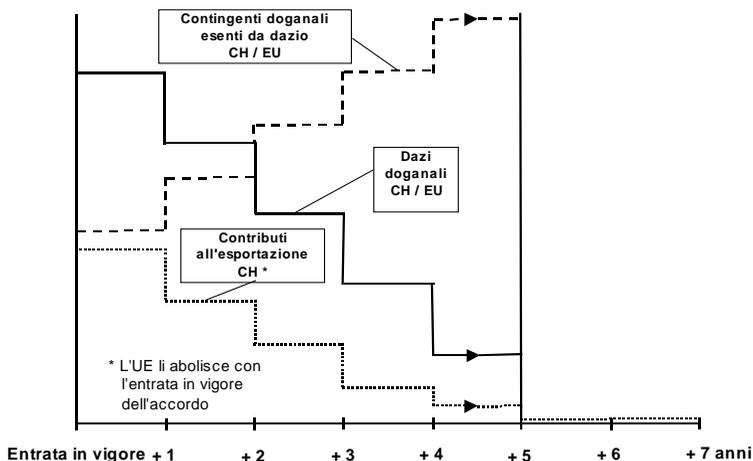
### **243.31 Prodotti lattiero-caseari**

In ambito lattiero, i risultati dei negoziati concernono aspetti sia quantitativi sia qualitativi. Di questi ultimi si occupa però anche l'Allegato 11 relativo alle misure sanitarie e zootecniche (cfr. a proposito i n. 243.49 e 244.210). Le reciproche concessioni dal profilo quantitativo si limitano ai formaggi. L'unica eccezione è costituita da una concessione della Comunità europea alla Svizzera sotto forma di un contingente doganale di 2000 t esente da dazio per la panna e lo yogurt.

Le concessioni nel settore del formaggio previste dall'*allegato 3* costituiscono la parte più importante dell'accordo sull'agricoltura. La Comunità europea e la Svizzera s'impegnano a liberalizzare completamente gli scambi reciproci di formaggi sull'arco di cinque anni. Tale obiettivo dev'essere realizzato gradualmente, dopo l'entrata in vigore dell'accordo. Il processo di liberalizzazione si basa sostanzialmente su tre elementi (cfr. grafico seguente):

- a. Dazi doganali: un anno dopo l'entrata in vigore dell'accordo, la Svizzera e la Comunità iniziano a ridurre del 20 per cento all'anno per cinque anni i dazi doganali di cui alle *appendici 1 e 2* dell'allegato concernente le concessioni relative ai formaggi. Per alcune qualità, tuttavia, essi devono essere soppressi a partire dall'entrata in vigore dell'accordo.
- b. La Comunità aumenta annualmente il contingente tariffario di 1250 t e la Svizzera di 2500 t. La completa liberalizzazione entra in vigore all'inizio del sesto anno.
- c. La Svizzera elimina gradualmente le sovvenzioni all'exportazione: 30 per cento dopo un anno, 55 per cento dopo due anni, 80 per cento dopo tre anni, 90 per cento dopo quattro anni e 100 per cento cinque anni dopo l'entrata in vigore. Da parte sua, la Comunità rinuncerà a tutte le restituzioni all'exportazione a partire dall'entrata in vigore dell'accordo.

**Il grafico seguente illustra il processo di liberalizzazione nel commercio di formaggi**



L'allegato 3 concernente le concessioni relative ai formaggi prevede la sostituzione dei prezzi minimi all'importazione nell'UE con sovvenzioni massime all'esportazione. L'attuazione di tale allegato comporterà pure l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio di formaggio (peso, contenuto, imballaggio ecc.). La Comunità europea si è inoltre dichiarata disposta, in una *dichiarazione unilaterale concernente le preparazioni denominate «fondute»*, a esaminare l'elenco dei formaggi che figurano tra gli ingredienti delle preparazioni denominate «fondute» nell'ambito dell'adeguamento del protocollo n. 2 sui prodotti agricoli lavorati relativo all'Accordo di libero scambio del 1972.

**La presente tabella illustra, in aggiunta al grafico precedente, le concessioni accordate dalle due parti a partire dall'entrata in vigore dell'accordo.**

Concessioni CH		Concessioni UE
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>formaggi freschi</b> formaggi a pasta molle formaggi fusi 1500 tonnellate</li> <li>- formaggi a pasta semidura formaggi a pasta dura 10 500 tonnellate*</li> <li>- <b>aumento annuo</b> 2500 tonnellate</li> </ul>	<p>Contingenti doganali esenti da dazio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>formaggi freschi</b> formaggi a pasta erborinata formaggi a pasta molle</li> <li>- formaggi a pasta semidura formaggi a pasta dura 3000 tonnellate</li> <li>- aumento annuo 1250 tonnellate</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- formaggi grattugiati</li> <li>- formaggi a pasta erborinata</li> <li>- alcune specialità di formaggio (p. es. feta greco di latte di pecora, Cantal, Idiazabal, Roncal)</li> </ul>	 <p>Esenzione dal dazio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formaggi grattugiati</li> <li>- formaggi fusi</li> <li>- Vacherin Mont d'Or</li> <li>- Vacherin fribourgeois</li> <li>- Tête de moine</li> <li>- formaggio glaronese alle erbe</li> <li>- Tilsiter</li> <li>- formaggio grigionese</li> </ul>
---	--	--

\* L'attuale contingente di Fontina di 2624 tonnellate è compreso.

### 243.32 Prodotti della floricoltura

Le due parti hanno convenuto di liberalizzare integralmente e reciprocamente il commercio di piante vive, quali le rose o i germogli di verdura. Un'eccezione è costituita dalle cassette di frutta a granelli e a nocciolo, per le quali il nostro Paese accorda all'UE una concessione sotto forma di un contingente doganale esente da dazio di 60 000 pezzi. Il commercio di fiori recisi sarà integralmente liberalizzato ogni anno dal 26 ottobre al 30 aprile. Durante il restante periodo dell'anno, la Svizzera accorda all'UE la concessione di un contingente doganale netto esente da dazio di 1'000 t. Quale contropartita, la Svizzera beneficia del libero accesso al mercato UE sull'arco di tutto l'anno.

### 243.33 Prodotti ortofrutticoli

Nel settore della frutta e degli ortaggi, entrambe le parti accordano concessioni doganali per una serie di prodotti, i quali variano a seconda degli interessi in materia di esportazioni della Parte interessata. Per le albicocche e le fragole, i pomodori, la lattuga iceberg, la cicoria Witloof, le melanzane e le zucchine, la Svizzera accorda all'UE concessioni fuori dalla stagione di produzione interna sotto forma di contingenti doganali preferenziali esenti da dazio. La Svizzera concede inoltre il libero accesso al mercato per le arance, i mandarini, le angurie, i meloni, i kiwi e la frutta a guscio, nonché una riduzione dell'aliquota del 50 per cento per determinate qualità di olio d'oliva e ulteriori riduzioni o l'esenzione del dazio per alcuni preparati a base di ortaggi o di frutta. In contropartita, la Svizzera riceve dall'UE concessioni sotto forma di contingenti doganali esenti da dazio per un volume complessivo di oltre 40 000 tonnellate per prodotti quali le mele, le pere, le albicocche, le lattughe e determinati preparati a base di patate.

La Svizzera beneficia del libero accesso per preparati quali le polveri di frutta e di ortaggi. Per questi ultimi prodotti, le due Parti hanno convenuto in una dichiarazione comune che le autorità doganali svizzere e comunitarie esamineranno la classificazione tariffaria sulla base delle esperienze acquisite nell'applicazione delle concessioni tariffarie, al fine di assicurare l'applicazione delle concessioni accordate dalla Comunità e di preservarne il valore.

## 243.34 Carni bovine e suine

Le concessioni relative alle carni bovine e suine concernono esclusivamente le specialità. Alla luce della situazione delicata di questo settore, sono state fatte soltanto concessioni di poco conto sia da parte Svizzera sia da parte UE. In concreto, la Svizzera concede all'UE due contingenti doganali esenti da dazio, ossia 1000 t nette per il prosciutto essiccato o affumicato e 200 t nette per la carne secca di origine bovina (bresaola). Queste due concessioni comprendono già i contingenti doganali esistenti a favore di singoli Stati membri dell'UE. Da parte sua, l'UE concede alla Svizzera un contingente doganale esente da dazio di 1200 t nette per carni bovine essiccate.

Tali concessioni reciproche, tuttavia, acquistano validità soltanto un anno dopo l'entrata in vigore dell'accordo e a condizione che, a quella data, le misure adottate da taluni Stati membri dell'UE nei confronti delle esportazioni svizzere di carne bovina in considerazione della crisi della ESB siano state abolite. Nel frattempo, le concessioni reciproche esistenti sono mantenute conformemente a una dichiarazione comune concernente il settore delle carni. A partire dal 1° luglio 1999, in via eccezionale, la Comunità aprirà per le carni di bovine essiccate un contingente annuale autonomo di 700 tonnellate/peso netto soggetto al dazio ad valorem ed esente da dazio specifico. Tale contingente sarà valido per un periodo di un anno dall'entrata in vigore dell'accordo. La situazione verrà riesaminata se a quella data non saranno state abolite le misure restrittive adottate da taluni Stati membri nei confronti delle importazioni dalla Svizzera. In contropartita, la Svizzera manterrà – per lo stesso periodo e a condizioni identiche a quelle vigenti finora – le concessioni relative a 480 tonnellate/peso netto di prosciutto di Parma e San Daniele, 50 tonnellate/peso netto di prosciutto Serrano e 170 tonnellate/peso netto di bresaola. Durante questo periodo, alle concessioni di entrambe le parti sono applicabili le stesse regole d'origine del regime non preferenziale.

## 243.35 Vini speciali

Le concessioni della Svizzera si limitano qui ad alcuni prodotti classificati quali specialità. Il nostro Paese apre due contingenti doganali esenti da dazio specifico di 500 hl per il vino bianco greco Retsina e 1000 hl per il Porto e concede riduzioni tariffarie per i vini dolci, i vini speciali e le mistelle. L'UE non concede alla Svizzera concessioni doganali relative al vino.

**La tabella seguente elenca le principali concessioni accordate dalla Svizzera e dall'UE. Per i dettagli si vedano gli allegati 1, 2 e 3 dell'accordo sull'agricoltura.**

Concessioni Svizzera		Concessioni UE	
	<b>latte</b>		
libero accesso dopo cinque anni nessuna	formaggi yogurt/panna	libero accesso dopo cinque anni 2000 t	
	<b>carni</b>		
1000 t	prosciutto essiccato (maiale)	nessuna	
200 t	carne secca (manzo)	1200 t	

	<b>ortaggi</b>	
10 000 t	pomodori	1000 t
nessuna	cipolle/porri	5000 t
nessuna	cavoli	5500 t
4000 t	lattughe	4000 t
nessuna	carote	5000 t
nessuna	cetrioli per insalata	1000 t
libero accesso	funghi	libero accesso
nessuna	patate da semina	4000 t
nessuna	prodotti a base di patate	3000 t
	<b>frutta</b>	
nessuna	mele	3000 t
nessuna	pere	3000 t
2000 t	albicocche	500 t
nessuna	ciliegie	1500 t
10 000 t	fragole	nessuna
nessuna	susine	1000 t
libero accesso	agrumi/meloni	nessuna
nessuna	polveri di frutta/ortaggi	libero accesso
	<b>altri</b>	
riduzione tariffaria del 50%	olio d'oliva	nessuna
1000 hl	Porto	nessuna
1000 t	fiori recisi	libero accesso
libero accesso	piante ornamentali	libero accesso

## 243.4 Riduzione degli ostacoli tecnici al commercio

### 243.41 Introduzione

Questa seconda parte dell'accordo sull'agricoltura è importante per entrambe le parti, poiché prevede notevoli facilitazioni del commercio nei settori interessati. Gli allegati che concretizzano l'esito dei negoziati si fondano, per la maggior parte e con alcune sfumature, sul riconoscimento reciproco delle rispettive legislazioni. Le parti riconoscono dunque alla legislazione della controparte il medesimo effetto e la stessa portata della propria, senza che questa debba essere necessariamente identica. In alcuni settori, tale equivalenza si applica da subito; in altri viene introdotta gradualmente.

### 243.42 Protezione fitosanitaria

In questo settore, i negoziati hanno consentito di mettere a punto l'allegato 4 relativo al settore fitosanitario, che consente il riconoscimento reciproco delle misure di protezione contro l'introduzione e la propagazione di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali. Le norme fitosanitarie svizzere, tuttavia, non bastano per un riconoscimento anche sul piano materiale. Le due parti hanno perciò convenuto di elaborare una dichiarazione comune relativa all'applicazione dell'allegato 4, concernente la protezione dei vegetali, che definisca le tappe verso un siffatto riconoscimento e che diventerà effettivo non appena sarà data l'equivalenza della legislazione svizzera con quella comunitaria. Si tratta in particolare dell'introduzione del

passaporto fitosanitario e dell'adeguamento delle nostre prescrizioni per le importazioni da Paesi terzi.

### **243.43 Alimentazione degli animali**

La base dell'allegato 5 concernente l'alimentazione degli animali è costituita dal riconoscimento reciproco dei requisiti relativi ai foraggi. Poiché il processo di adeguamento della legislazione svizzera in questo settore non è ancora concluso, l'applicabilità materiale del riconoscimento non è ancora data. Una clausola evolutiva, tuttavia, crea spazio per l'allestimento e il successivo completamento di un elenco dei foraggi che saranno riconosciuti a conclusione dell'adeguamento della legislazione.

### **243.44 Sementi**

L'allegato 6 relativo al settore delle sementi prevede qui il riconoscimento reciproco delle prescrizioni legali per la produzione e la commercializzazione di materiali di moltiplicazione o destinati alla piantagione. Considerato lo stadio di avanzamento della nostra legislazione in questo settore, il riconoscimento rimane per ora limitato alle patate e ai cereali. Tuttavia, essa prevede anche l'integrazione delle singole varietà nel catalogo nazionale delle varietà. Per altre specie (carote, piante foraggere, semi oleosi e piante da fibra) il riconoscimento è riferito ai certificati di conformità che vengono emessi sulla base della legislazione specifica. Una clausola evolutiva spiana la via a un riconoscimento reciproco delle legislazioni per queste specie una volta che la Svizzera avrà adeguato le sue prescrizioni in tal senso. Essa concerne pure la vite e gli ortaggi nonché le piante da frutta e le piante ornamentali.

### **243.45 Prodotti vitivinicoli**

Lo scopo dell'allegato 7 relativo al commercio dei prodotti vitivinicoli è agevolare e favorire gli scambi commerciali con l'Unione. Sono in particolare previsti il riconoscimento reciproco delle legislazioni, la protezione reciproca delle indicazioni geografiche e delle diciture tradizionali sulla base delle liste nell'allegato per i vini come pure la reciproca assistenza tra gli organismi di controllo. In una dichiarazione comune relativa al taglio di prodotti vitivinicoli originari della Comunità commercializzati sul territorio svizzero, le due parti hanno convenuto che le prescrizioni della legge sulle derrate alimentari concernenti il taglio dei vini non si applicano ai prodotti vitivinicoli originari della Comunità. I vini svizzeri, tuttavia, non possono più essere tagliati con prodotti esteri. Questo vale a partire dall'entrata in vigore dell'allegato per i vini bianchi, e quattro anni più tardi per i rosati e i vini rossi. Per quanto riguarda le diciture tradizionali, la Svizzera beneficia di una protezione nella misura in cui queste siano definite e protette. Per i vini non interessati da questa disposizione, l'allegato prevede un termine di tre anni dall'entrata in vigore dell'accordo per i necessari adeguamenti. Nell'esportazione di vini svizzeri, la Svizzera dovrà – come finora – osservare le disposizioni europee sull'etichettatura e la prassi enologica.

L'allegato 7 comprende pure una clausola riguardante la denominazione d'origine «Champagne», la quale prevede che tale denominazione possa essere utilizzata esclusivamente per la regione francese che porta questo nome. Tuttavia, durante un periodo transitorio di due anni dall'entrata in vigore dell'allegato, la denominazione «Champagne» può essere utilizzata per i vini prodotti nell'omonimo Comune vedese, a condizione che non siano commercializzati sul territorio comunitario e che il consumatore non sia indotto in errore circa la vera origine del vino.

#### **243.46 Bevande spiritose e bevande aromatizzate a base di vino**

L'allegato 8 concernente il riconoscimento reciproco e la protezione delle denominazioni nel settore delle bevande spiritose e delle bevande aromatizzate si limita, in questo settore, al riconoscimento reciproco e alla protezione delle denominazioni sulla base di liste comuni. In una dichiarazione comune relativa alla legislazione in materia di bevande spiritose e di bevande aromatizzate a base di vino, la Svizzera s'impegna a rendere la propria legislazione equivalente alla normativa comunitaria e ad avviare senza indugio le procedure previste in tale ambito per adeguare, entro tre anni dall'entrata in vigore dell'accordo, le proprie disposizioni relative alla definizione, designazione e presentazione delle bevande spiritose e delle bevande aromatizzate a base di vino. Nella questione controversa sulla denominazione «grappa», la cui utilizzazione conformemente al diritto comunitario è riservata ai prodotti italiani, è stato possibile trovare un accordo con una dichiarazione della Svizzera in merito. La Svizzera ha dunque il diritto di utilizzare questa denominazione per le bevande spiritose originarie delle aree del Paese di lingua italiana e prodotte con vinacce provenienti da queste regioni, purché corrispondano alla definizione UE di questo prodotto. La Comunità, dal canto suo, protegge le cinque denominazioni svizzere interessate.

#### **243.47 Prodotti biologici**

L'allegato 9 relativo ai prodotti agricoli e alimentari ottenuti con il metodo di produzione biologico si limita per ora ai prodotti agricoli e alimentari provenienti da colture biologiche. Si prevede tuttavia di estendere il suo campo d'applicazione anche agli animali, ai prodotti di animali e alle derrate alimentari con ingredienti di origine animale non appena la Svizzera e la Comunità avranno emanato le legislazioni corrispondenti. L'allegato 9 stabilisce l'equivalenza delle disposizioni legali e delle ordinanze d'esecuzione di entrambe le parti, come pure uno scambio d'informazioni tra la Commissione europea, le autorità competenti degli Stati membri e quelle svizzere. Questa circostanza dovrebbe rivelarsi molto utile per l'esecuzione dell'ordinanza vigente nonché in prospettiva della prevista revisione.

#### **243.48 Norme di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli freschi**

L'allegato 10 relativo al riconoscimento dei controlli di conformità alle norme di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli freschi stabilisce che la Comunità europea riconosce i controlli di conformità alle norme comunitarie o alle norme

equivalenti di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli, svolti da organismi svizzeri su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura. L'allegato si applica ai prodotti ortofrutticoli destinati a essere consumati freschi, per i quali la Comunità ha fissato norme di commercializzazione, esclusi gli agrumi.

## **243.49 Settore della veterinaria**

Il titolo I dell'allegato 11 relativo alle misure sanitarie e zootecniche applicabili agli scambi di animali vivi e di prodotti di origine animale verte sulle misure di lotta contro alcune malattie degli animali e sulla loro notifica, come pure sugli scambi e l'importazione di animali vivi, nonché dei relativi sperma, ovuli e embrioni provenienti da Paesi terzi. Le parti constatano di avere, in questo settore, legislazioni simili e che conducono a risultati identici. Il titolo II dell'allegato 11 è dedicato agli scambi di prodotti animali. Per favorire tali scambi occorre istituire un dispositivo per il riconoscimento dell'equivalenza delle misure sanitarie applicate dalle parti a tutela della salute degli uomini e degli animali, nonché migliorare la comunicazione e la cooperazione in materia di polizia sanitaria. Il campo d'applicazione del titolo è inizialmente limitato alle misure sanitarie della Svizzera e dell'UE relative al latte e ai latticini di animali della specie bovina, nonché ai rifiuti di origine animale. Le due parti hanno riconosciuto reciprocamente l'equivalenza delle legislazioni in materia. Dal campo d'applicazione sono però esclusi la carne e i prodotti a base di carne, compresi i volatili, la selvaggina e il pesce, come pure i prodotti di uova. Per tali prodotti, infatti, non vi è alcun cambiamento. La proposta modifica della legge sulle derrate alimentari, tuttavia, consentirà alla Svizzera di emanare disposizioni equivalenti al diritto sanitario della Comunità anche in questo settore e in seguito di negoziare con l'UE in merito al riconoscimento dell'equivalenza.

L'allegato 11 comprende una clausola che stabilisce dettagliatamente le singole fasi della procedura volta a determinare se una misura sanitaria applicata dalla Parte esportatrice è conforme ai requisiti. Esso prevede l'istituzione di un Comitato misto veterinario, incaricato di esaminare tutte le questioni relative all'allegato e alla sua applicazione. Contiene infine una clausola di salvaguardia.

## **243.5 Dichiarazioni**

La Svizzera e l'UE hanno inoltre approvato dichiarazioni comuni o unilaterali di diversa portata. Oltre a quelle menzionate negli altri capitoli, si tratta delle seguenti:

- Dichiarazione comune nel campo della protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari. In questa dichiarazione, per la Svizzera di assoluta importanza in considerazione del potenziale di sviluppo dei prodotti con indicazione geografica, le due Parti prevedono di integrare nell'Accordo sull'agricoltura disposizioni relative al riconoscimento reciproco delle denominazioni d'origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP) a una data accettabile da entrambe le parti e non prima che la legislazione comunitaria sia stata completamente applicata.
- Dichiarazione della Svizzera relativa alla denominazione del pollame in riferimento ai metodi di allevamento, in cui il nostro Paese dichiara la sua in-

tenzione di avviare da subito le procedure necessarie al fine di adottare, entro tre anni dall'entrata in vigore dell'accordo sull'agricoltura, una legislazione specifica relativa ai metodi di allevamento e alla denominazione del pollame equivalente alla normativa comunitaria in materia. Il diritto comunitario è generalmente più restrittivo e dettagliato delle disposizioni svizzere di diritto privato.

- Dichiarazione comune sugli accordi bilaterali tra gli Stati membri dell'Unione europea e la Svizzera, la quale prevede che le disposizioni di tali accordi conservino la loro validità soltanto se compatibili con il diritto comunitario e con le norme dell'OMC.
- In relazione alla crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina, le due parti hanno convenuto, in una Dichiarazione comune concernente l'allegato 11 relativo alle misure sanitarie e zootecniche applicabili agli scambi di animali vivi e di prodotti di origine animale, che la Commissione UE sorveglierà l'evoluzione di questa malattia e le misure che il nostro Paese ha adottato al fine di raggiungere una soluzione in merito, in collaborazione con gli Stati membri interessati. In tale contesto, la Svizzera si è impegnata a non avviare procedure contro la Comunità o i suoi Stati membri in sede di Organizzazione mondiale del commercio.

## **244      Importanza dell'accordo per la Svizzera**

### **244.1    Sul piano generale**

#### **244.11   Un accordo equilibrato**

Riteniamo che questo accordo rappresenti in complesso, sia dal punto di vista politico sia da quello economico, una soluzione equilibrata. Questa affermazione si applica da un lato al piano *politico*, in considerazione delle diverse dimensioni dei rispettivi mercati, nonché delle possibilità d'accesso esistenti e potenziali, le quali risultano aumentate per la Svizzera, i cui prodotti otterranno in futuro un accesso agevolato al mercato comunitario con i suoi oltre 370 milioni di consumatori. Se questo accordo con l'UE non fosse concluso, la realizzazione della riforma della nostra politica agricola (PA 2002) risulterebbe ostacolata. Dall'altro, l'accordo risulta equilibrato anche dal profilo *economico*, per quanto attiene alle concessioni tariffarie e all'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. È in linea con la riforma della politica agricola svizzera e ci consente, specie nel settore del latte, di realizzare uno degli obiettivi principali della PA 2002 - il mantenimento del volume di produzione. Esso permette inoltre di raggiungere l'obiettivo definito nel nostro mandato di negoziazione, ovvero una liberalizzazione progressiva del commercio, differenziata a seconda del settore. Tale liberalizzazione concerne soprattutto il settore della produzione casearia, in cui la Svizzera beneficia dei maggiori vantaggi dovuti all'ubicazione a livello internazionale e presenta una netta eccedenza commerciale rispetto all'UE e al resto del mondo. L'accordo sull'agricoltura comporterà pure una riduzione dei costi concernente le materie ausiliarie quali le sementi e le sementi di base, come pure risparmi determinati dall'abolizione dei controlli doganali.

## **244.12 Una sfida per la nostra agricoltura**

L'apertura del mercato comunitario rappresenta un'opportunità, ma anche una sfida per la nostra agricoltura, la quale dovrà dar prova del necessario spirito d'iniziativa per trarre realmente beneficio dalle migliori possibilità che le saranno offerte. L'UE ha fatto concessioni in diversi settori consentendo al nostro Paese di seguire una strategia globale di esportazione, non da ultimo mediante lo sviluppo di prodotti con il marchio svizzero. Ma anche all'interno della Svizzera occorrerà spirito d'iniziativa, poiché il nostro settore agricolo dovrà fare i conti con una maggior concorrenza dovuta alle importazioni dall'UE. Essa avrà effetti positivi per il consumatore, che disporrà di un'offerta più ampia e di prezzi più vantaggiosi.

## **244.13 Nessuna ripercussione sulle misure interne di politica agricola**

In linea di massima, l'accordo sull'agricoltura non ha ripercussioni sulle misure interne e non pregiudica gli strumenti attualmente applicati, quali l'attribuzione di contingenti doganali. Entrambe le parti hanno tuttavia dichiarato l'intenzione, in una dichiarazione comune relativa alle modalità di gestione da parte della Svizzera dei propri contingenti tariffari nel settore delle carni, di riesaminare congiuntamente il metodo svizzero di gestione dei contingenti doganali nel settore delle carni, in particolare alla luce delle disposizioni dell'OMC.

## **244.2 Importanza per i singoli settori**

### **244.21 Prodotti lattiero-caseari**

È difficile quantificare le conseguenze della liberalizzazione del commercio nel settore dei formaggi. Anche la riforma della politica agricola in corso in Svizzera e nell'UE avrà un'incidenza globale. Le ripercussioni della liberalizzazione dipendono inoltre da altri fattori quali, ad esempio, l'evoluzione dei tassi di cambio, i comportamenti dei consumatori, come pure dalle misure di marketing e promozionali. L'unico fatto certo è che la liberalizzazione reciproca del commercio di formaggi aprirà all'industria casearia svizzera nuove possibilità di esportazione, specie per quanto riguarda i formaggi a pasta molle e semidura. Questo risulta evidente se si considera che le nostre attuali esportazioni di formaggio verso l'UE – annualmente circa 50 000 t, ossia circa un quinto della produzione svizzera di latte commerciale – rappresentano soltanto l'1 per cento del consumo UE. Un aumento di questa quota sul mercato europeo anche di un solo punto percentuale comporterebbe grandi vantaggi per l'economia lattiera svizzera.

L'industria casearia svizzera dovrà dimostrare di saper convincere il consumatore europeo mediante il marketing e la promozione di prodotti nuovi e già esistenti. Sul piano interno, si dovrà fare i conti con una maggior concorrenza – specie per quanto riguarda i formaggi a pasta dura e semidura – la quale però offrirà al consumatore svizzero un'offerta più vasta e prezzi più vantaggiosi.

L'adeguamento ai prezzi dell'UE del livello svizzero dei prezzi al produttore, perseguito dalla nostra riforma agricola, verrà accelerato dall'applicazione delle disposizioni dell'allegato sui formaggi e ulteriormente rafforzato in caso di sviluppo sfavorevole di determinati fattori d'influenza. Presumibilmente, alla fine del processo di

liberalizzazione, il prezzo al produttore per il latte supererà in Svizzera quello UE soltanto in ragione del supplemento per il latte trasformato in formaggio.

Alla luce dell'inasprimento delle condizioni quadro, la liberalizzazione del commercio dei formaggi offre un sostegno agli sforzi per il mantenimento del volume di produzione in Svizzera. L'apertura del mercato si muove nella stessa direzione delle misure prese dalla Svizzera al fine di dare un nuovo assetto al mercato del latte, le quali prevedono che il formaggio sia un prodotto prioritario grazie all'elevato valore aggiunto e ai vantaggi legati all'ubicazione a livello internazionale.

## **244.22 Prodotti della floricoltura**

La liberalizzazione concordata in questo settore apre alla Svizzera reali opportunità di aumentare le sue esportazioni verso l'UE, finora molto contenute. È dunque presumibile che in futuro i mercati dei nostri Paesi limitrofi presenteranno una maggiore offerta di determinate categorie di piante, per esempio bacche, come pure piante la cui crescita nei vivai dura diversi anni. Per quanto concerne i fiori recisi, l'abolizione dei dazi sulle importazioni effettuate tra il 26 ottobre e il 30 aprile non avrà alcuna ripercussione sull'andamento dei prezzi in Svizzera. Durante questo periodo, al limite, potrebbe diminuire il prezzo dei tulipani svizzeri in seguito a una maggior concorrenza. Gli effetti del contingente doganale di 1000 tonnellate/peso netto durante il periodo di produzione dovrebbero essere circoscritti.

## **244.23 Prodotti ortofrutticoli, incluso l'allegato 10 sulle norme di commercializzazione**

Le concessioni accordate dall'UE per numerosi prodotti offrono ai produttori svizzeri la buona opportunità di ritagliarsi una nicchia sui mercati europei di prodotti di qualità. Questo potenziale di esportazione potrà essere utilizzato integralmente non appena i rapporti qualità/prezzo in Svizzera e nell'UE saranno diventati equivalenti, una circostanza che in determinate stagioni già si presenta per alcuni ortaggi. È inoltre facilitata l'esportazione di specialità quali le mele Maigold e le albicocche tardive. Per determinati prodotti sui quali l'UE ha accordato concessioni, i prezzi da essa stabiliti costituiscono in un certo senso un prezzo minimo all'importazione, un'operazione che dovrebbe contenere le esportazioni a prezzi ridotti finalizzate allo smercio di eccedenze. È prevedibile che i vantaggi potranno essere realizzati al più presto nel caso delle polveri e dei fiocchi di frutta. L'abolizione dei dazi su questi prodotti ad alto valore aggiunto offre alla Svizzera buone possibilità di esportazione verso i mercati UE.

L'abolizione dei dazi doganali su alcuni prodotti, concessa dalla Svizzera nella stagione intermedia, non dovrebbe influire sulla produzione interna poiché, generalmente, i prodotti svizzeri non arrivano sul mercato durante questo periodo. Le concessioni accordate sulle merci in provenienza dal bacino mediterraneo non dovrebbero avere grandi ripercussioni sullo smercio di prodotti indigeni. L'allegato relativo al riconoscimento dei controlli di conformità alle norme di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli freschi dovrebbe semplificare notevolmente le formalità amministrative. Gli esportatori svizzeri di prodotti ortofrutticoli che esibiscono il certificato di conformità potranno in futuro evitare i controlli delle autorità

competenti degli Stati UE, ai quali le loro merci sono tuttora sottoposte prima della commercializzazione sul territorio UE.

#### **244.24 Carni bovine e suine**

Le concessioni reciproche possono essere definite equilibrate. Il contingente netto di 1200 tonnellate aperto dall'UE per le carni bovine essiccate provenienti dalla Svizzera dovrebbe ripercuotersi positivamente soprattutto sulle imprese di trasformazione. In questo contesto, occorre sottolineare che si applicano le regole d'origine derivanti dalla cumulazione paneuropea (cfr. n. 243.2). Non appena le concessioni saranno operative, potranno essere impiegate esclusivamente materie prime provenienti dalla zona paneuropea. Le concessioni accordate dalla Svizzera per 1000 t di prosciutto essiccato e affumicato, nonché 200 t di carne secca di manzo non dovrebbero comportare pregiudizi per la nostra agricoltura; si tratta in gran parte di contingenti già esistenti a favore di Stati membri dell'UE.

#### **244.25 Vino e bevande spiritose**

Le concessioni tariffarie della Svizzera in questo settore sono di portata minima. Concernono prodotti considerati specialità, che non vengono fabbricati nel nostro Paese e la cui domanda, oltretutto, è esigua. Non dovrebbero dunque avere conseguenze negative sulla produzione indigena.

Per quanto concerne gli ostacoli tecnici al commercio, l'allegato relativo al commercio dei prodotti vitivinicoli faciliterà notevolmente le esportazioni di vini svizzeri dal punto di vista delle formalità amministrative. Non sarà più necessario compilare e far firmare il formulario VI 1 dell'UE. Se vengono osservate determinate regole, basterà un documento accompagnatorio compilato e firmato dall'esportatore. Il divieto di tagliare avrà le maggiori ripercussioni sulla viticoltura svizzera, in quanto si vedrà costretta a cambiare i propri metodi di vinificazione o a coltivare nuove qualità di viti, destinate a questo scopo, al fine di poter produrre vini da taglio svizzeri. Sarà soprattutto il consumatore a beneficiare della protezione reciproca delle ditte tradizionali, poiché un disciplinamento dettagliato dovrebbe ridurre il pericolo di inganni.

L'Allegato sulle bevande spiritose non dovrebbe comportare effetti economici negativi sulla produzione indigena, eccezion fatta per le vinacce smerciate con la denominazione «grappa» ma che non provengono da regioni di lingua italiana.

#### **244.26 Protezione fitosanitaria**

Il riconoscimento reciproco delle misure di protezione agevolerà il commercio di vegetali e di prodotti vegetali che soggiacciono alle disposizioni fitosanitarie. Per il commercio tra la Svizzera e l'UE si rinuncia all'emissione di uno speciale certificato fitosanitario (nella terminologia UE passaporto fitosanitario). I vegetali di provenienza svizzera che corrispondono alle disposizioni fitosanitarie per la messa in circolazione nel nostro Paese potranno essere esportate senza un controllo supplementare se saranno dotate del passaporto fitosanitario. I controlli fitosanitari al confine saranno inizialmente limitati al 10 per cento degli invii e in seguito eventualmente ridotti.

Le piante destinate all'allestimento di vivai rappresentano i vegetali e i prodotti vegetali maggiormente interessati dalle disposizioni fitosanitarie nel commercio tra le due parti e dalle misure concernenti la produzione e la commercializzazione in Svizzera. Poiché attualmente i vegetali e i prodotti vegetali sottoposti all'obbligo del certificato fitosanitario sono più numerosi rispetto a quelli che in futuro saranno oggetto delle disposizioni fitosanitarie, il commercio di questi prodotti risulta semplificato dal profilo amministrativo. Questo concerne per esempio le rose, alcune sementi e determinate piante boschive. La soppressione di divieti esistenti consentirà in futuro di importare determinate piante ornamentali e piante da frutta in Svizzera e innesti di viti nell'UE.

#### **244.27 Alimentazione degli animali**

Il commercio di foraggi sarà facilitato grazie al riconoscimento reciproco dei requisiti. Per i gruppi di foraggi il cui riconoscimento reciproco è stabilito, i controlli doganali sono aboliti. Una clausola di salvaguardia consentirà tuttavia a entrambe le parti, se del caso, di prendere misure per esempio per motivi di igiene. In linea di massima, le disposizioni sono applicabili a tutti i prodotti che fanno parte di questo settore. In ragione del divieto vigente in Svizzera concernente determinate sostanze che aumentano il rendimento, i colloqui relativi all'inserimento nella lista dei prodotti previsti dall'allegato si limiteranno inizialmente ai foraggi semplici e alle materie prime ammesse per la produzione di foraggi.

#### **244.28 Sementi**

Il commercio delle specie previste dall'allegato, ossia in un primo tempo patate e cereali, è agevolato. Non vengono più richiesti certificati di conformità con la legislazione dell'altro Paese. Le sementi e le sementi di base destinate all'esportazione saranno munite esclusivamente dell'etichetta richiesta in Svizzera o nell'UE per la commercializzazione. Il tal modo, la procedura amministrativa risulta semplificata e i costi per gli esportatori di sementi si riducono. Il riconoscimento reciproco dell'inserimento nel catalogo nazionale svizzero delle varietà e nel catalogo comune degli Stati UE consentirà di risparmiare tempo e ridurrà i costi. Queste semplificazioni saranno possibili anche per altre specie di vegetali, non appena la Svizzera avrà emanato una legislazione sulla messa in circolazione di sementi che corrisponda alle disposizioni UE (p. es. piante foraggere, alberi da frutta e viti). I relativi lavori sono in corso.

#### **244.29 Prodotti biologici**

Anche in questo settore l'allegato promuoverà il commercio. Esso colmerà inoltre le lacune esistenti nelle norme d'importazione vigenti nell'UE e in Svizzera per quanto riguarda i prodotti biologici provenienti da Paesi terzi. La Svizzera avrà infine la possibilità di partecipare alla procedura di notificazione UE, ciò che faciliterà l'applicazione interna.

## **244.210 Settore della veterinaria**

L'allegato relativo alle misure sanitarie e zootecniche ha per la Svizzera un'importanza particolare, poiché prevede il riconoscimento reciproco della legislazione nei settori epizootie, latte e latticini come pure rifiuti di origine animale. In concreto, questo significa che in futuro il commercio con l'UE sarà retto dalle stesse disposizioni vigenti per il commercio interno. La nuova legislazione svizzera relativa all'allevamento di bestiame garantirà l'equivalenza dopo l'entrata in vigore dell'allegato. Il commercio tra la Svizzera e l'UE sarà notevolmente agevolato grazie a tutte queste misure. I vantaggi saranno determinati in particolare dall'eliminazione dei controlli fisici alla frontiera, dalla riduzione delle tariffe per il controllo dei prodotti lattiero-caseari, dall'abolizione delle formalità tecnico-amministrative e infine dal riconoscimento alla Svizzera di uno stato sanitario speciale in merito a determinate epizootie nonché da garanzie supplementari relative alle importazioni. Una clausola contenuta nell'allegato relativo al settore della veterinaria consentirà inoltre di raggiungere il riconoscimento dell'equivalenza tra il diritto svizzero e quello UE per altre derrate alimentari di origine animale oltre ai prodotti lattiero-caseari. È dunque prevedibile un aumento delle esportazioni svizzere di tali prodotti.

## **245 Adeguamento del diritto svizzero**

### **245.1 A livello legislativo**

Vi proponiamo la modifica di due leggi, ossia della legge federale sull'agricoltura e della legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso. Per quanto concerne la modifica della *legge sull'agricoltura*, si tratta di migliorare le condizioni quadro, come richiesto da diversi Cantoni, partiti di Governo, organizzazioni mantello dell'agricoltura e organizzazioni dell'industria alimentare. A tale scopo, dovranno essere rafforzate le misure di solidarietà, una soluzione che comporta la modifica delle disposizioni corrispondenti nella legge sull'agricoltura (cfr. n. 245.11). La *legge sulle derrate alimentari* dev'essere adeguata in modo che l'intera produzione animale sia compatibile con la legislazione europea e non, come finora, soltanto nel settore del latte (cfr. n. 245.12). Le modifiche proposte delle due leggi sono eurocompatibili e offrono notevoli vantaggi economici.

### **245.11 Modifica della legge federale sull'agricoltura**

#### **245.111 Situazione iniziale**

L'entrata in vigore della nuova legge sull'agricoltura e delle ordinanze d'esecuzione, il 1° gennaio 1999 (settore del latte: 1° maggio 1999), comporta l'abrogazione di tutte le garanzie di prezzo e di ripresa da parte della Confederazione. I contadini sono dunque realmente esposti alle leggi del mercato. Tuttavia, non sono in grado di influenzarlo individualmente e si vedono inoltre confrontati con una forte concentrazione della domanda. Sono perciò costretti ad operare per il tramite di efficaci organizzazioni di categoria, le quali sono in misura di far fronte alla dura concorrenza in Svizzera e all'estero, in particolare promuovendo la qualità dei prodotti e dello smercio, come pure adeguando l'offerta alle esigenze del mercato. Il settore agrico-

lo, in collaborazione con quello della trasformazione e del commercio, ha già iniziato a istituire tali organizzazioni.

### **245.112 Disposizioni relative alle misure di solidarietà nella legge sull'agricoltura e nell'ordinanza d'esecuzione**

L'articolo 8 LAgr disciplina le misure di solidarietà. Esso stabilisce infatti che la promozione della qualità e dello smercio nonché l'adeguamento della produzione e dell'offerta alle esigenze del mercato spettano alle organizzazioni dei produttori o alle relative organizzazioni di categoria.

Conformemente all'articolo 9 capoverso 1 LAgr, il Consiglio federale può emanare prescrizioni di durata limitata se l'efficacia delle misure di solidarietà è pregiudicata e se l'organizzazione che ha adottato tali misure adempie le condizioni del capoverso 1. Queste ultime, in particolare la rappresentatività e la decisione a grande maggioranza, sono definite più in dettaglio nella nostra ordinanza concernente le organizzazioni di categoria e le organizzazioni di produttori. L'articolo 9 capoverso 2 LAgr consente alle organizzazioni di produttori di riscuotere contributi obbligatori soltanto dai propri membri.

Nello stesso senso, nel settore dei cereali l'articolo 55 LAgr dà facoltà al Consiglio federale d'incaricare un'organizzazione di prendere provvedimenti, come ad esempio lo stoccaggio, volti alla valorizzazione e allo sgravio temporaneo del mercato; i relativi costi sono però a carico dell'organizzazione.

### **245.113 Misure d'accompagnamento richieste dal settore agricolo**

L'accordo agricolo con l'UE apre all'agricoltura svizzera nuove prospettive, grazie a un miglior accesso al mercato europeo. Tuttavia, la esporrà a una concorrenza ancora più forte sul mercato indigeno, specie nel settore dei formaggi, in cui il commercio sarà integralmente liberalizzato su un arco di tempo di cinque anni. Durante la procedura di consultazione, diversi Cantoni (tra cui gli importanti Cantoni agricoli BE, GR, AG, LU, NE e VD), alcuni partiti di Governo (PLR, UDC, PPD) e organizzazioni mantello dell'agricoltura (USA, Agora, UCPL, SAB) hanno richiesto agevolazioni nell'applicazione dell'accordo per quanto riguarda il commercio di prodotti agricoli. In particolare hanno chiesto un rafforzamento delle misure di solidarietà, un provvedimento che implica una modifica degli articoli 9 e 55 LAgr.

### **245.114 Motivi che determinano la modifica della legge sull'agricoltura**

Durante la procedura di consultazione, è stata formulata la richiesta di un'impostazione eurocompatibile delle misure di solidarietà nella legge sull'agricoltura. Secondo l'attuale versione dell'articolo 9, le misure di solidarietà competono alle organizzazioni di categoria e dei produttori, le quali sono autorizzate a riscuotere contributi soltanto dai propri membri. La legge non dà loro la possibilità di riscuoterli anche da chi non aderisce ai loro statuti. Tale disposizione è stata introdotta perché nel 1995 il popolo aveva respinto l'articolo 25<sup>bis</sup> LAgr, approvato dal Parlamento,

sui contributi obbligatori di solidarietà. Il comitato referendario aveva soprattutto obiettato che tali contributi avrebbero concorso a mantenere organizzazioni inefficienti, e quindi al finanziamento di apparati amministrativi mastodontici.

La situazione è però completamente cambiata. La sostanziale riforma della politica agricola è diventata realtà e i suoi effetti verrebbero amplificati dall'accordo bilaterale sull'agricoltura. Il settore agricolo è oggetto di un'importante ristrutturazione. I contadini non sono più disposti a sostenere organizzazioni inefficienti. Ciononostante, la volontà espressa dal popolo nel 1995 dev'essere rispettata; non entrano dunque in considerazione contributi obbligatori dei produttori per finanziare l'amministrazione di organizzazioni. Al fine di adeguarsi alle mutate condizioni e di rafforzare le misure di solidarietà vere e proprie, occorre però offrire alle organizzazioni la possibilità di coinvolgere i beneficiari nel finanziamento delle citate misure previste dall'articolo 8 LAgr. Sia l'UE sia gli Stati Uniti dispongono di tali disciplinamenti relativi all'applicazione e al finanziamento delle misure di solidarietà decise da organizzazioni di categoria e dei produttori.

### **245.115 Spiegazioni relative alla modifica di legge**

L'articolo 9 capoverso 2 primo periodo LAgr stabilisce che le organizzazioni non sono autorizzate a riscuotere contributi obbligatori dai produttori per finanziare la loro amministrazione. Tale precisazione dell'attuale versione tiene conto dell'esito della votazione popolare del 1995. Il nuovo tenore del secondo periodo offre tuttavia la possibilità di estendere la riscossione di quote sociali da parte di un'organizzazione a tutti i produttori e trasformatori, all'occorrenza anche ai commercianti, se i contributi sono destinati esclusivamente al finanziamento di misure di solidarietà ai sensi dell'articolo 8 LAgr. Prima di estendere l'obbligo di contribuzione a tutti i partecipanti, dovremo valutare, sulla base delle misure decise e dei fondi a disposizione dell'organizzazione, se la riscossione dei contributi è giustificata e se questi ultimi vengono effettivamente utilizzati per finanziare le misure di solidarietà. Dovremo inoltre chiedere all'organizzazione di riscuotere i contributi autonomamente e a proprio carico, nonché di rendere conto sul loro impiego. Il principio secondo cui i prodotti in vendita diretta non vanno sottoposti ai provvedimenti e alle prescrizioni delle organizzazioni rimane invariato. Le disposizioni dell'articolo 9 capoverso 2 LAgr si applicano per analogia anche all'articolo 55 LAgr. Il capoverso 3 di tale articolo è adeguato di conseguenza. Nel settore dei cereali trovano dunque applicazione gli stessi principi.

I contributi sono conformi alla Costituzione poiché sono destinati al finanziamento di misure definite nella LAgr. Sono inoltre eurocompatibili. Essi agevolano l'applicazione della riforma agricola, offrono ai produttori svizzeri le stesse condizioni quadro dei loro concorrenti europei e non hanno conseguenze finanziarie per la Confederazione. Sul piano politico, si muovono nella stessa direzione delle misure d'accompagnamento previste per la libera circolazione delle persone.

### **245.116 Referendum ed entrata in vigore**

La proposta modifica della legge sull'agricoltura sottostà al referendum conformemente all'articolo 141 della nuova Costituzione federale (art. 89 cpv. 2 della vecchia

Costituzione). Il Consiglio federale ha la facoltà di stabilire la data dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

## **245.12 Modifica della legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso**

### **245.121 Situazione iniziale**

Attualmente l'esportazione di derrate alimentari di origine animale (carne, pollame, pesce, selvaggina, latte, uova, come pure dei manufatti a base di tali prodotti) verso gli Stati membri dell'UE incontra notevoli difficoltà poste dal diritto comunitario. Le aziende devono disporre di una speciale licenza di esportare; ogni partita d'esportazione dev'essere accompagnata da un certificato di conformità con il diritto comunitario e, periodicamente, esperti della Commissione UE verificano l'osservanza delle prescrizioni CE in Svizzera. Gli oneri che ne derivano fanno sì che – eccezion fatta per il formaggio e determinati latticini – la Svizzera esporti una quantità molto limitata di derrate alimentari di origine animale negli Stati membri dell'UE. Nel 1998, il nostro Paese ha importato carne e prodotti a base di carne dall'UE per circa 216 milioni di franchi ed esportato lo stesso genere di prodotti per un totale di 18 milioni di franchi soltanto. Finora, conformemente alla legge sull'agricoltura, è stato possibile convenire una procedura volta ad agevolare le esportazioni soltanto per il latte e i latticini, in ragione dell'ordinanza del 18 ottobre 1995 sull'assicurazione della qualità nell'economia lattiera (RU 1995 4656) e dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla qualità del latte (RS 916.351.0, RU 1999 1157). L'accordo sull'agricoltura offre ora la possibilità di semplificare notevolmente lo scambio di merci tra la Svizzera e l'UE per tutte le derrate alimentari di origine animale. In tal modo, l'agricoltura svizzera dispone di un cespite di guadagno che finora non poteva essere utilizzato o che poteva esserlo soltanto con enormi difficoltà a causa degli ostacoli amministrativi imposti alle esportazioni.

### **245.122 L'allegato dell'accordo sull'agricoltura relativo al settore della veterinaria**

Le derrate alimentari di origine animale sono disciplinate dall'allegato 11 dell'accordo sull'agricoltura (misure sanitarie e zootecniche applicabili agli scambi di animali vivi e di prodotti di origine animale). L'appendice 6 dell'Allegato 11 distingue i prodotti per cui l'UE riconosce il disciplinamento svizzero quale equivalente a quello del diritto comunitario (capitolo I dell'appendice 6), da quelli il cui disciplinamento non è considerato equivalente (capitolo II dell'appendice 6). Per i prodotti il cui disciplinamento è definito equivalente nell'accordo bilaterale, agli scambi commerciali tra la Svizzera e l'UE si applicano in gran parte le stesse prescrizioni vigenti per gli scambi commerciali tra i singoli Stati membri dell'UE. Questo significa che per siffatti prodotti non occorrono più particolari autorizzazioni d'esportazione e che la stesura dei documenti accompagnatori può essere effettuata senza troppe difficoltà. L'UE non rinuncia completamente ai controlli doganali, ma li riduce a prove per campionatura e l'aliquota del dazio viene ridotta.

Nell'accordo sull'agricoltura, l'UE riconosce attualmente l'equivalenza soltanto per quanto riguarda il latte, i prodotti lattiero-caseari e i rifiuti di origine animale. Il ca-

pitolo III dell'appendice 6 prevede tuttavia una procedura che consente di integrare nel capitolo I dell'appendice 6 le categorie di merci non ancora considerate equivalenti. Non appena la Svizzera abbia approvato una legislazione considerata equivalente dall'UE, può sottoporla al sottocomitato veterinario previsto dall'articolo 19 dell'Allegato 11. Se quest'ultimo riconosce l'equivalenza, viene adeguato di conseguenza il capitolo I dell'appendice 6 e la categoria di merci corrispondente può beneficiare delle disposizioni commerciali agevolate.

### **245.123 Confronto tra la legislazione svizzera e quella CE**

Le prescrizioni svizzere concernenti le derrate alimentari di origine animale sono racchiuse nella legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari (LDerr; RS 817.0), nell'ordinanza del 1° marzo 1995 sulle derrate alimentari (ODerr, RS 817.02), nell'ordinanza del 1° marzo 1995 sull'igiene delle carni (OIGC; RS 817.190), come pure nelle ordinanze d'esecuzione tecnica relative a tali atti normativi. Le citate ordinanze hanno per scopo – tra l'altro – la garanzia della protezione della salute dei consumatori e contengono disposizioni sanitarie, formulate in maniera generale, relative a tali prodotti, come pure esigenze poste ai prodotti finali. Il controllo delle derrate alimentari è retto in Svizzera dal principio del controllo autonomo. Conformemente all'articolo 23 LDerr, chiunque fabbrica, tratta, distribuisce, importa o esporta derrate alimentari, additivi e oggetti d'uso deve provvedere, nel quadro della sua attività, affinché le merci siano conformi alle esigenze legali. Il controllo ufficiale, da eseguirsi fondamentalmente per campionatura, non libera dall'obbligo del controllo autonomo (art. 23 cpv. 2 LDerr).

Il diritto comunitario corrispondente è disciplinato in dieci direttive<sup>39</sup> che contengono disposizioni dettagliate sull'igiene, la polizia delle epizootie nonché sul controllo delle derrate alimentari. La differenza con il diritto svizzero è data dal fatto che tutte le aziende di produzione e immagazzinamento devono essere ufficialmente autorizzate e che per determinate derrate alimentari sono prescritte le modalità del controllo, il quale dev'essere certificato. Contrariamente al diritto svizzero, la carne fresca dev'essere controllata da veterinari ufficiali giornalmente nelle aziende di macellazione e a scadenze regolari nelle aziende di refrigerazione e immagazzinamento. La situazione relativa ai residui dev'essere verificata negli effettivi di bestiame e negli impianti di macellazione sulla base di piani per la campionatura. La qualifica degli organi di controllo e l'organizzazione del controllo sono affidati agli Stati membri.

## 245.124 Condizioni per il riconoscimento dell'equivalenza

Sarà possibile stabilire con certezza quali modifiche vanno apportate al diritto svizzero, affinché il sottocomitato veterinario lo consideri equivalente, soltanto quando a quest'ultimo sarà stata sottoposta una proposta svizzera corrispondente. Dal punto di vista attuale, si può tuttavia ritenere che la legge sulle derrate alimentari dovrebbe perlomeno prevedere la possibilità di richiedere un'autorizzazione d'esercizio per la gestione di aziende di produzione e immagazzinamento di derrate alimentari di origine animale e che al Consiglio federale sia riservata la competenza di determinare le modalità del controllo e la relativa attestazione. Sulla base di tale disciplinamento, si potranno determinare a livello di ordinanza i dettagli relativi alla frequenza dei controlli, alle modalità della loro esecuzione, alla relativa documentazione, come

<sup>39</sup> Direttiva 64/433/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1964, relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche (GU L 121 del 29.7.1964, pag. 2012).  
Direttiva 71/118/CEE del Consiglio, del 15 febbraio 1971, relativa a problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile (GU L 55 del 8.3.1971, pag. 23).  
Direttiva 77/99/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1976, relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di prodotti a base di carne (GU L 26 del 31.1.1977, pag. 85).  
Direttiva 89/437/CEE del Consiglio, del 20 giugno 1989, concernente i problemi igienici e sanitari relativi alla produzione ed immissione sul mercato degli ovoprodotto (GU L 212 del 22.7.1989, pag. 87).  
Direttiva 91/493/CEE del Consiglio, del 22 luglio 1991, che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti della pesca (GU L 268 del 24.9.1991, pag. 15).  
Direttiva 91/495/CEE del Consiglio, del 27 novembre 1990, relativa ai problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di produzione e di commercializzazione di carni di coniglio e di selvaggina d'allevamento (GU L 268 del 24.9.1991, pag. 41).  
Direttiva 92/45/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1992, relativa ai problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di uccisione di selvaggina e di commercializzazione delle relative carni (GU L 268 del 14.9.1992, pag. 35).  
Direttiva 94/65/CE del Consiglio, del 14 dicembre 1994, che stabilisce i requisiti applicabili all'immissione sul mercato di carni macinate e di preparazioni di carni (GU L 368 del 31.12.1994, pag. 10).  
Direttiva 96/22/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE (GU L 125 del 23.5.1996, pag. 3).  
Direttiva 96/23/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, concernente le misure di controllo su talune sostanze e sui loro residui negli animali vivi e nei loro prodotti e che abroga le direttive 85/358/CEE, 86/469/CEE e le decisioni 89/187/CEE e 91/664/CEE (GU L 125 del 23.5.1996, pag. 10).

pure i piani per le campionature previsti nelle direttive 96/22/CE e 96/23/CE per la ricerca dei residui<sup>40</sup>. Al fine di lasciare aperte tutte le possibilità per quanto riguarda l'applicazione del diritto comunitario, occorre inoltre riservare agli uffici federali competenti (Ufficio federale della sanità pubblica e Ufficio federale di veterinaria) la facoltà di impartire istruzioni vincolanti alle autorità d'esecuzione cantonali. In considerazione della dinamica del diritto comunitario, è inoltre indispensabile riservare ai citati uffici federali la competenza di emanare prescrizioni di natura prevalentemente tecnica o amministrativa. Soltanto in questo modo si può garantire che la Svizzera reagisca nella maniera più immediata e flessibile alle modifiche del diritto comunitario.

### **245.125 Applicazione delle nuove disposizioni**

Il riconoscimento dell'equivalenza delle disposizioni svizzere con quelle UE comporta che anche le strutture d'applicazione svizzere siano giudicate equivalenti al diritto comunitario. È quanto già avviene nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; con la conseguenza, però, che l'igiene delle derrate alimentari è assicurata, da un lato, dai chimici cantonali conformemente all'articolo 40 LDerr e, dall'altro, dal Servizio cantonale o regionale d'ispezione e consulenza per l'economia lattiera (SICL) conformemente agli articoli 10 e 11 della legge sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1) o dai servizi veterinari dei Cantoni. Questi doppioni causano costi inutili e, nella pratica, hanno più volte fornito esiti contrastanti dei controlli. Il 27 maggio 1998 abbiamo pertanto incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare entro la metà del 2000 un rapporto che individui tutti i doppioni nell'esecuzione della legislazione relativa alle derrate alimentari di origine vegetale e animale e che – anche in prospettiva di un'armonizzazione con il diritto comunitario – presenti adeguate proposte di soluzione. Non appena disporremo di tale rapporto, nonché dei primi risultati delle trattative del sottocomitato veterinario, valuteremo la situazione e sottoporremo al Parlamento un'ulteriore proposta di modifica della legge sulle derrate alimentari.

### **245.126 Spiegazioni relative alla modifica di legge**

*Art. 17a*            Produzione, trasformazione e deposito di derrate alimentari di origine animale

Conformemente al diritto comunitario, le aziende che producono, trasformano o depositano derrate alimentari di origine animale necessiteranno in futuro di un'autorizzazione rilasciata dal Cantone. Tale obbligo è una condizione irrinunciabile affinché l'UE riconosca il diritto svizzero come equivalente. Secondo la competenza concessa dal diritto comunitario agli Stati membri dell'UE, il Consiglio federale avrà la possibilità di esentare determinate aziende dall'obbligo dell'autorizzazione oppure di sottoporle mediante ordinanza all'obbligo di registrazione. Tali deroghe si giustificano segnatamente per le aziende che dispongono di un esiguo volume di produzione, che producono, trasformano o depositano solo prodotti il cui potenziale

<sup>40</sup> Cfr. a proposito l'articolo 8 della direttiva 64/433/CEE, l'articolo 9 della direttiva 71/118/CEE, l'articolo 14 della direttiva 91/495/CEE, come pure l'articolo 7 della direttiva 92/45/CEE.

di rischio per la salute umana è minimo e che distribuiscono i propri prodotti esclusivamente in uno spazio geografico limitato. Il Consiglio federale avrà inoltre la facoltà di stabilire, all'occorrenza, che determinate aziende necessitano dell'autorizzazione delle autorità federali anziché dei Cantoni.

Il diritto di esecuzione relativo a questo disciplinamento d'eccezione dovrà essere elaborato in stretto contatto con le cerchie interessate per poter trovare soluzioni adeguate al volume di produzione e all'attività delle piccole aziende. In considerazione delle conseguenze per le singole aziende dovute alla trasposizione del diritto comunitario in materia di igiene nel diritto svizzero (adeguamenti edili, adeguamento nello svolgimento delle operazioni aziendali ecc.), sarà inoltre concesso un periodo di transizione molto generoso per l'attuazione delle nuove disposizioni.

#### *Articolo 23 capoverso 5*

Il diritto comunitario prevede che determinate misure da attuare nell'ambito del controllo autonomo debbano essere documentate a destinazione delle autorità ufficiali di controllo sulle derrate alimentari. L'articolo 23 capoverso 5 LDerr crea la base legale per poter richiedere, ad esempio, l'allestimento scritto di piani relativi al controllo autonomo o la conservazione dei documenti che recano i risultati dei controlli.

#### *Art. 26a*

L'articolo 24 capoverso 1 LDerr formula il principio secondo cui il controllo ufficiale delle derrate alimentari avviene di regola per prove a caso. Poiché il diritto comunitario prescrive in parte controlli sistematici per le derrate alimentari di origine animale e contiene disposizioni sull'attestazione dei controlli, per siffatti prodotti dev'essere elaborata una disposizione speciale. Il nuovo articolo 26a LDerr ci consentirà inoltre di stabilire requisiti relativi alla qualificazione professionale dei controllori e di prescrivere piani concernenti la campionatura per le sostanze estranee e i microorganismi.

#### *Articolo 36 capoverso 3 periodo introduttivo*

Conformemente all'articolo 36 capoverso 1 LDerr, la Confederazione sorveglia l'esecuzione della legge sulle derrate alimentari da parte dei Cantoni. Il capoverso 2 di tale disposizione prevede che la Confederazione coordini le misure esecutive dei Cantoni e la loro attività informativa, sempreché sussista un interesse nazionale. A tale scopo, il Dipartimento competente può adottare nei confronti dei Cantoni i provvedimenti di cui al capoverso 3 lettere a-c. La legge sulle derrate alimentari, finora, non conferisce questa competenza agli uffici federali interessati (Ufficio federale della sanità pubblica, Ufficio federale di veterinaria). Il diritto comunitario prevede invece, nel settore delle derrate alimentari di origine animale, che l'autorità centrale cui compete l'esecuzione della legislazione in materia di derrate alimentari debba disporre di siffatta facoltà. Affinché i citati uffici federali possano in futuro assumere la loro funzione di punto di raccordo tra la Commissione UE e le autorità cantonali d'esecuzione sulla base della legge sulle derrate alimentari, occorre riservare loro tali competenze. Poiché queste ultime, secondo il proposto articolo 36 capoverso 3 LDerr, sono attribuite in maniera generale alla Confederazione, il Consiglio federale ottiene la possibilità di delegarle a mezzo di ordinanza ai dipartimenti, ai gruppi e agli uffici (cfr. art. 47 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA, RS 172.010). Tale delega esiste già sulla base dell'ordi-

nanza del 9 maggio 1979 sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici (RS 172.010.15); tuttavia, ha subito una restrizione in ragione dell'attuale tenore dell'articolo 36 capoverso 3 LDerr. Grazie all'abolizione della suddetta restrizione, in futuro gli uffici federali competenti in materia avranno anche nel settore delle derrate alimentari la possibilità di avvalersi dei mezzi finora riservati ai dipartimenti.

#### *Articolo 37 capoverso 2*

Gli atti normativi comunitari da trasporre nel diritto svizzero contengono numerose disposizioni di natura prevalentemente tecnica o amministrativa. A causa dello sviluppo dinamico di questo settore del diritto, le disposizioni in questione sono soggette a modifiche frequenti. Se s'intende conservare l'equivalenza delle disposizioni svizzere con quelle dell'UE, occorre fare in modo che siffatte modifiche possano essere integrate nel diritto nazionale nel modo più flessibile. A tale scopo, è indispensabile che gli uffici federali interessati dispongano della possibilità di emanare ordinanze a livello di ufficio. Le questioni fondamentali, quali la descrizione delle derrate alimentari ammesse o il ricorso all'ingegneria genetica nell'ambito delle derrate alimentari di origine animale, tuttavia, devono continuare ad essere disciplinate a un livello superiore.

In base all'articolo 48 capoverso 1 LOGA, il Consiglio federale può delegare ai dipartimenti la competenza di emanare norme di diritto; deve però tener conto della portata di tali norme. Se il Consiglio federale lo prevede, dunque, anche dopo l'abrogazione dell'attuale articolo 37 capoverso 2 LDerr, i dipartimenti competenti disporranno della facoltà di emanare norme di diritto. La delega della facoltà di legiferare ai gruppi e agli uffici prevista dall'articolo 48 capoverso 2 LOGA necessita invece di un'espressa base legale nella legge sulle derrate alimentari.

#### *Articolo 45 capoverso 2 lettera f*

Conformemente all'articolo 45 capoverso 1 LDerr, il controllo delle derrate alimentari è fondamentalmente esentasse. Sono riscossi emolumenti soltanto per i controlli e le prestazioni che hanno causato un onere eccessivo (cfr. art. 45 cpv. 2 lett. a, d e e LDerr) come pure per i controlli che hanno provocato contestazioni (art. 45 cpv. 2 lett. c LDerr). I controlli sistematici previsti dal diritto comunitario rappresentano un grande onere per le autorità di controllo sia sul piano finanziario sia a livello di personale. I controlli in parte sistematici hanno innanzitutto lo scopo di agevolare le esportazioni di derrate alimentari di origine animale. Riteniamo dunque che l'onere dovuto a tali controlli debba essere sostenuto dalle aziende oggetto del controllo, in linea con il principio di causalità.

### **245.127 Referendum ed entrata in vigore**

La proposta modifica della legge sulle derrate alimentari sottostà al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 (ex art. 89 cpv. 2) della Costituzione federale. Il Consiglio federale ha la facoltà di stabilire la data dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

## 245.2 A livello di ordinanza

S'impongono anche modifiche riguardanti alcune ordinanze. Occorre inoltre emanarne diverse nuove.

Devono in particolare essere modificate le seguenti ordinanze del Consiglio federale:

- Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'importazione di prodotti agricoli (RS 916.01);
- Ordinanza del 18 ottobre 1989 sulle aliquote di dazio per le merci nel traffico con l'AELS e le CE (RS 632.421.0);
- Ordinanza del 1° marzo 1995 sulle derrate alimentari (RS 817.02);
- Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla viticoltura e l'importazione di vino (RS 916.140);
- Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'importazione e l'esportazione di verdura, frutta e prodotti della floricoltura (RS 916.121.10);
- Ordinanza del 7 dicembre 1998 sull'importazione di latte e latticini, di oli e grassi commestibili, nonché di caseina e caseinati (RS 916.355.1);
- Ordinanza del 17 giugno 1996 concernente le aliquote di dazio del formaggio proveniente dalla Comunità europea (RS 632.110.411);
- Ordinanza del 5 marzo 1962 sulla protezione dei vegetali (RS 916.20);
- Ordinanza del 28 aprile 1982 sulla lotta contro la cocciniglia di San José, la necrosi batterica e le virosi degli alberi da frutta, di generale pericolo (RS 916.22);
- Ordinanza del 30 novembre 1992 sulla protezione delle essenze forestali (RS 921.541);
- Ordinanza del 26 gennaio 1994 sugli alimenti per animali (RS 916.307);
- Ordinanza del 1° marzo 1995 sul libro dei prodotti destinati all'alimentazione degli animali (RS 916.307.1);
- Libro delle sementi del 6 giugno 1974 (RS 916.052);
- Ordinanza del 30 ottobre 1985 sulle tasse dell'Ufficio federale di veterinaria (RS 916.472);
- Ordinanza del 20 aprile 1988 concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali (RS 916.443.11).

Devono inoltre essere adeguate numerose ordinanze dipartimentali collegate alle citate ordinanze. In corrispondenza con l'accordo sull'agricoltura, la Svizzera dovrà pure elaborare una nuova ordinanza sulle diciture tradizionali e un'ulteriore ordinanza sulla denominazione del pollame in riferimento ai metodi di allevamento, come pure, eventualmente, un'ordinanza sui contributi.

## 25      **Accordo sul trasporto aereo**

### 251      **Situazione iniziale**

Dal 1948 la Svizzera ha concluso accordi bilaterali in materia di trasporto aereo con 14 Paesi membri dell'Unione europea (UE). Solo con la Francia non ne ha mai stipulato uno; con questo Paese le relazioni in tale ambito si fondano su concessioni reciproche, rilasciate di volta in volta in base alle singole esigenze concrete. Gli accordi in materia di trasporto aereo disciplinano esclusivamente il traffico di linea e toccano i temi classici del settore, quali i diritti di traffico, le capacità e le tariffe. Alcuni accordi (ad es. con Belgio, Gran Bretagna o Germania) sono stati rimaneggiati più sovente e oggi contengono disposizioni abbastanza liberali, mentre altri accordi sono ancora caratterizzati dal protezionismo vigente nel periodo post-bellico<sup>41</sup>.

Già verso la fine degli anni Ottanta, quando all'interno della Comunità europea (CE) iniziava a delinearsi il processo di liberalizzazione, la Svizzera si prefisse di disciplinare le sue relazioni con i Paesi membri nel settore dei trasporti aerei mediante un accordo complessivo con la Comunità. Una dichiarazione d'intenti in tal senso si trova allegata all'accordo del 2 maggio 1992 tra la Comunità economica europea e la Confederazione svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia (RS 0.740.71; RU 1993 1197). L'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) prevedeva l'integrazione completa del trasporto aereo svizzero nel contesto europeo. Dopo il no allo SEE, al nostro Paese restava solo la via bilaterale per disciplinare le relazioni nel settore dei trasporti aerei con la CE; un mese dopo la votazione sullo SEE avviammo pertanto i relativi negoziati. A quel momento il settore dei trasporti aerei non era ancora completamente liberalizzato a livello europeo.

La liberalizzazione del trasporto aereo all'interno della CE è oggi così ampia da permettere a ogni compagnia aerea proveniente da un Paese membro di muoversi senza limitazioni all'interno della Comunità. Accanto a disposizioni di diritto dei trasporti, la Comunità ha emanato anche numerose norme tecniche e prescrizioni concernenti la concorrenza, così che il diritto aeronautico a livello europeo risulta notevolmente omogeneo. Questa armonizzazione è indispensabile, poiché un libero mercato può funzionare solo se le regole del gioco sono le stesse per tutti i concorrenti.

A livello mondiale, il mercato dei trasporti aerei vive attualmente un fortissimo processo di concentrazione, cui non possono sottrarsi nemmeno le compagnie aeree svizzere. Finora non sono avvenute grandi fusioni, ma va detto che oggi una compagnia aerea non può più permettersi di lavorare senza una compagnia associata. La Swissair ha ad esempio costituito, assieme ai suoi partner<sup>42</sup>, il Qualiflyer Group, cui appartiene anche la Crossair. La Air Engiadina, dal canto suo, collabora strettamente con l'olandese KLM e con l'Alitalia. L'importanza crescente assunta da questi partenariati renderà sempre più scomodo alle compagnie aeree svizzere l'obbligo di operare in una dimensione ristretta, specificatamente nazionale, mentre le loro asso-

<sup>41</sup> Austria RU 1950 40, Belgio RU 1961 1115, Danimarca RU 1951 605, Finlandia RU 1961 921, Germania RU 1957 445, Gran Bretagna RU 1951 587, Grecia RU 1949 525, Irlanda RU 1948 758, Italia RU 1958 327, Lussemburgo RU 1953 1276, Norvegia RU 1957 584, Paesi Bassi RU 1949 421, Portogallo CS 13 624, Svezia RU 1951 612.

<sup>42</sup> Austrian Airlines, Sabena, TAP Air Portugal, Turkish Airlines, AOM, Crossair, Lauda Air, Tyrolean Airways, Air Littoral.

ciate provenienti da Paesi della Comunità possono avvalersi di disciplinamenti unitari e liberali.

## **252 Obiettivi dell'accordo**

Considerata la situazione che vi abbiamo appena descritto, l'obiettivo dei negoziati nel settore dei trasporti aerei era quello di, per così dire, estendere il cielo europeo anche al di sopra della Svizzera. I diritti e i doveri che vanno assunti nell'ambito di questa armonizzazione devono trovare un reciproco equilibrio. I negoziatori svizzeri hanno pertanto cercato di fare in modo che l'altra parte contraente si impegnasse, nel modo più vincolante possibile, a concedere alle compagnie aeree svizzere i necessari diritti, anche perché una riapertura dei negoziati in un secondo tempo sembrava poco realistica. Questo obiettivo ha assunto particolare importanza soprattutto alla luce del mandato negoziale della Commissione europea, che prevedeva espressamente di non concedere alle compagnie svizzere nessuna liberalizzazione completa dei diritti di traffico.

## **253 Contenuto dell'accordo**

### **253.1 In generale**

L'accordo si suddivide in otto capitoli, in cui figurano disposizioni generali e meccanismi d'applicazione, e un allegato, che elenca tutte le disposizioni di diritto europeo che dovranno essere applicate anche in Svizzera. In una dichiarazione comune le due parti contraenti esprimono il desiderio di legare all'accordo altre convenzioni dello stesso genere<sup>43</sup>, così da creare uno spazio aereo unitario il più esteso possibile. Una seconda dichiarazione, presentata dalla Svizzera, concerne l'accesso di patrocinatori legali svizzeri alla Corte di giustizia delle Comunità europee per controversie derivanti dall'applicazione delle disposizioni dell'accordo.

### **253.2 Le singole disposizioni dell'accordo**

L'articolo 1 presenta gli obiettivi dell'accordo, chiarendone le relazioni con il Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE) e con la legislazione comunitaria derivata, elencata nell'allegato. Esso considera inoltre le sentenze e decisioni relative a disposizioni del diritto comunitario analoghe a quelle dell'accordo e già state emesse. Il Comitato misto (art. 21 segg.) stabilirà con una procedura particolare in che misura andranno riprese anche sentenze e decisioni ulteriori.

In base all'articolo 2 le disposizioni dell'accordo e del suo allegato sono applicabili solo se concernono il settore dei trasporti aerei. Questa limitazione è necessaria soprattutto se considerato che alcune disposizioni, in particolare dell'allegato, potrebbero esulare da questo settore specifico.

<sup>43</sup> Si pensa in particolare all'Accordo SEE e all'accordo in materia di trasporto aereo attualmente in negoziazione con i Paesi dell'Europa orientale.

L'articolo 3 sancisce il principio che vieta, nel campo di applicazione dell'accordo, qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

L'articolo 4 pone sullo stesso piano, per quanto concerne investimenti in compagnie aeree, i cittadini svizzeri e i cittadini di Paesi membri della Comunità. Pertanto, una compagnia aerea della Comunità mantiene il suo carattere comunitario anche con una maggioranza di azionisti svizzeri, e viceversa una compagnia aerea del nostro Paese mantiene il suo carattere svizzero anche con una maggioranza di azionisti comunitari. Inoltre l'articolo 4 riserva il diritto di costituire e gestire ad esempio una società o una succursale sull'altro territorio, un diritto che sostanzialmente è già garantito dall'accordo sulla libera circolazione delle persone.

L'articolo 5 corrisponde all'articolo 58 del Trattato CE; esso permette di porre sullo stesso piano delle persone fisiche di cui all'articolo 4 le società che operano nell'ambito del campo d'applicazione dell'accordo e che sono state costituite conformemente alla legislazione svizzera o di uno Stato membro della CE.

Gli articoli 4 e 5 non sono applicabili alle attività legate durevolmente o anche solo occasionalmente all'esercizio dei pubblici poteri e non escludono un trattamento differenziato in base a motivi di politica, sanità o sicurezza pubbliche (art. 6 e 7).

Gli articoli 8 e 9 corrispondono agli articoli 85 e 86 del Trattato CE e presentano disposizioni relative al diritto della concorrenza. L'articolo 8 vieta accordi, decisioni o pratiche che possano pregiudicare il commercio tra le parti contraenti, quali ad esempio intese sui prezzi e ripartizioni del mercato. Questo divieto non è tuttavia assoluto, poiché il capoverso 3 ammette la conclusione di accordi, purché contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti, promuovano il progresso tecnico o economico e nel contempo tengano adeguatamente conto degli interessi dei consumatori, e purché sulle linee interessate permanga un regime di concorrenza sufficiente.

L'articolo 9 vieta lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato.

Gli articoli 10-14 disciplinano la procedura d'applicazione delle disposizioni concernenti la concorrenza. L'articolo 10 riserva alle autorità svizzere la competenza di valutare le pratiche concorrenziali che incidono esclusivamente sul nostro mercato interno.

La competenza di valutare le fattispecie di cui agli articoli 8 e 9 e di approvare le associazioni tra imprese che potrebbero incidere sul mercato comunitario o sul commercio tra le parti contraenti spetta invece alle istituzioni della Comunità, che ad ogni modo operano d'intesa con le autorità svizzere. Va detto che già oggi, sulla base di questo principio, la Commissione europea si ritiene competente per tutte le pratiche che incidono sulla concorrenza all'interno della Comunità, anche se originate da imprese svizzere. Per quanto concerne le relazioni del nostro Paese con Paesi terzi, è fatta salva la competenza esclusiva delle autorità svizzere (art. 11).

L'articolo 12 stabilisce che le norme della concorrenza sono applicate anche alle imprese pubbliche o alle imprese a cui si riconoscono diritti speciali o esclusivi, nei limiti in cui ciò non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

L'articolo 13 coincide con l'articolo 92 del Trattato CE. Esso vieta per principio gli aiuti statali che potrebbero falsare la concorrenza. Il capoverso 2 prevede comunque la possibilità di concedere deroghe, in particolare per aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori, senza discriminazioni di provenienza dei prodotti. Nello

stesso modo sono ammessi aiuti destinati a ovviare a danni arrecati da calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali. Sono inoltre esplicitamente permessi aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche o a realizzare importanti progetti di comune interesse europeo.

L'articolo 14 affida esplicitamente la sorveglianza degli aiuti statali alla parte contraente interessata.

I diritti di traffico, di importanza fondamentale per l'applicazione dell'accordo, sono trattati negli articoli 15 e 16. L'articolo 15 capoverso 1 concede ad entrambe le parti contraenti diritti di traffico illimitati nella 3<sup>a</sup> e nella 4<sup>a</sup> libertà<sup>44</sup>; dopo due anni dall'entrata in vigore dell'accordo saranno automaticamente accordate anche la 5<sup>a</sup> e la 7<sup>a</sup> libertà. Questo automatismo intende garantire un trattamento giuridicamente equo: la concessione della 5<sup>a</sup> e della 7<sup>a</sup> libertà a distanza di due anni dall'entrata in vigore dell'accordo rappresenta un ragionevole compromesso. Il capoverso 3 obbliga inoltre le parti contraenti, dopo cinque anni dall'entrata in vigore dell'accordo, ad aprire negoziati sulla possibilità di estenderlo anche all'8<sup>a</sup> libertà. A medio termine i diritti di traffico dell'8<sup>a</sup> libertà non dovrebbero assumere un'importanza eccessiva, tanto più che in futuro le compagnie aeree svizzere avranno la possibilità di detenere la maggioranza delle azioni di una compagnia della Comunità e quindi di esercitare tali diritti attraverso di essa.

L'articolo 16 disciplina la relazione tra il presente accordo e le convenzioni bilaterali attualmente vigenti tra la Svizzera e singoli Paesi della CE nel settore del trasporto aereo. Se queste convenzioni prevedono diritti più estesi, potranno continuare ad essere applicate; in caso contrario il presente accordo prevale. In considerazione di una sua denuncia non esclusiva è stato tuttavia esplicitamente stabilito che le convenzioni bilaterali sottoscritte con singoli Paesi della CE non sarebbero state denunciate, bensì sostanzialmente mantenute.

Gli articoli 17-20 disciplinano l'applicazione delle disposizioni dell'accordo. Nell'articolo 17 le parti contraenti si impegnano ad adottare tutte le misure idonee a garantirne l'osservanza.

In base all'articolo 18 ciascuna parte contraente è responsabile nel proprio territorio del rispetto dell'accordo. Nei casi in cui, in base agli atti normativi elencati nell'allegato, per l'applicazione rispetto ai Paesi membri siano competenti istituzioni della Comunità, tale competenza va applicata anche alla Svizzera. Fanno eccezione le limitazioni per motivi ambientali in base al regolamento (CEE) 2408/92; tali casi restano sostanzialmente di competenza svizzera e in ultima istanza devono essere decisi dal Comitato misto.

<sup>44</sup> Per una compagnia aerea svizzera le libertà del trasporto aereo sono rappresentate ad esempio da:

1. libertà: diritto di sorvolo;
2. libertà: scali tecnici (non commerciali);
3. libertà: Zurigo-Parigi;
4. libertà: Parigi-Zurigo;
5. libertà: Zurigo-Parigi-Madrid (con la possibilità di caricare passeggeri tra Parigi e Madrid);
6. libertà: Stoccolma-Zurigo-Madrid;
7. libertà: Parigi-Madrid;
8. libertà: Parigi-Lione (si tratta in questo caso del cosiddetto cabotaggio, ossia di voli interni all'UE effettuati da compagnie di Paesi che non aderiscono all'UE o allo SEE; consentiti dall'aprile del 1997).

Nell'articolo 19 le parti contraenti si garantiscono assistenza e informazione reciproche in caso di indagini su eventuali infrazioni all'accordo. Se un'indagine condotta dalle istituzioni comunitarie concerne la Svizzera o imprese svizzere, le autorità svizzere vanno debitamente informate e va concessa loro la possibilità di prendere posizione prima di una decisione definitiva.

Nella misura in cui una determinata procedura compete alle istituzioni comunitarie, l'articolo 20 stabilisce che le loro decisioni possono essere impugnate in ultima istanza solo di fronte alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Nell'applicazione dell'accordo il Comitato misto assume un compito molto importante. Gli articoli 21 e 22 disciplinano la sua composizione e i suoi poteri decisionali. La competenza di stabilire la composizione precisa delle delegazioni del Comitato misto è lasciata alle due parti contraenti; sarà possibile ricorrere alla consulenza di esperti, ad esempio dei Cantoni, di volta in volta, in relazione al tipo di questioni e problemi affrontati. Le decisioni del Comitato misto sono prese solo di comune accordo; in seguito sono vincolanti per entrambe le parti contraenti. Sono pubblicate sulla Raccolta ufficiale e possono entrare in vigore solo quando trovano adempimento le condizioni previste a livello nazionale e solo quando l'espletamento delle stesse è comunicato all'altra parte contraente. L'articolo 22 prevede inoltre le necessarie misure di salvaguardia da applicare nel caso in cui le decisioni del Comitato misto non siano messe in atto correttamente o entro i termini convenuti.

Un compito importante del Comitato misto consiste nella ripresa del nuovo diritto. L'articolo 22 capoverso 6 comprende una disposizione transitoria per la legislazione emanata tra la firma e l'entrata in vigore dell'accordo. La procedura consueta è invece disciplinata dall'articolo 23, che prevede una tempestiva informazione reciproca delle parti contraenti sui nuovi atti normativi pianificati. Al Comitato misto è affidata la competenza di proporre, se del caso, modifiche all'accordo o di intervenire autonomamente sul suo allegato. A livello nazionale una modifica di questo tipo deve comunque seguire le stesse procedure cui è sottoposta l'approvazione dell'accordo stesso. Il Comitato può tuttavia stabilire in modo vincolante che determinate modifiche di legge siano conformi a quanto previsto dall'accordo, e che pertanto non è necessario alcun adeguamento. Può inoltre decidere unanimemente nuove misure che si impongano alla luce di nuove legislazioni, come ad esempio la momentanea sospensione di singole disposizioni. Nel caso in cui le modifiche intraprese tocchino solo l'allegato, le competenze passano dal Parlamento al Consiglio federale.

Gli articoli 24-27 si occupano delle relazioni con Paesi terzi e con organizzazioni internazionali. Entrambe le parti contraenti mantengono la loro indipendenza nelle relazioni con Paesi terzi come pure nella partecipazione a organizzazioni internazionali. Il lavoro di coordinamento è assunto dal Comitato misto. Le parti contraenti si informano reciprocamente delle azioni che intendono intraprendere su scala bilaterale o in seno ad organizzazioni internazionali. Se accordi conclusi con organizzazioni internazionali o disposizioni previste da accordi bilaterali dovessero recare pregiudizio agli interessi di una delle parti contraenti e nell'ambito di consultazioni bilaterali non fosse possibile giungere ad un'intesa, l'altra parte avrebbe la possibilità di abrogare temporaneamente singole disposizioni dell'accordo.

Gli articoli 28-36 presentano le disposizioni finali. In base all'articolo 28, tutte le informazioni ottenute nel quadro dell'accordo sottostanno al segreto d'ufficio o al segreto professionale. In base all'articolo 29, la soluzione di tutte le controversie

relative all'interpretazione dell'accordo spetta di norma al Comitato misto. Conformemente agli articoli 22 e 23, negli articoli 30 e 31 la modifica dell'accordo o la procedura applicabile in caso di mancato rispetto degli obblighi da esso sanciti sono di competenza delle parti contraenti. L'articolo 32 dichiara l'allegato parte integrante dell'accordo. L'articolo 33 stabilisce che l'accordo prevale, per tutti i settori che esso disciplina, sugli accordi bilaterali vigenti tra la Svizzera e singoli Paesi membri della CE, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 16 (diritti di traffico più estesi). Questa disposizione è stata ripresa nell'accordo solo per ragioni di fondo; la sua importanza pratica si limiterebbe probabilmente solo al settore delle agevolazioni doganali. L'articolo 34 determina il campo d'applicazione geografico dell'accordo, che corrisponde al campo d'applicazione del Trattato CE da un lato e al territorio della Confederazione svizzera dall'altro. In questo modo è possibile garantire che, in caso di allargamento della CE, l'accordo verrebbe automaticamente esteso ai suoi nuovi membri.

L'articolo 35 contiene due importanti disposizioni transitorie in caso di denuncia dell'accordo. Il capoverso 1 estende il termine di denuncia di sei mesi fino alla fine della stagione aeronautica in corso, così da non interrompere i servizi aerei pianificati. Le stagioni aeronautiche sono stabilite a livello mondiale e cambiano due volte l'anno, ossia in primavera (fine marzo) e in autunno (fine ottobre). Importanza pratica ancora maggiore è assunta dalla salvaguardia degli investimenti già avviati, prevista dal capoverso 2. Se questa disposizione non fosse stata introdotta, ogni partecipazione maggioritaria da parte svizzera ad una compagnia aerea comunitaria, o viceversa, avrebbe potuto essere ridotta, parallelamente alla posizione di forza all'interno del consiglio d'amministrazione, a meno del 50 per cento entro il termine di disdetta di sei mesi; la compagnia in questione avrebbe così potuto mantenere il suo carattere rispettivamente svizzero o comunitario.

L'articolo 36, infine, comprende disposizioni concernenti l'entrata in vigore e la denuncia dell'accordo, identiche per tutti sette gli accordi.

### **253.3 Le dichiarazioni concernenti l'accordo**

Un documento a parte contiene le dichiarazioni concernenti i sette accordi. Nel caso del trasporto aereo, entrambe le parti contraenti hanno cercato una soluzione di continuità tra l'accordo Svizzera - CE e gli altri accordi dello stesso genere, ad esempio all'interno dello SEE o con i Paesi dell'Europa centroorientale. Tuttavia ciò riguarda anche i diritti dei Paesi terzi coinvolti, così che nell'accordo stesso non è stato possibile riprendere alcuna disposizione di questo genere. Le parti hanno quindi concordato una dichiarazione comune da presentare in allegato.

Considerata la competenza affidata alla Corte di giustizia delle Comunità europee per determinate questioni giuridiche derivanti dall'accordo, durante i negoziati abbiamo chiesto che anche i patrocinatori legali svizzeri possano presentarsi di fronte alla CdGCE senza per questo dover essere abilitati a presentarsi di fronte ad una corte di un Paese membro dell'UE. La Comunità non ha respinto in toto questa domanda; non ha tuttavia potuto soddisfarla nell'ambito dell'accordo stesso, poiché ciò avrebbe implicato un cambiamento di statuto della CdGCE. Ad ogni modo, sempreché una modifica di questo genere sia ammessa (ad es. per i Paesi dell'Europa centroorientale), il nostro Paese si attende, da parte sua, che tale diritto sia riservato anche ai patrocinatori legali svizzeri.

## 253.4 L'allegato all'accordo

L'allegato è parte integrante dell'accordo. Esso elenca una serie di disposizioni comunitarie di diritto derivato che la Svizzera è tenuta ad applicare; pone il nostro Paese sullo stesso livello di un Paese membro, così che una compagnia aerea svizzera è considerata come una compagnia aerea comunitaria. L'allegato si articola nei seguenti cinque capitoli:

- Terzo pacchetto di misure di liberalizzazione ed altre norme in materia di aviazione civile
- Regole di concorrenza
- Armonizzazione tecnica
- Sicurezza aerea
- Altri.

I regolamenti del Consiglio sono già concretizzati a tal punto da poter essere immediatamente applicabili. Per le direttive occorre invece introdurre nel diritto nazionale un sistema di applicazione. Tuttavia, analizzandole con attenzione, ci si accorge che la maggior parte di esse poggia su decisioni di organizzazioni o istituzioni internazionali quali l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (International Civil Aviation Organization, ICAO), la Commissione europea per l'aviazione civile (European Civil Aviation Conference, ECAC), le Autorità aeronautiche comuni (Joint Aviation Authorities, JAA) o Eurocontrol, cui aderisce anche il nostro Paese. Il contenuto di tali direttive è pertanto già da tempo ampiamente sancito anche nel diritto svizzero. Altri adeguamenti si limitano alla revisione di alcune ordinanze; qui di seguito vi forniamo alcune indicazioni più precise.

Le disposizioni del terzo pacchetto di misure di liberalizzazione avranno probabilmente l'impatto pratico maggiore. Si tratta in particolare dei tre regolamenti 2407/92, 2408/92 e 2409/92 del 23 luglio 1992<sup>45</sup> concernenti rispettivamente il rilascio di licenze, l'accesso alle rotte e le tariffe. Il relativo capitolo comprende anche disposizioni riguardanti un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti di linea, sistemi telematici di prenotazione, l'assegnazione non discriminatoria di bande orarie ad aeroporti e la responsabilità delle compagnie aeree in caso di incidente. Quale parte integrante dell'accordo, tutti questi regolamenti andranno applicati direttamente anche in Svizzera. Non hanno pertanto bisogno di essere riformulati nel diritto interno.

Già oggi la legislazione svizzera corrisponde in larga misura alla maggior parte delle direttive elencate nel primo capitolo. È il caso ad esempio delle tre direttive concernenti le emissioni sonore degli aerei, che trovano debito riscontro nella legislazione svizzera (ordinanza sulle restrizioni d'esercizio degli aerei a reazione al fine di limitare l'inquinamento atmosferico, RS 748.121.12; ordinanza sulle emissioni di aeromobili, RS 748.215.3). Anche la direttiva concernente l'accettazione reciproca delle licenze per l'esercizio di funzioni nel settore dell'aviazione civile è già applicata (regolamento concernente le licenze del personale aeronavigante, RS 748.222.1); essa è inoltre stata armonizzata dalle Autorità aeronautiche comuni (JAA), cui aderisce anche la Svizzera. Le apposite disposizioni (JAR-FCL) dovreb-

<sup>45</sup> Regolamento (CEE) n. 2407/92 del 23 luglio 1992 sul rilascio delle licenze ai vettori aerei, GU L 240 del 24 agosto 1992, pag. 1; regolamento (CEE) n. 2408/92 del 23 luglio 1992 sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intercomunitarie, GU L 240 del 24 agosto 1992, pag. 8; regolamento (CEE) n. 2409/92 del 23 luglio 1992 sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci, GU L 240 del 24 agosto 1992, pag. 5.

bero entrare in vigore nel corso del 1999. La direttiva relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità non è invece ancora completamente integrata nel diritto svizzero. L'oggetto di questa direttiva sarà in gran parte disciplinato nelle concessioni aeroportuali e nei regolamenti amministrativi degli aeroporti. Per poter applicare la direttiva in modo unitario in tutto il Paese sarà necessario modificare l'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (RS 748.131.1).

Il secondo capitolo dell'allegato elenca le disposizioni più importanti del diritto comunitario sulla concorrenza, vincolanti pur tenendo conto della limitazione espressa dall'articolo 2, che applica le disposizioni dell'accordo al solo trasporto aereo. Esse si fondano sugli articoli 85 e 86 del Trattato CE, praticamente identici agli articoli 8 e 9 dell'accordo. Accanto ai regolamenti d'esecuzione relativi a questi ultimi, il secondo capitolo dell'allegato elenca pertanto anche numerosi regolamenti concernenti l'applicazione concreta dei principi della concorrenza. Questo è il caso, ad esempio, della concessione di sovvenzioni e dei disciplinamenti derogatori per accordi e comportamenti che limitano la concorrenza, quali la programmazione congiunta e il coordinamento degli orari, le consultazioni sulle tariffe e il controllo sulle operazioni di concentrazione tra imprese.

A causa della sua situazione geografica e dello stretto legame tra le compagnie aeree elvetiche e quelle comunitarie, al momento attuale il nostro Paese in pratica già applica questi regolamenti, riservandosi comunque un certo margine di manovra rispetto al sistema della concorrenza all'interno della Comunità.

Le disposizioni del terzo capitolo dell'allegato, riguardanti l'armonizzazione tecnica, servono alla Comunità innanzitutto per far valere in modo uniforme in tutti i Paesi membri le decisioni delle JAA. Quale membro a pieno titolo di questo organismo, la Svizzera ha già applicato tutte le relative disposizioni tecniche. Lo stesso principio vale anche per le disposizioni tecniche concernenti la sicurezza aerea, intese a far valere in tutti i Paesi della Comunità le norme stabilite da Eurocontrol, l'autorità di sicurezza aerea cui la Svizzera aderisce dal 1992.

La direttiva del Consiglio che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, classificata nel capitolo «Sicurezza aerea», è già applicata in Svizzera attraverso l'ordinanza concernente le inchieste sugli infortuni e incidenti aeronautici (RS 748.126.3).

L'ultimo capitolo elenca due direttive concernenti i circuiti «tutto compreso» e le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori. Ricordando che nell'ambito del presente accordo entrambe troverebbero applicazione solo nel trasporto aereo, possiamo dire che già oggi il diritto svizzero è armonizzato con gli obiettivi di questi due atti normativi. La legge del 18 giugno 1993 concernente i viaggi «tutto compreso» (RS 944.3) corrisponde infatti ai loro principi. Inoltre, nell'ambito dei trasporti aerei, le condizioni generali devono conformarsi alle decisioni dell'Associazione internazionale dei trasporti aerei (International Air Transport Association, IATA), parallele a quanto stabilito dalle due direttive; in questo modo è possibile garantire anche nel diritto privato una sufficiente protezione dei consumatori.

Le maggiori innovazioni introdotte dall'allegato sono quindi il terzo pacchetto di misure di liberalizzazione e le altre disposizioni di diritto aeronautico. Anche in futuro sarà pertanto importante impedire in tutti i modi che la legislazione svizzera si allontani dalla legislazione europea nel settore disciplinato dall'accordo.

## **254      Importanza dell'accordo per la Svizzera**

Il trasporto aereo è un elemento importante del sistema di trasporti pubblici, in particolare nel settore transfrontaliero. L'accordo permetterebbe all'industria aeronautica svizzera di assumere un ruolo diretto negli sviluppi attualmente in corso a livello europeo. L'eliminazione di disposizioni restrittive dal punto di vista del diritto dei trasporti consentirebbe alle compagnie aeree svizzere di orientare maggiormente l'offerta in base alle richieste dei passeggeri. Inoltre, considerato che gli Stati interverrebbero sulla formulazione delle tariffe solo in caso di palesi abusi, i prezzi nel settore aereo dovrebbero tendenzialmente diminuire. L'accordo consentirebbe inoltre di investire liberamente nelle compagnie aeree; attualmente sono possibili solo partecipazioni di minoranza, a causa di disposizioni limitative basate sulla nazionalità.

Toccati dall'accordo in modo sostanziale sono anche gli aeroporti svizzeri, che non dovrebbero tuttavia conoscere eccessivi cambiamenti, almeno nel corso della fase iniziale (cfr. n. 253.4). In particolare, l'accordo non prevede di abrogare la zona franca negli aeroporti. Con ogni probabilità l'apertura del mercato porterà ad un aumento del traffico su alcune linee particolarmente attrattive; tale cambiamento sarà tuttavia compensato in larga parte dalla caduta di altre linee, sfruttate meno bene e utilizzate solo per mancanza di alternative. Ad ogni modo, l'apertura del mercato in sé non dovrebbe costituire un fattore decisivo di aumento del traffico; esso si sviluppa infatti soprattutto in base alla richiesta sul mercato interno. Di conseguenza, i tassi di crescita del trasporto aereo in Svizzera e quelli del già liberalizzato settore aereo comunitario si differenziano solo impercettibilmente.

Se si ponderano attentamente i vantaggi e gli svantaggi che comporta l'accordo, i primi prevalgono senz'altro. Un'offerta di trasporti aerei estesa e funzionante è importante per lo sviluppo della piazza economica elvetica, ma è fondamentale soprattutto per le persone e le aziende attive nel settore, che in questo modo potrebbero battersi ad armi pari con i loro concorrenti diretti sul mercato europeo.

## **255      Adeguamenti del diritto svizzero**

Con la revisione della legge sulla navigazione aerea (RS 748.0), entrata in vigore il 15 novembre 1998, la Svizzera ha già intrapreso i passi necessari per adeguare il proprio diritto in questo settore. Le compagnie aeree potranno tuttavia beneficiare dell'apertura al mercato solo una volta entrato in vigore l'accordo con la CE. In questo modo la Svizzera ha cercato di prepararsi tempestivamente all'apertura del mercato in questo settore, senza dover accordare concessioni sin da subito.

## **26      Accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia**

### **261      Svolgimento dei negoziati e accordo**

#### **261.1      Situazione iniziale**

Dal 1993 le relazioni tra la Comunità europea e la Svizzera nel settore dei trasporti sono disciplinate dall'accordo del 2 maggio 1992 tra la CEE e la Confederazione svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia (accordo di transito, RS

0.740.71), che prevede una durata di 12 anni (scadrà nel 2005) e disciplina la cooperazione in materia di trasporti ferroviari (infrastrutture da realizzare, priorità al traffico combinato), prevedendo pure alcune facilitazioni per il traffico su strada.

Per quanto concerne l'accesso al mercato dei trasporti su strada le relazioni tra la Svizzera e i Paesi membri della CE (eccetto l'Irlanda) sono disciplinate da una serie di accordi bilaterali.

In seguito al rifiuto dell'accordo SEE nel dicembre 1992, nel gennaio 1993 la Svizzera ha proposto l'apertura di negoziati bilaterali, fondandosi sull'articolo 13 dell'accordo di transito. In base a questo articolo il negoziato avrebbe dovuto riguardare il disciplinamento dell'accesso reciproco al mercato del trasporto di merci su strada.

Nel suo mandato di negoziazione del marzo 1995 la CE ha affrontato immediatamente la questione delle 40 tonnellate, estendendo in questo modo il campo d'applicazione del futuro accordo al settore della politica coordinata dei trasporti sull'arco alpino. La parti hanno anche colto l'occasione per discutere dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie (*free access*).

Nell'aprile del 1996 abbiamo deciso di abbandonare il limite delle 28 tonnellate (cambiamento di paradigma); questa svolta è stata la condizione indispensabile per proseguire i negoziati con la CE. Come controparte, abbiamo ottenuto che l'aumento del limite di peso fosse introdotto parallelamente a un aumento della fiscalità stradale, uno degli elementi essenziali per realizzare una politica coordinata dei trasporti sull'arco alpino. Sempre nell'aprile del 1996 è nata l'idea di suddividere l'accordo in tre tappe (dall'entrata in vigore fino al 2000; 2001-2004; a partire dal 2005). Nell'autunno del 1996 i negoziati si sono concentrati soprattutto sul «processo di rendez-vous», il cui scopo era innanzitutto elaborare un accordo di principio sulla politica coordinata dei trasporti, rimandando a più tardi i dettagli e le cifre in materia di fiscalità stradale. Respinta dal Consiglio dei ministri dei trasporti nell'autunno del 1996, questa impostazione ha ceduto il posto a diverse proposte della Commissione (introduzione di un limite fiscale massimo per il trasporto di transito attraverso la Svizzera; accesso delle 40 t all'altopiano elvetico).

Nella primavera del 1997 è stato aperto il dossier «trasporti terrestri», di fondamentale importanza politica; in particolare l'attribuzione di un valore fiscale medio al tragitto Basilea-Chiasso effettuato con un veicolo di 40 tonnellate, basato sugli effettivi circolanti in Svizzera e strutturato in relazione ai singoli prezzi della classificazione EURO. Nell'autunno del 1997 i negoziatori svizzeri hanno delineato la loro offerta con maggiore precisione, proponendo l'introduzione di pedaggi, il contingentamento dei veicoli di 40 tonnellate e una serie di clausole di salvaguardia. Dopo intense trattative è stato possibile raggiungere un compromesso con la Commissione europea, con il sostegno della presidenza britannica (Kloten, 23 gennaio 1998). L'elemento nodale è stata l'attribuzione, a partire dal 2005, del prezzo di 200 euro a un tragitto di 300 chilometri effettuato con un veicolo di 40 tonnellate attraverso la catena alpina. Questa proposta non è tuttavia stata convalidata dal Consiglio dei ministri dei trasporti, riunitosi il 17 marzo 1998, a causa dell'opposizione di alcuni Paesi membri. Il sì di settembre alla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), il piano di finanziamento dei progetti di infrastruttura dei trasporti pubblici, approvato in novembre, e le deliberazioni dei ministri dei trasporti e degli affari esteri avvenute tra fine novembre e inizio dicembre del 1998 ci hanno spinto a concludere le trattative. A Bruxelles, in occasione del Consiglio dei ministri

dei trasporti, nella notte tra il 30 novembre e il 1° dicembre 1998 i negoziati hanno finalmente potuto giungere a buon termine e sfociare nell'accordo sui trasporti terrestri che qui vi presentiamo.

## **261.2 Obiettivi dell'accordo**

Nei negoziati bilaterali la Svizzera ha perseguito due obiettivi principali: assicurarsi che la sua politica dei trasporti, in particolare l'aumento dei pedaggi stradali, fosse accettata dalla CE e sancire in un accordo gli obiettivi di una politica coordinata dei trasporti sull'arco alpino, basata sui principi di sviluppo sostenibile e di efficacia del sistema dei trasporti. Non da ultimo, si è trattato anche di migliorare le condizioni quadro della piazza economica elvetica, assicurando l'accesso di persone e merci ai trasporti ferroviari e su strada.

Oltre a questi elementi, l'accordo tiene conto anche dell'integrazione dei progetti ferroviari svizzeri nel programma di sviluppo delle infrastrutture della CE (progetti RTE), rafforzando il coordinamento in materia di offerta ferroviaria e trasporto combinato sull'arco alpino, in particolare sulle linee d'accesso alla NFTA nella Svizzera settentrionale e meridionale. Questo coordinamento contribuirà a realizzare su scala europea l'obiettivo svizzero di trasferire il traffico dalla strada alla ferrovia.

I risultati dei negoziati, in particolare quelli contemplati nei titoli II-IV dell'accordo, hanno permesso alla Svizzera di raggiungere questi obiettivi.

## **261.3 Contenuto dell'accordo**

L'accordo sui trasporti terrestri concluso tra la CE e la Svizzera è suddiviso in cinque titoli. Comprende, oltre al preambolo, 58 articoli e dieci allegati che ne costituiscono parte integrante. Lo completano infine alcune dichiarazioni delle parti, che servono a meglio interpretarlo.

### **261.31 Preambolo**

Il preambolo definisce i tre settori principali dell'accordo, ossia la liberalizzazione dell'accesso al mercato dei trasporti di merci e passeggeri su strada, la liberalizzazione dell'accesso al mercato dei trasporti di merci e passeggeri per ferrovia come pure il coordinamento delle politiche di trasporto tra CE e Svizzera, in particolare nell'arco alpino.

Nell'elaborazione dell'accordo le parti contraenti hanno inoltre tenuto conto di altri punti chiave quali la protezione dell'ambiente, la concorrenza tra diversi tipi di trasporto e il principio di causalità.

### **261.32 Disposizioni generali**

Il titolo I dell'accordo (art. 1-4) ne sancisce i principi, gli obiettivi generali e il campo d'applicazione. Elenca inoltre una serie di definizioni necessarie alla sua buona

comprensione e disciplina i suoi rapporti con l'accordo di transito del 1992. L'*articolo 1* sancisce la liberalizzazione dell'accesso delle parti contraenti ai rispettivi mercati del trasporto stradale e ferroviario di merci e passeggeri, nonché determina le modalità di una politica coordinata dei trasporti. Obiettivi di questo genere si fondano su principi generali quali la reciprocità, la libera scelta del tipo di trasporto e la non discriminazione; per tutti i trasporti interessati dall'accordo permettono inoltre di garantire uno scorrimento più agevole del traffico sull'itinerario tecnicamente, geograficamente ed economicamente più adatto. In altri termini, l'accordo si prefigge di evitare o arginare il cosiddetto traffico di aggiramento.

Il campo d'applicazione dell'accordo, definito dall'*articolo 2*, precisa i tipi di trasporto su strada presi in considerazione, ossia: il trasporto bilaterale, il transito, il traffico triangolare e il gran cabotaggio. L'accordo riguarda inoltre il trasporto ferroviario internazionale di merci e passeggeri, nonché il trasporto combinato internazionale, ma non i trasporti urbani, extraurbani o regionali. Infine, il campo d'applicazione è limitato alle imprese ferroviarie o di trasporto su strada con sede in una delle parti contraenti.

L'*articolo 3* elenca una serie di definizioni che permettono di interpretare in modo chiaro le nozioni e gli elementi essenziali dell'accordo e che corrispondono a quelle comunemente impiegate nel settore in questione.

L'*articolo 4* precisa che l'accordo sui trasporti terrestri non modifica in nulla i diritti e i doveri delle parti contraenti dell'accordo di transito del 1992, che scadrà nel 2005, eccetto alcune deroghe appositamente previste dal nuovo testo normativo (cfr. in particolare gli art. 7, 8, 15 e 16).

## **261.33 Trasporti stradali internazionali**

Il titolo II dell'accordo disciplina l'accesso al mercato dei trasporti stradali internazionali di merci (art. 9-16) e passeggeri (art. 17-21), come pure l'armonizzazione delle regole di concorrenza necessarie a instaurare tale mercato (art. 5-8).

### **261.331 Disposizioni comuni**

L'*articolo 5* e l'*allegato 1 sezione 1* disciplinano l'accesso all'attività di trasportatore su strada, che dovrà fondarsi su criteri di onorabilità, efficienza finanziaria e competenza professionale. Per conformare la legislazione svizzera alla legislazione comunitaria in materia, metteremo in vigore la sezione 3 (art. 7-15) della legge federale del 18 giugno 1993 sul trasporto dei viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada (RS 744.10), conformemente ai termini dell'articolo 24 di detta legge.

In base all'*articolo 6* e all'*allegato 1 sezione 2*, le legislazioni dovranno essere uniformi anche sul piano sociale, soprattutto per quanto riguarda l'apparecchio di controllo (tachigrafo), i periodi di guida e di riposo dei conducenti nonché la formazione dei conducenti di veicoli addetti al trasporto su strada. Tale equivalenza è già garantita dall'ordinanza del 19 giugno 1998 sulla durata del lavoro e di riposo dei conducenti professionali di veicoli a motore (RS 822.221).

L'articolo 7, che rinvia all'allegato 1 sezione 3, costituisce una delle disposizioni chiave dell'accordo. Esso concretizza la nostra decisione di cambiare il paradigma iniziale, ossia aumentare il limite di peso, per tutti i tipi di trasporto, a 34 tonnellate per il 1° gennaio 2001 e a 40 tonnellate per il 1° gennaio 2005. Un aumento di questo genere deve tuttavia essere imperativamente accompagnato dalla riscossione di pedaggi stradali, definiti nel titolo IV dell'accordo. Per adeguare progressivamente il limite di peso alle disposizioni applicabili nella CE, sarà necessario modificare la legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS 741.01), in particolare l'articolo 9.

La Svizzera dispone anche di un periodo transitorio di due anni a decorrere dall'entrata in vigore dell'accordo per parificare al diritto comunitario la legislazione relativa al controllo tecnico dei veicoli, in particolare l'ordinanza del 19 giugno 1995 concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (RS 741.41).

A parte le eccezioni appena menzionate, nei sei mesi seguenti la firma dell'accordo la Svizzera dovrà uniformare alla legislazione comunitaria la proprie norme tecniche relative al traffico su strada (per le modifiche in dettaglio, cfr. n. 261.5). Ogni parte contraente si impegna a non sottomettere i veicoli omologati dall'altra parte a condizioni più restrittive di quelle in vigore sul proprio territorio.

L'articolo 8 e l'allegato 2 disciplinano la questione dei contingenti per veicoli di 40 tonnellate attribuiti alla CE e alla Svizzera durante il periodo transitorio (dall'entrata in vigore dell'accordo sino al 31.12.2004).

La tabella seguente determina, di anno in anno, il volume dei contingenti e il prezzo di riferimento di un'autorizzazione per veicoli di 40 tonnellate:

**Disciplinamento derogatorio per gli anni 2000-2004: contingenti per veicoli di 40 tonnellate (validi sia per la Svizzera sia per la CE)**

Anno	Peso	N. di corse	Categoria di norme sulle emissioni	Prezzo
> 2000 <sup>46</sup>	40 t	250 000		180 fr. (transito) 70 fr. (importazione/esportazione)
> 2001-2	40 t	300 000	EURO 0	252 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde a una tariffa massima di 2,10 ct/km (per i contingenti di traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
			EURO I	211 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde a una tariffa massima di 1,75 ct/km (per i contingenti di traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)

<sup>46</sup> Nel caso in cui l'accordo sia già in vigore.

Anno	Peso	N. di corse	Categoria di norme sulle emissioni	Prezzo
			EURO II/III	178 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde a una tariffa massima di 1,48 ct/km (per i contingenti di traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
> 2003-4	40 t	400 000	EURO 0	300 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde a una tariffa massima di 2,50 ct/km (per i contingenti di traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
			EURO I	240 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde a una tariffa massima di 2,00 ct/km (per i contingenti di traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
			EURO II/III	210 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde a una tariffa massima di 1,75 ct/km (per i contingenti di traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)

In una dichiarazione concernente l'accordo, la CE precisa che metà dei suoi contingenti sarà destinata a tragitti di transito mentre l'altra metà a tragitti di importazione ed esportazione. Da parte sua la Svizzera indica, in una dichiarazione parallela, che i contingenti previsti per il traffico di importazione, di esportazione e di transito attribuiti ai suoi trasportatori non supereranno il 50 per cento del volume totale accordato.

Il prezzo forfettario di 180 franchi vale per un singolo tragitto effettuato nel 2000. Il prezzo di 70 franchi per un tragitto di importazione o di esportazione, sempre nel 2000, vale invece sia per l'andata sia per il ritorno. I prezzi indicati nella tabella per il periodo 2001-2004, variabili in base alle categorie EURO, sono prezzi di riferimento validi per un tragitto di 300 chilometri attraverso la catena alpina. Tragitti più corti o più lunghi saranno calcolati in proporzione ai chilometri percorsi e sulla base del relativo sistema TTPCP. A partire dal 1° gennaio 2005 i veicoli di 40 tonnellate non saranno più sottoposti a un regime di contingentamento e di autorizzazione, conformemente al principio dell'eliminazione di restrizioni quantitative unilaterali.

### **261.332 Trasporti internazionali di merci su strada**

Per la CE la liberalizzazione dell'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada è stato uno degli obiettivi del mercato unico europeo. Quando firmò l'accordo di

transito del 1992, anche la Svizzera mirava a quest'obiettivo (cfr. art. 13 dello stesso). Nel settore dei trasporti di merci su strada, le relazioni tra il nostro Paese e i Paesi membri dell'UE sono per il momento disciplinate da accordi bilaterali che sovente costituiscono un freno agli scambi (contingentamento, traffico triangolare di solito non liberalizzato).

La liberalizzazione progressiva dell'accesso al mercato tra le parti contraenti prevista dal capitolo B del titolo II dell'accordo permette di porre rimedio a questa situazione. L'*articolo 9* abolisce i contingenti e liberalizza, sin dall'entrata in vigore dell'accordo, il trasporto di merci tra i territori delle parti (traffico bilaterale, ad es. Zurigo-Stoccarda), che andrà eseguito sulla scorta di una licenza, il cui modello figura nell'*allegato 3*. Questo documento sostituisce ogni autorizzazione bilaterale scambiata tra i Paesi membri e la Svizzera. Nel nostro Paese la procedura concernente il rilascio, l'impiego, il rinnovo e la revoca delle licenze sarà disciplinata dalla legge federale sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada, nonché dalla relativa ordinanza di applicazione.

L'*articolo 10* prevede anche la liberalizzazione dei trasporti di merci in transito attraverso il territorio delle parti (traffico di transito) sin dall'entrata in vigore dell'accordo. La sola eccezione è costituita dal transito attraverso l'Austria, per il quale la Svizzera, come i Paesi dell'UE, dovrà applicare il sistema degli ecopunti. Questo sistema, definito dall'*articolo 11*, sarà applicato sino alla fine del 2003 e sarà oggetto di un accordo amministrativo tra le parti.

La liberalizzazione del gran cabotaggio (detto anche traffico triangolare intracomunitario, ad es. Zurigo-Berlino-Amsterdam) per i trasportatori svizzeri prevista dall'*articolo 12* sarà introdotta a tappe. A partire dal 2001 questo tipo di trasporti sarà limitato a una sola operazione, sulla via del ritorno, successiva a un trasporto di merci tra la Svizzera e uno Stato membro della Comunità. Fino ad allora i diritti esistenti in base agli accordi bilaterali in vigore e menzionati nell'*allegato 5* continueranno ad essere esercitati (in effetti già oggi alcuni Paesi membri riconoscono ai trasportatori svizzeri il diritto di effettuare liberamente trasporti triangolari intracomunitari). Il gran cabotaggio sarà interamente liberalizzato a partire dal 2005.

La maggior parte delle operazioni di traffico triangolare tra la Svizzera e Paesi terzi (ad es. il tragitto Berlino-Varsavia effettuato da un trasportatore svizzero) è disciplinata da accordi bilaterali, che sovente ne prevedono la liberalizzazione oppure un regime di contingentamento. Se operazioni di questo genere dovessero tuttavia interessare il territorio della Comunità, per determinarne il grado di liberalizzazione sarà opportuno tenere conto degli accordi che la CE ha concluso con questi Paesi. Tale principio, destinato ad assicurare la reciprocità del trattamento tra gli operatori comunitari e svizzeri, è sancito dall'*articolo 13* dell'accordo. In attesa di eventuali accordi tra la Comunità e Paesi terzi, sono fatti salvi i diritti garantiti dagli accordi tra i Paesi membri e la Svizzera concernenti il trasporto con Paesi terzi (cfr. *allegato 5*). Se la Comunità dovesse mettere in vigore un sistema unitario di trasporti triangolari con Paesi terzi, la Svizzera potrebbe essere obbligata – se necessario – a concludere nuovi accordi bilaterali o a modificare quelli esistenti con i Paesi terzi in questione, così da armonizzare i regimi applicabili sull'insieme dei territori interessati da tali operazioni.

L'*articolo 14* mantiene il divieto di effettuare trasporti fra due località situate sul territorio di uno Stato membro della Comunità (ad es. Monaco-Berlino) con un veicolo immatricolato in Svizzera (divieto del cabotaggio nazionale). Lo stesso vale per

trasporti effettuati tra due località svizzere da parte di un trasportatore della CE (ad es. Berna-Losanna).

L'*articolo 15* disciplina la questione del divieto di circolare la notte e la domenica, con le relative deroghe, come pure le esenzioni dal limite di peso. Viene mantenuto il divieto di circolare la notte (tra le 22 e le 5) sul territorio svizzero. In una dichiarazione concernente l'accordo, la Svizzera precisa tuttavia di essere pronta – in collaborazione con i Paesi vicini direttamente interessati – ad accettare l'estensione delle ore di apertura degli uffici doganali di alcuni posti di frontiera (la sera fino alle 23 e il mattino a partire dalle 4), come pure a diminuire il tempo di passaggio della frontiera, così da facilitare le operazioni di sdoganamento e favorire la fluidità del traffico già dall'apertura delle barriere, che rimane fissata alle 5. Attualmente il Comitato misto CE-Svizzera, istituito con l'accordo di transito del 1992, sta preparando un elenco delle misure. L'*allegato 6* riprende le esenzioni al divieto di circolare la notte stabilite dall'articolo 92 capoverso 3 dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (RS 741.11), in particolare per il trasporto di prodotti agricoli deteriorabili e di fiori recisi.

Le esenzioni dal limite di peso durante il periodo che terminerà il 31 dicembre 2004 o che saranno prolungate oltre tale data figurano nell'*allegato 6* e corrispondono a quelle esistenti oggi nella legislazione svizzera.

Le esenzioni al divieto di circolare la notte possono essere ottenute presso uno sportello unico (l'USTRA, in base all'art. 92 cpv. 2 ONC), ma i Cantoni mantengono la competenza di rilasciare autorizzazioni di questo genere.

Si noterà infine che l'*articolo 16* prevede l'abolizione del sistema di autorizzazioni speciali per veicoli di peso superiore a 28 tonnellate (cfr. allegato 6, numeri II.3 e 4 dell'accordo del 1992), reso inutile dai contingenti per veicoli di 40 tonnellate garantiti alle parti contraenti.

### **261.333 Trasporti internazionali di passeggeri con autobus**

Il capitolo C del titolo II dell'accordo concerne l'accesso al mercato dei trasporti internazionali di passeggeri su strada. Questo capitolo, e più in particolare il relativo *allegato 7*, riprende quasi integralmente le disposizioni del regolamento (CEE) 11/98 dell'11 dicembre 1997 che modifica il regolamento (CEE) 684/92 del 16 marzo 1992 relativo alla fissazione di norme comuni per i trasporti internazionali di viaggiatori effettuati con autobus.

L'*articolo 17* disciplina le condizioni di accesso alla professione di trasportatore per conto terzi e di trasportatore in proprio (cfr. quanto osservato a proposito dell'art. 5). Una licenza simile a quella comunitaria permetterà ai trasportatori svizzeri di eseguire trasporti internazionali di passeggeri con autobus. Il modello e le procedura di rilascio, uso e rinnovo delle licenze sono disciplinati da disposizioni svizzere equivalenti al diritto comunitario, che figurano nel capitolo 5 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sulla concessione per il trasporto di viaggiatori (OCTV; RS 744.11).

Va sottolineato che il presente accordo – in particolare nell'*allegato 7* – deroga su alcuni punti a quanto stabilito dall'OCTV (la legislazione comunitaria, ad esempio, non parla più di servizi navetta; le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni previste dall'*allegato 7* divergono leggermente da quelle previste dall'OCTV). Conformemente all'articolo 6 della legge federale sul trasporto di viaggiatori e l'accesso

alle professioni di trasportatore su strada, tali deroghe sono tuttavia possibili nel quadro dell'esecuzione di accordi internazionali (per i dettagli cfr. n. 261.5).

L'*articolo 18* disciplina l'accesso al mercato. I servizi occasionali (circuiti turistici a porte chiuse; servizi turistici navetta con pernottamento in albergo) sono esenti da qualsiasi autorizzazione ed eseguiti sulla scorta di un documento di controllo (foglio di viaggio). Anche i servizi regolari specializzati (trasporto di lavoratori, scolari e studenti, militari) non devono essere autorizzati, a condizione di essere coperti, sul territorio della Comunità, da un contratto stipulato tra l'organizzatore e il trasportatore. Sul territorio svizzero questo tipo di servizio non ha bisogno di alcun permesso speciale.

Anche i tragitti effettuati da veicoli vuoti dei tipi di trasporto appena menzionati sono esenti da qualsiasi autorizzazione. Questa liberalizzazione obbliga la Svizzera a modificare l'ordinanza del 19 luglio 1960 concernente lo sdoganamento intermedio dei veicoli stradali (RS 631.251.4), in particolare l'articolo 3.

Per i servizi regolari (ad es. il servizio di linea Ginevra-Nizza) occorre un'autorizzazione.

In Svizzera, per i trasporti su strada in proprio non occorre un'autorizzazione. Sul territorio comunitario è invece necessaria.

Le operazioni triangolari con Paesi terzi sono disciplinate dall'*articolo 19* (cfr. quanto osservato a proposito dell'art. 13).

L'accordo non autorizza né il gran cabotaggio né il cabotaggio nazionale (*art. 20*). Tuttavia, i diritti esistenti in base agli accordi bilaterali tra Paesi membri della Comunità e la Svizzera elencati dall'*allegato 8* sono fatti salvi e possono continuare ad essere esercitati. L'*articolo 21* disciplina le questioni procedurali applicabili in materia e l'*articolo 22* permette di estendere fino alla loro scadenza la validità delle autorizzazioni dei servizi esistenti al momento dell'entrata in vigore dell'accordo.

## **261.34    Trasporti ferroviari internazionali**

Il titolo III dell'accordo definisce l'accesso reciproco all'infrastruttura ferroviaria delle parti contraenti nel traffico internazionale di passeggeri e di merci (*art. 23 e 24*); precisa inoltre le condizioni che le imprese ferroviarie devono rispettare per ottenere questo diritto (*art. 25-29*).

L'*articolo 23* precisa le condizioni nelle quali devono poter operare le compagnie ferroviarie. Le parti devono assicurare loro un'autonomia gestionale tale da consentire un adeguamento delle attività ai bisogni del mercato. Inoltre i servizi di trasporto e di gestione dell'infrastruttura devono essere distinti perlomeno sul piano contabile, così da evitare sovvenzioni incrociate.

Queste disposizioni sono già state integrate nel diritto svizzero. In effetti, l'articolo 62 della legge federale sulle ferrovie, in seguito alla modifica del 20 marzo 1998 (RS 742.101), prevede che sul piano contabile la gestione dell'infrastruttura sia separata dagli altri settori dell'impresa.

La trasformazione delle FFS in società anonima di diritto pubblico garantisce loro uno statuto di indipendenza sufficiente in relazione al diritto ferroviario comunitario. Inoltre la convenzione sulle prestazioni le lascia libere di adattare la loro offerta,

per quanto concerne il traffico internazionale, all'evoluzione dei bisogni del mercato.

L'*articolo 24* e l'*allegato 1 sezione 4* indicano l'estensione dei diritti di transito e di accesso all'infrastruttura ferroviaria. Essi sono determinati dalla legislazione comunitaria attualmente in vigore, ovvero delle direttive 91/440, nonché 95/18 e 95/19. La liberalizzazione maggiore è stata accordata ai servizi combinati internazionali: le imprese ferroviarie che effettuano questo tipo di trasporti ottengono infatti il diritto di accedere all'infrastruttura. Esse possono anche, oltre al transito su territorio svizzero o in un Paese membro della CE, assumersi il trasporto di merci in caso di tragitti internazionali in direzione o in provenienza da questi Paesi. Per gli altri trasporti ferroviari internazionali (art. 24 n. 1) è invece necessario formare raggruppamenti internazionali, ossia associare almeno due imprese ferroviarie con sede in due Paesi membri della CE o, per una di esse, in Svizzera. Questi raggruppamenti internazionali otterranno diritti di accesso unicamente negli Stati in cui hanno sede le imprese ferroviarie che li costituiscono, come pure i diritti di transito in tutti i Paesi membri della CE o in Svizzera.

Per il momento, un'impresa ferroviaria non può dunque beneficiare individualmente di diritti di accesso e di transito, né in base all'articolo 24 numero 1, né in base alla legislazione comunitaria cui si riferisce l'allegato 1 sezione 4. È tuttavia possibile che in futuro il diritto comunitario preveda questa possibilità: la nozione di impresa ferroviaria individuale è pertanto già stata integrata nel testo dell'articolo 24 numero 1. In questo modo sarà necessario modificare solo l'allegato 1 sezione 4, citando il nuovo patrimonio normativo comunitario, e non l'accordo stesso. Questa soluzione presenta il vantaggio della flessibilità; in base all'articolo 55 dell'accordo, infatti, questo allegato può essere modificato per decisione del Comitato misto.

Come precisa l'*articolo 25*, per potere presentare domanda di accesso a un'infrastruttura l'impresa ferroviaria deve possedere una licenza. Per ottenere questo documento deve rispettare una serie di criteri di onorabilità, capacità finanziaria, competenza professionale e copertura assicurativa. Gli articoli 4-6 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF; RS 742.122) prevedono già disposizioni analoghe.

Secondo l'*articolo 26*, l'impresa ferroviaria deve ottenere, oltre alla licenza, un certificato di sicurezza, rilasciato da un'istanza designata dalla parte contraente in cui si trova l'infrastruttura usata. Come già precisato dall'articolo 8 OARF, ciò significa che ogni compagnia che intende circolare su una linea svizzera dovrà provare di essere in grado di rispettare le esigenze tecniche e di sicurezza fissate dalla legislazione nazionale per la parte di percorso in questione.

L'*articolo 27* precisa le procedure di attribuzione di tracciati nel caso in cui un'impresa ferroviaria presenti domanda di accesso a un'infrastruttura. L'organismo di ripartizione deve garantire un trattamento equo e non discriminatorio. Esso comunica la domanda a tutti i gestori di infrastruttura interessati e si pronuncia entro due mesi. Inoltre, al momento della ripartizione delle capacità di infrastruttura, può dare la priorità a servizi prestati nell'interesse pubblico.

Allo scopo di assicurare il pareggio dei conti, l'*articolo 28* stabilisce che l'impresa ferroviaria o il raggruppamento internazionale che noleggia le linee di un determinato gestore di infrastruttura deve versargli una tariffa corrispondente. Come la Svizzera ha già stabilito nella sezione 6 dell'OARF, ogni parte contraente può definire le modalità di fissazione di queste tariffe.

In base all'*articolo 29*, le decisioni di un gestore di infrastruttura in materia di tariffe o di attribuzione di linee devono essere impugnabili di fronte a un'istanza indipendente. Questa funzione può essere assunta dalla Commissione di arbitrato prevista dall'*articolo 40a* della legge federale sulle ferrovie. L'accordo stabilisce inoltre che le decisioni dell'istanza indipendente siano sottoposte a un controllo giurisdizionale. La Svizzera adempie anche quest'ultima condizione, poiché contro le decisioni della Commissione d'arbitrato è possibile presentare ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale federale.

## **261.35    Politica coordinata dei trasporti**

Il titolo IV dell'accordo definisce gli obiettivi in materia di politica dei trasporti (art. 30-32), le misure da adottare per migliorare l'offerta ferroviaria e di trasporto combinato (art. 33-36), i sistemi di tariffazione dei trasporti stradali (art. 37-42), le misure d'accompagnamento (art. 43-45), nonché le clausole di salvaguardia (art. 46-48).

### **261.351    Disposizioni generali**

Dall'*articolo 30* si evince che uno degli obiettivi fondamentali dell'accordo consiste nell'attuazione, per quanto possibile, di una politica coordinata dei trasporti capace di associare l'efficienza dei sistemi di trasporto alla tutela dell'ambiente. Per evitare le deviazioni di traffico nelle regioni alpine e le relative emissioni inquinanti, occorre inoltre rendere comparabili le condizioni dei sistemi di trasporto. La Svizzera sarà in grado di conseguire questo obiettivo innalzando gradualmente il limite del peso per gli autocarri e adeguando le proprie disposizioni sociali in materia di trasporti stradali a quelle in vigore nella CE. Il 30 novembre e il 1° dicembre 1998 i ministri dei trasporti della CE hanno deciso di accettare una tassa media di 84 euro per la tratta Kufstein-Brennero, introducendo una certa comparabilità anche in materia fiscale. In effetti, la tassa prelevata per chilometro percorso è approssimativamente uguale sugli itinerari di transito svizzeri e austriaci.

L'*articolo 31* descrive in termini generali le misure necessarie per conseguire gradualmente gli obiettivi di una mobilità a lungo termine e di una concorrenza leale, ossia lo sviluppo di infrastrutture e la messa a disposizione di trasporti ferroviari nonché l'introduzione di adeguati sistemi di tariffazione del trasporto stradale. Queste misure dovranno essere attuate in modo coordinato.

L'*articolo 32* contempla i principi che devono essere rispettati in materia di politica dei trasporti. Si sottolinea in particolare che le misure adottate non devono essere discriminatorie e devono consentire la libera scelta del modo di trasporto. La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni rispetta tali principi. Le parti contraenti s'impegnano anche a non introdurre restrizioni quantitative unilaterali. Come si evince dall'*articolo 8* paragrafo 6, i veicoli pesanti impiegati per il trasporto di merci non possono essere sottoposti a contingentamento o ad autorizzazione. Occorre ricordare a questo proposito che l'*articolo 106* capoverso 8 della LCStr prevede la possibilità di introdurre contingenti unicamente per i veicoli immatricolati in un Paese che sottopone i trasportatori svizzeri a un tale sistema. Inoltre, la tassazione dei modi di trasporto deve essere proporzionale ai costi che essi causano. Devono

infine essere rispettati i principi della territorialità, della trasparenza delle misure adottate e della reciprocità.

## **261.352 Trasporto ferroviario e trasporto combinato**

Conformemente all'*articolo 33*, le parti contraenti s'impegnano a predisporre un'offerta ferroviaria e di trasporto combinato sufficiente per quanto attiene alla sua capacità e competitiva con il trasporto stradale, sia dal profilo qualitativo sia da quello dei prezzi, garantendo nel contempo il libero gioco delle forze di mercato e l'autonomia delle imprese ferroviarie. A tale scopo e per garantire un sistema efficiente sulle lunghe distanze, Svizzera e CE miglioreranno l'intecconessione delle loro reti ferroviarie adottando le necessarie misure infrastrutturali e operative.

L'*articolo 34* esprime la conferma degli impegni presi dalle parti contraenti in materia d'infrastruttura ferroviaria nel quadro dell'accordo del 1992. La Svizzera si è impegnata a realizzare le gallerie di base del San Gottardo e del Lötschberg. Da parte sua, la Comunità migliorerà la capacità delle vie d'accesso da Nord e da Sud alla NFTA, in conformità delle linee direttive contenute nella decisione 1692/96 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN). Questo documento definisce i grandi assi che interessano la Comunità ai quali appartiene in particolare la NFTA. Un sottogruppo del Comitato misto sarà incaricato di sorvegliare il coordinamento di questi progetti ferroviari, facendo segnatamente in modo di armonizzare il calendario dei lavori così da adeguare le capacità alla domanda. Per quanto riguarda il miglioramento delle vie d'accesso, ricordiamo che l'accordo fra la Svizzera e la Germania sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso da Nord alla NFTA è entrato in vigore nel giugno del 1998. Attualmente stiamo negoziando con l'Italia un accordo bilaterale dello stesso tipo.

Per poter mettere a disposizione un'offerta ferroviaria e di trasporto combinato competitiva, l'*articolo 35* prevede la possibilità che le parti contraenti accordino aiuti pubblici a questi modi di trasporto. Possono in particolare contribuire al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, dei terminali e del materiale rotabile utilizzato per il traffico combinato. Possono anche partecipare alla copertura dei costi d'esercizio non coperti dei servizi di trasporto combinato attraverso la Svizzera, purché tali aiuti non provochino distorsioni della concorrenza fra gli operatori. Inoltre, le parti contraenti hanno la possibilità di ordinare alle ferrovie prestazioni di utilità pubblica, qualora queste prestazioni consentano ad esempio di ridurre il deterioramento dell'ambiente. In merito a questo articolo occorre ricordare che l'ordinanza del 29 giugno 1988 sul traffico combinato (OTC; RS 742.149), modificata il 25 novembre 1998, consente di accordare contributi d'esercizio, nonché contributi d'investimento a fondo perso o prestati a interesse di favore per impianti e attrezzature utilizzate per questo modo di trasporto.

L'*articolo 36* prevede una serie di misure volte a migliorare la qualità e la capacità dei servizi di trasporto combinato. In questo ambito, conformemente all'accordo del 1992, la Svizzera si è impegnata a mettere a disposizione un'offerta di trasporto combinato accompagnato competitivo rispetto al trasporto su strada durante il periodo transitorio di cui all'articolo 8. Le parti contraenti si impegnano inoltre a migliorare la sorveglianza del rispetto dei disciplinamenti in materia di norme tecniche e

sociali per il trasporto stradale, dei limiti di velocità nonché delle prescrizioni in materia di pesi e dimensioni massimi.

Per facilitare il ricorso al traffico combinato, l'articolo 36 raccomanda anche una semplificazione delle condizioni regolamentari e amministrative che disciplinano questi trasporti. Nel quadro della direttiva 92/106 relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri, la Comunità europea ha già adottato misure in questo senso. Questa direttiva ha permesso di svincolare da qualsiasi contingentamento i trasporti stradali effettuati nel quadro di un trasporto combinato fra il punto di carico/scarico delle merci e il terminale idoneo più vicino.

Le parti contraenti favoriranno inoltre l'approntamento di corridoi ferroviari per il trasporto di merci. Va comunque rilevato che una tale «Freeway» che va dalla Scandinavia/Paesi Bassi all'Italia attraverso il Lötschberg/Sempione o il San Gottardo è già in funzione dall'inizio del 1998.

L'articolo 36 è importante in particolare in relazione alla clausola di salvaguardia prevista nell'articolo 46. La Svizzera infatti potrà far ricorso a questa misura unicamente se i servizi del trasporto combinato risponderanno ai criteri menzionati nell'allegato 9, dove è stabilito che il prezzo medio del trasporto combinato attraverso la Svizzera non dovrà superare la somma delle tasse e dei costi variabili del veicolo per un trasporto stradale della stessa distanza. Il trasporto combinato dovrà pure soddisfare taluni criteri qualitativi, in particolare in materia di tempi di percorrenza e di affidabilità dei servizi.

L'articolo 36 e l'allegato 9 indurranno un miglioramento dei servizi di trasporto combinato non unicamente in Svizzera, ma anche nei Paesi membri della CE che contribuirà così ad attuare l'obiettivo costituzionale di trasferire il traffico dalla strada alla rotaia. Queste disposizioni permetteranno inoltre un migliore coordinamento fra i programmi svizzero e comunitario relativi alle infrastrutture e la facilitazione delle operazioni del trasporto combinato, favorendo così il trasferimento su rotaia anche al di là delle frontiere svizzere. La redditività del trasporto combinato ne trarrà vantaggio, visto che essa aumenta in funzione della distanza percorsa. Questa tendenza, combinata con gli attesi effetti della riforma delle ferrovie e i sussidi previsti nel quadro del programma d'accompagnamento, dovrebbe consentire di soddisfare l'obiettivo di competitività del trasporto combinato entro la data della possibile applicazione della clausola di salvaguardia prevista nell'articolo 46. Se l'affidabilità e i tempi di percorrenza delle navette nel trasporto combinato attraverso la Svizzera sono già oggi soddisfacenti, anche i criteri qualitativi dovrebbero poter essere soddisfatti.

### **261.353 Sistemi di tariffazione dei trasporti stradali**

Questo capitolo costituisce l'elemento fondamentale dell'accordo poiché le parti contraenti vi hanno definito determinati criteri di applicazione e determinati valori-limite o valori di riferimento che devono essere rispettati. Per la Svizzera le disposizioni di questo capitolo sono molto importanti perché le consentono di attuare la politica dei trasporti da noi definita (segnatamente il trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia sancito dall'articolo costituzionale per la protezione delle Alpi) e di assumere il finanziamento dei grandi progetti ferroviari accettato dal popolo e dai Cantoni nel novembre del 1998. Questo capitolo rappresenta d'altro canto l'indi-

spensabile contropartita all'aumento del limite del peso dei veicoli. Anche per la Comunità europea questa parte dell'accordo risulta fondamentale perché le consente di assicurare una certa comparabilità delle tariffe dei trasporti stradali applicate per i propri assi transalpini (Brennero, Monte Bianco).

L'*articolo 37* definisce gli obiettivi in questo settore, segnatamente l'introduzione graduale di sistemi di tariffazione, basati sulla copertura dei costi causati da parte dei differenti modi di trasporto (principio di causalità). Con riferimento agli obiettivi del titolo III dell'accordo del 1992, questo articolo prevede pure l'imputazione dei costi esterni, così come sono definiti nell'articolo 12 di questo accordo del 1992, e garantisce l'indipendenza delle competenze e delle procedure delle parti contraenti.

I principi che stanno alla base dei sistemi di tariffazione sono enunciati nell'*articolo 38*. Accanto a quelli di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza, occorre rilevare anche l'adozione di misure che consentono di evitare le deviazioni di traffico o impediscono di ostacolare la libera circolazione dei beni e dei servizi. La riscossione delle tasse dovrà essere facilitata e i controlli dovranno essere effettuati senza troppe formalità. La lista esaustiva della tariffazione stradale comprende le tasse sui veicoli, le imposte sul carburante e le tariffe d'uso delle strade. La tariffazione stradale si applica ai veicoli con un peso massimo autorizzato pari o superiore a 12 tonnellate, secondo quanto figura nella licenza di circolazione. Ogni parte è tuttavia libera di adottare, sul proprio territorio, misure che interessino veicoli con un peso massimo autorizzato inferiore alle 12 tonnellate (ad es. applicazione della TTPCP ai veicoli superiori alle 3,5 tonnellate). Nessun aiuto statale diretto o indiretto, infine, può essere accordato alle imprese, segnatamente quelle di trasporto, che risentirebbero economicamente dell'imputazione dei costi sulle operazioni di trasporto. In una dichiarazione congiunta concernente l'articolo 38 paragrafo 6, le parti hanno tuttavia rilevato che nel quadro del sistema federale svizzero rimarrebbe riservata l'applicazione degli strumenti derivanti dalla perequazione finanziaria federale.

L'*articolo 39* evidenzia la necessità di una cooperazione fra le parti affinché si raggiunga un livello idoneo d'interoperabilità dei sistemi elettronici di riscossione delle tariffe di uso della rete stradale.

L'*articolo 40* descrive le misure adottate dalla Svizzera in materia di tariffazione stradale e introdotte in due fasi (1.1.2001 e 1.1.2005). La tassa principale introdotta a partire dal 2001 dalla Svizzera sarà la TTPCP, differenziata in funzione delle 3 categorie di norme sulle emissioni (EURO). La differenza fra una categoria tariffale e l'altra non supererà il 15 per cento della tassa media riscossa. La Svizzera ha la possibilità d'introdurre pedaggi per l'uso delle infrastrutture speciali alpine (tassa sui transiti alpini, TTA), ma quest'ultima non dovrà rappresentare più del 15 per cento della tariffa globale.

Nella seguente tabella figurano i valori stabiliti dalle parti contraenti per un veicolo di 34 tonnellate che percorre una distanza di 300 chilometri passando attraverso la catena alpina (periodo 2001-2004) e quindi per un veicolo di 40 tonnellate che percorre un tracciato simile a partire dal 2005:

## Disciplinamento generale a partire dal 2000: limite di peso e fiscalità

Anno	Peso	Categoria di norme sulle emissioni	Tariffa
2001-2004	34 t	EURO 0	205 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde alla quota massima TTPCP di 2 ct/km (per il traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
		EURO 1	172 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde alla quota massima TTPCP di 1,68 ct/km (per il traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
		EURO II/III	145 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde alla quota massima TTPCP di 1,42 ct/km (per il traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
Dal 2005 e fino alla realizzazione della prima galleria di base NFTA (Lötschberg); al più tardi fino al 31.12.2007	40 t	Media ponderata	292,50 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde alla quota massima TTPCP di 2,43 ct/km (per il traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
		Massimo: EURO 0	350 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde alla quota massima TTPCP di 2,91 ct/km (per il traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
Dall'apertura della prima galleria di base della NFTA (Lötschberg); al più tardi l'1.1.2008	40 t	Media ponderata	325 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde alla quota massima TTPCP di 2,70 ct/km (per il traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)
		Massimo: EURO 0	380 fr. (tragitto di 300 km; riferimento: Basilea-Chiasso) corrisponde alla quota massima TTPCP di 3,16 ct/km (per il traffico interno, di transito, di importazione e di esportazione)

Questi valori sono prezzi di riferimento per il tracciato indicato. Nell'allegato 10 concernente l'articolo 40, le parti hanno dichiarato che le tariffe stradali svizzere (fatta eccezione di quelle che figurano ai par. 3b e 5) sarebbero applicate in base alle seguenti modalità:

- per i trasporti che scelgono un itinerario in Svizzera la cui lunghezza è inferiore o superiore a 300 km, esse sono modificate in maniera proporzionale alla distanza effettivamente percorsa in Svizzera (questa disposizione giustifica la riscossione da parte svizzera di una TTCP applicabile all'insieme del territorio);
- esse sono pure proporzionali alla categoria di peso dei veicoli.

La media ponderata di 292,50 franchi applicabile dal 2005 fino all'apertura della prima galleria di base, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2007 non figura nell'accordo, ma in una dichiarazione allegata della Svizzera. In un certo senso si tratta di un'applicazione differita della media ponderata di 200 euro che la Svizzera potrebbe riscuotere a partire dal 2005 conformemente al compromesso di Kloten. Le parti avevano pure concordato un tasso di conversione fondato sul corso medio del cambio dei dodici mesi immediatamente precedenti la firma dell'accordo, non superiore ai 330 franchi e non inferiore ai 325 franchi. Questa media è stata stabilita considerando il tasso di cambio medio in tale periodo, che si è aggirato attorno a 1,6145 franchi (che corrisponde a 322,90 fr. per 200 euro). Tuttavia il risultato valutato per 200 euro non dovrà essere inferiore a 325 franchi, né superiore a 330 franchi.

Il calcolo dei valori medi ponderati è definito nell'articolo 40 paragrafo 6 e sarà determinato dal Comitato misto incaricato dell'applicazione dell'accordo in base a esami biennali – il primo dei quali da effettuare prima del 1° luglio 2004 – che riguardano l'evoluzione della struttura del parco veicoli in circolazione in Svizzera e l'evoluzione delle categorie di norme EURO (la tariffa più conveniente sarà applicata alla categoria di veicoli più recente, la tariffa intermedia alla categoria seguente e la tariffa più cara a tutte le altre categorie).

Contingenti a prezzi ridotti (di 50, 60, 70 e 80 fr. limitatamente al periodo che va dal 2001 al 2004) per viaggi di veicoli vuoti e viaggi di veicoli con carichi leggeri sono assegnati agli autotrasportatori comunitari che transitano attraverso le Alpi svizzere. Anche la Svizzera ottiene un contingente alle medesime condizioni. Questi contingenti consistono in 220 000 autorizzazioni all'anno, sia per la CE sia per la Svizzera. Già oggi si effettuano simili viaggi di veicoli vuoti o con meno di 28 t, ma a un prezzo due-tre volte inferiore. Occorre osservare che i criteri per valutare la leggerezza di un prodotto saranno elaborati dal Comitato misto incaricato dell'applicazione dell'accordo del 1992.

L'articolo 41 definisce le misure elaborate dalla Comunità e facenti parte dei sistemi di tariffazione applicati sul proprio territorio. Fondati sul principio di causalità, questi sistemi si rifanno essenzialmente alle disposizioni della nuova direttiva sull'eurobollo.

L'articolo 42 prevede che le tariffe riscosse in Svizzera possano essere riesaminate ogni due anni al fine di tenere conto del tasso d'inflazione in Svizzera. Il tasso d'inflazione calcolato sul biennio precedente entrerà in vigore il 1° gennaio 2007. Il tasso d'inflazione calcolato per il periodo che va dalla firma dell'accordo al 31 dicembre 2004 sarà preso in considerazione soltanto se la sua media supera il 2 per cento all'anno. A partire dal 1° gennaio 2007, anche le tariffe più alte applicate in Svizzera potranno essere generalmente riesaminate dal Comitato misto ed essere

corrette verso l'alto o verso il basso in base ai criteri definiti nell'accordo. Ogni adeguamento delle tariffe deve essere deciso consensualmente.

### **261.354 Misure d'accompagnamento**

Le misure d'accompagnamento descritte negli articoli da 43 a 45 completano quelle relative all'accesso al mercato, allo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso le Alpi e ai sistemi di tariffazione dei trasporti stradali.

L'*articolo 43* tratta dell'agevolazione delle formalità relative al trasporto ferroviario e stradale, in particolare nel settore doganale e fa riferimento a diversi accordi internazionali vincolanti per le parti contraenti.

L'*articolo 44* esprime l'intenzione delle parti contraenti d'introdurre norme esigenti in materia di protezione dell'ambiente e relative alle emissioni di gas di scarico, di particolato e di rumori da parte di veicoli commerciali pesanti. Precisa inoltre che la categoria di emissioni (EURO) dell'automezzo deve figurare sulla licenza di circolazione del veicolo o deve poter essere verificata con altri mezzi (prima entrata in circolazione, documento speciale). L'applicazione dell'accordo da parte del Comitato misto presuppone necessariamente un'osservazione del traffico stradale, ferroviario e combinato nella regione alpina e l'allestimento di numerosi rapporti scientifici e tecnici.

L'*articolo 45* prevede pertanto l'istituzione di un Osservatorio permanente (organo composto di esperti), il cui controllo è assicurato dal Comitato misto che nel contempo ne stabilisce anche le modalità amministrative di funzionamento. Lo stesso Comitato ha pure la competenza di fissare il criterio di ripartizione fra le parti del finanziamento dell'Osservatorio.

### **261.355 Misure correttive**

La politica coordinata dei trasporti concordata fra le parti si basa su un'equa ripartizione dei flussi di traffico e su una serie di principi e di obiettivi che consentano di garantire una mobilità a lungo termine. Possono tuttavia prodursi circostanze o avvenimenti che perturbano più o meno gravemente il sistema istituito dalle parti. Per rimediare a tali situazioni, l'accordo prevede clausole unilaterali di salvaguardia, consensuali e applicabili in caso di crisi.

L'*articolo 46* definisce le misure unilaterali di salvaguardia alle quali ogni parte può ricorrere in caso di necessità. Si tratta di un aumento del 12,5 per cento dell'importo globale delle tariffe previste nell'articolo 40 capoverso 4 dell'accordo, il cui prodotto sarà destinato integralmente al trasporto ferroviario e combinato. Questa misura è applicabile durante 12 mesi al massimo (2 volte 6 mesi) con un intervallo di 18 mesi e due volte nell'arco di 5 anni. Ulteriori prolungamenti sono possibili solo con il consenso delle due parti. Questa misura può essere applicata unilateralmente – previo esame da parte del Comitato misto – qualora la capacità ferroviaria sia disponibile ma il suo tasso di sfruttamento sia inferiore al 66 per cento nel corso di 10 settimane. Il ricorso a una tale misura è teoricamente previsto dal 1° gennaio 2005 ma, in realtà, questa potrà essere introdotta soltanto dopo l'applicazione integrale delle tariffe previste in Svizzera (non prima dell'apertura della prima galleria di base).

Conformemente all'*articolo 47*, il Comitato misto può decidere di comune accordo eventuali misure di salvaguardia secondo una procedura ben definita. Tali misure fiscali e non fiscali (divieto di circolare, contingentamento ecc.) saranno adottate in caso di gravi distorsioni nel flusso di traffico attraverso l'arco alpino e saranno limitate, nel loro campo di applicazione e nella durata, a ciò che è strettamente indispensabile per rimediare alla situazione. Toccherà al Comitato misto definire le situazioni concrete che possono essere soggette a questo articolo.

In caso di perturbazione grave dovuta a forza maggiore (ad es. catastrofe naturale), *l'articolo 48* consente alle parti di adottare, in maniera concertata e ognuna per il proprio territorio, le disposizioni necessarie per consentire lo scorrimento del traffico attraverso l'arco alpino; le parti faranno in modo di riservare un trattamento prioritario a determinati trasporti sensibili come le derrate deperibili.

### **261.36 Disposizioni generali e finali**

Il titolo V dell'accordo riguarda le disposizioni cosiddette orizzontali per lo più relative all'attuazione dell'accordo, il controllo del suo buon funzionamento per il tramite di un Comitato misto, lo sviluppo del diritto, la composizione delle controversie e le clausole finali.

*L'articolo 49* esprime la volontà delle parti di assicurare il pieno adempimento degli obblighi dell'accordo e precisa pure che l'aumento del limite di peso e le misure di tariffazione stradale entreranno in vigore in due fasi (2001-2004, a partire dal 2005).

*L'articolo 50* sottolinea che l'accordo contempla diritti e obblighi equilibrati e prevede che qualsiasi rottura di questo equilibrio può – previa consultazione del Comitato misto – indurre la parte lesa ad adottare misure di ripristino dell'equilibrio (ad es. limitando l'accesso al mercato). Un Comitato misto denominato «Comitato dei trasporti terrestri Comunità/Svizzera» e composto di rappresentanti delle due parti è incaricato della gestione e della corretta applicazione dell'accordo. I compiti di questo comitato sono definiti nell'*articolo 51*. Esso deve essenzialmente assicurare la verifica e l'applicazione delle disposizioni dell'accordo e applicare le clausole di adeguamento (evoluzione del diritto) e di revisione dell'accordo. Il Comitato misto adotta un regolamento interno nel quale definisce le modalità di procedura (presidenza, convocazione di almeno una riunione all'anno ecc.) e può decidere di costituire gruppi di lavoro per assisterlo nello svolgimento dei propri compiti. Questo comitato assume le funzioni precedentemente esercitate dal Comitato misto istituito dall'articolo 18 dell'accordo del 1992.

In linea generale, il diritto applicabile sulla base dell'accordo corrisponde a quello accettato al momento della firma di quest'ultimo. Tuttavia, conformemente all'*articolo 52* e nel rispetto del principio di non-discriminazione, ogni parte ha il diritto di modificare autonomamente la propria legislazione interna nei settori interessati dall'accordo. In simili casi la procedura da seguire è la seguente:

- a. In occasione dell'elaborazione di una nuova legislazione (inclusa quindi anche la modifica di quest'ultima), le parti si consultano e possono scambiarsi i pareri in seno al Comitato misto.
- b. Dal momento dell'adozione della modifica legislativa, e al più tardi otto giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee o nella Raccolta ufficiale delle leggi federali, la parte interessata trasmette

all'altra parte il testo delle nuove disposizioni. Su richiesta di una delle parti si procede, in seno al Comitato misto ed entro due mesi dalla data della richiesta, a uno scambio di pareri sulle conseguenze che l'emendamento comporta per il funzionamento del presente accordo.

- c. Il Comitato misto dispone quindi delle seguenti possibilità d'azione:
- adotta una decisione relativa alla revisione degli allegati 1, 3, 4 e 7, o propone eventualmente la revisione delle disposizioni dell'accordo, per integrarvi le modifiche apportate alla legislazione in questione;
  - adotta una decisione in base alla quale le modifiche della legislazione in questione sono ritenute conformi all'accordo;
  - decide qualsiasi altra misura atta a preservare il corretto funzionamento dell'accordo.

L'accordo sui trasporti terrestri non obbliga la Svizzera ad adottare il patrimonio normativo comunitario ma a rendere equivalente a quest'ultimo la propria legislazione. L'articolo 52 paragrafo 6 statuisce il principio generale dell'equivalenza delle legislazioni (vedi anche l'inizio dell'allegato 1).

L'*articolo 53* evidenzia il dovere di riservatezza a cui sono soggetti i rappresentanti, gli esperti e gli agenti che operano nel quadro dell'esecuzione dell'accordo. In base all'*articolo 54*, il Comitato misto ha la competenza di risolvere le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo mediante la ricerca di soluzioni accettabili per le due parti, che consentano di mantenere il corretto funzionamento dell'accordo.

L'*articolo 55* riguarda la revisione delle disposizioni dell'accordo e dell'allegato 2 da parte dei contraenti e la revisione degli altri allegati mediante una decisione del Comitato misto. Per quanto concerne la revisione degli allegati, l'accordo comporta una delega di competenze al nostro Consiglio da parte del Parlamento (cfr. n. 148.3).

L'*articolo 56* sottolinea che gli allegati sono parte integrante dell'accordo. L'*articolo 57* definisce invece il campo d'applicazione territoriale dell'accordo, ossia i territori della Comunità e della Svizzera.

L'*articolo 58* contiene le clausole finali dell'accordo, in particolare la cosiddetta « clausola ghiottina ».

L'accordo sarà ratificato o approvato dalle parti conformemente alle rispettive procedure ed entrerà in vigore il primo giorno del secondo mese successivo all'ultima notifica del deposito degli strumenti di ratifica o di approvazione dei sette accordi settoriali.

È concluso per un periodo iniziale di sette anni e in seguito – salvo notifica contraria – rinnovato a tempo indeterminato. L'accordo può anche essere denunciato da una parte mediante notifica all'altra parte. Sia in caso di mancato rinnovo sia di denuncia, i sette accordi cessano di essere applicabili sei mesi dopo il ricevimento della relativa notifica.

L'accordo è redatto in 11 lingue, tutti i testi facenti ugualmente fede.

## **261.4 Importanza dell'accordo per la Svizzera**

### **261.41 Garanzia di collaborazione internazionale per il trasferimento del traffico**

Nell'ambito dei trasporti terrestri la Svizzera non ha adottato semplicemente il diritto europeo vigente, ma in settori importanti ha fornito il suo contributo all'elaborazione della futura politica dei trasporti della Comunità europea. Nel corso di questi negoziati la CE ha riformulato e sviluppato principi importanti della sua politica dei trasporti, in particolare per quanto riguarda l'arco alpino. I negoziati relativi all'accordo con la Svizzera hanno così influito direttamente sulle decisioni per l'introduzione dell'eurobollo e di un pedaggio per il transito sul Brennero.

L'accordo sui trasporti terrestri rappresenta uno strumento decisivo per attuare la politica dei trasporti sostenibile riaffermata più volte dal popolo svizzero e il cui obiettivo principale è di trasferire il traffico attraverso le Alpi dalla strada alla ferrovia. Rappresenta la garanzia di una politica dei trasporti attraverso le Alpi coordinata con la CE e assicura a lungo termine alla Svizzera condizioni quadro attendibili e garantite contrattualmente nonché la collaborazione nel trasferimento del traffico internazionale. La Svizzera ottiene inoltre la possibilità di influire sulla futura politica dei trasporti della CE.

Il fulcro dell'accordo è rappresentato dall'innalzamento del limite di peso nel trasporto stradale da 28 a 40 tonnellate e dall'introduzione di una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni valida su tutto il territorio: una tassa che rappresenta una novità anche per l'Europa. Si tiene conto della grande attrattiva dei percorsi attraverso la Svizzera. La CE accetta che la Svizzera prelevi una tassa di 325 franchi per un viaggio di 300 chilometri di un veicolo di 40 tonnellate (tragitto Basilea-Chiasso); il pedaggio attraverso il Brennero ammonta in confronto a circa 137 franchi (84 euro).

L'accordo sui trasporti terrestri pone le basi per l'auspicato trasferimento del traffico merci, garantendo la collaborazione internazionale nel promovimento del trasporto ferroviario delle merci. Il libero accesso nel traffico merci su rotaia garantito reciprocamente dall'accordo consente alle ferrovie di incrementare la propria produttività, ciò che è assolutamente necessario. Grazie alla TTPCP, accettata dalla CE come tassa applicabile all'intera rete stradale, sarà possibile finanziare l'indispensabile modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria.

### **261.42 Libero accesso al mercato nel trasporto merci su strada e su rotaia**

L'accordo armonizza regole e norme. Crea così le premesse per una situazione equilibrata di concorrenza sul mercato dei trasporti e facilita l'accesso al mercato europeo: il traffico internazionale è liberato dagli ostacoli burocratici.

La reciproca apertura dei mercati dei trasporti stradali offre nuove opportunità alle aziende svizzere attive nel settore. Nell'ambito del traffico merci su rotaia, la concessione del libero accesso (free access) rappresenta uno strumento fondamentale per accrescere l'efficacia dell'offerta, soprattutto se considerato l'inevitabile intensificarsi della concorrenza e in vista di realizzare l'auspicato trasferimento dalla strada alla ferrovia. Per le ferrovie svizzere l'espansione e la collaborazione all'in-

terno dello spazio della CE diventa a lungo termine una questione relativa alla loro stessa esistenza.

Sia nel traffico stradale sia in quello ferroviario, il libero accesso rafforza la piazza economica svizzera e garantisce posti di lavoro nel settore dei trasporti.

### **261.43 Abolizione del limite delle 28 tonnellate e fiscalità**

La richiesta principale presentata dalla CE nel quadro dei trasporti terrestri era l'innalzamento a 40 tonnellate del limite di peso svizzero per gli autocarri. All'inizio la CE ha chiesto al nostro Paese di ammettere immediatamente le 40 tonnellate, con un'imposizione fiscale ridotta. La Svizzera si è dichiarata disposta ad aumentare il limite, ma solo gradualmente e parallelamente a un incremento sensibile della fiscalità stradale. Questa gradualità concede anche alle imprese svizzere di trasporto il tempo di adeguarsi.

La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) sarà pertanto introdotta a partire dal 2001 e quindi progressivamente aumentata. Già con l'introduzione della TTPCP nel 2001 un viaggio di transito attraverso la Svizzera costerà sensibilmente di più rispetto a oggi, ossia ad esempio da 6 a 8 volte di più per un automezzo di 34 tonnellate. La tassa sarà ulteriormente aumentata in fasi successive già stabilite, fino a raggiungere l'importo medio di 325 franchi dall'entrata in funzione della galleria di base del Lötschberg o al più tardi a partire dal 2008. Da quel momento un automezzo di 40 tonnellate pagherà circa 13 volte di più di quanto paga attualmente un automezzo di 28 tonnellate (quota massima giornaliera dell'odierna tassa forfettaria sul traffico pesante).

Le tariffe non sono calcolate unicamente in base al peso e alla distanza percorsa ma anche in base alle emissioni. Gli automezzi meno inquinanti pagano meno, quelli più inquinanti pagano di più. L'ammontare della tassa è stato concordato come valore medio ponderato in base alla struttura del parco veicoli, garantendo così che la tassa rimanga mediamente uguale anche se in futuro gli automezzi dovessero diventare complessivamente sempre meno inquinanti.

L'accordo bilaterale ha così permesso alla Svizzera di ottenere la base giuridica internazionale per sostituire l'attuale tassa forfettaria ridotta con la TTPCP sensibilmente più alta e applicabile all'intera rete stradale. Considerato che le tariffe di transito sono state fissate di comune accordo, l'ammontare della TTPCP è fissato in termini vincolanti. Gli introiti provenienti dalla TTPCP sono in gran parte destinati al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria coinvolgendo così anche l'estero, che fornisce un notevole contributo al finanziamento di questi investimenti. Questa partecipazione si giustifica con il fatto che anche l'estero beneficerà della nostra infrastruttura ferroviaria modernizzata.

Anche da un punto di vista svizzero l'abolizione del limite delle 28 tonnellate è oggettivamente opportuna. L'odierna limitazione del peso va sempre più a scapito dell'efficienza e non è stata in grado di impedire che negli ultimi anni il traffico pesante attraverso le Alpi, in particolare quello di transito, aumentasse notevolmente. Rispetto al 1981, primo anno dopo l'apertura della galleria stradale del San Gottardo, gli automezzi pesanti che attualmente attraversano le Alpi svizzere sono 4 volte più numerosi. Il 1998 ha fatto registrare il numero di transiti più alto, ossia 1 235 000 autocarri. Se la Svizzera dovesse continuare a perseguire l'attuale politica

delle 28 tonnellate e della bassa tassa forfettaria sul traffico pesante, ci si dovrebbe attendere il transito attraverso le Alpi di 1,4/1,6 milioni di autocarri nel 2003 e di 1,6/1,7 milioni di autocarri nel 2007.

In confronto, l'incremento del traffico merci su strada attraverso i valichi alpini francesi e austriaci è stato sensibilmente inferiore nonostante il limite delle 40 tonnellate. Ai valichi francesi del Fréjus e del Monte Bianco l'incremento corrisponde all'incirca solo al 70 per cento di quello svizzero e al Brennero addirittura solo al 45 per cento. La ragione principale di questo continuo aumento di traffico ai valichi alpini svizzeri risiede nell'attuale fiscalità troppo bassa (al massimo 25 fr. al giorno).

Il limite delle 28 tonnellate non consente inoltre di evitare il transito di autocarri vuoti o semivuoti attraverso la Svizzera. In virtù della tassa forfettaria sul traffico pesante molto più conveniente rispetto ai pedaggi esteri, nel 1994 oltre 100 000 autisti di automezzi vuoti o con carichi leggeri hanno scelto di transitare dalla Svizzera nonostante il percorso più breve per loro passasse dai valichi francesi o austriaci. D'altra parte la Svizzera provoca un traffico d'aggiramento di automezzi particolarmente carichi attraverso la Francia e l'Austria. Uno degli obiettivi più importanti dell'accordo è quindi la realizzazione del principio del percorso più breve nel traffico merci. Se si considera l'insieme dell'arco alpino questo principio provocherà un minor carico ambientale, di cui potrà beneficiare anche la Svizzera, visto che in virtù degli spostamenti delle sostanze inquinanti i carichi ambientali non costituiscono solo un problema locale. L'innalzamento del limite di peso a 40 tonnellate nel traffico d'esportazione e d'importazione provocherà inoltre una diminuzione dei trasporti, poiché grazie al maggior carico utile saranno necessari meno automezzi per trasportare la stessa quantità di merci.

Complessivamente predominano quindi i vantaggi dell'innalzamento del limite di peso. Affinché tuttavia sia in accordo con gli obiettivi della politica svizzera dei trasporti, l'abolizione del limite delle 28 tonnellate deve essere integrata in un sistema di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia.

## **261.44 Trasferimento del traffico**

L'accordo sui trasporti terrestri consente alla Svizzera di procedere all'auspicato trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia. Per quanto riguarda il traffico interno delle importazioni e delle esportazioni, le prestazioni chilometriche saranno mantenute stabili a breve e a media scadenza. Gli sviluppi a lunga scadenza dipenderanno dall'efficienza dell'offerta ferroviaria.

Anche nel traffico attraverso le Alpi sarà possibile realizzare, a medio termine, il trasferimento auspicato dal popolo svizzero. L'entrata in funzione della NFTA dovrebbe consentire di raggiungere questo obiettivo, conformemente all'articolo per la protezione delle Alpi, fra il 2006 e il 2012, ciò che rispetto a oggi equivarrà approssimativamente a un dimezzamento del traffico merci stradale attraverso le Alpi. Per conseguire questo ambizioso obiettivo del trasferimento sono comunque necessarie misure d'accompagnamento. Già nel progetto posto in consultazione nel marzo del 1997, relativo alla trasposizione dell'articolo per la protezione delle Alpi, avevamo suggerito una serie di misure concernenti il traffico merci su rotaia e su strada.

Già in precedenza abbiamo più volte avvertito che l'obiettivo del trasferimento non può essere raggiunto nei termini previsti dall'articolo costituzionale. A tale propo-

sito anche respingere l'accordo sui trasporti terrestri non cambierebbe nulla. L'auspicato trasferimento alla ferrovia non appare infatti realistico senza la collaborazione internazionale nel promuovere il traffico merci su rotaia. La trasposizione mediante misure poliziesche, come divieti di transito, sarebbe discriminatoria e provocherebbe l'adozione di massicce misure di ritorsione a scapito dell'economia svizzera e del settore svizzero dei trasporti. Senza accordo e innalzamento del limite di peso è impensabile che la Svizzera possa introdurre la TTPCP conformemente all'importo previsto, poiché sarebbe confrontata sia con resistenze interne sia con ritorsioni da parte della CE. Verrebbe così a mancare l'elemento fondamentale di una politica dei trasporti rispettosa dell'ambiente e anche il finanziamento dei grandi progetti ferroviari, in particolare della NFTA, si ritroverebbe squilibrato.

## **261.5 Adeguamento necessario del diritto svizzero**

### **261.51 Trasporti stradali internazionali**

#### **261.511 Diritto in materia di trasporti stradali**

L'attuazione dell'accordo comporta necessariamente adeguamenti, modifiche, complementi al nostro diritto interno in materia di circolazione stradale, così che quest'ultimo sia reso equivalente alla legislazione comunitaria, generalmente entro sei mesi dalla firma dell'accordo, ad eccezione di alcuni settori per i quali sono previsti termini più lunghi e regimi transitori. Questi adeguamenti interessano sia la legge sulla circolazione stradale (LCStr) sia le ordinanze d'esecuzione. Le modifiche della legge devono riguardare i limiti di peso autorizzati in Svizzera per i veicoli articolati e gli autotreni, nonché le misure d'accompagnamento che occorrerà adottare nell'interesse della protezione dell'ambiente e della fluidità del traffico. Per contro, in merito alle norme tecniche, alla formazione dei conducenti professionali, al trasporto di sostanze pericolose e così via, basterà adeguare le ordinanze d'esecuzione. Segnaliamo infine che occorrerà pure ratificare l'accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR). Quest'ultimo vi sarà sottoposto con messaggio separato. Fatte salve alcune deroghe introdotte dal nuovo accordo bilaterale in questione, i diritti e gli obblighi derivanti dall'accordo del 1992 (accordo sul traffico di transito) non subiscono modifiche.

##### **261.511.1 Livello legislativo**

L'articolo 7 capoverso 3 dell'accordo prevede che a partire dal 1° gennaio 2001 il limite di peso massimo per i veicoli articolati e gli autotreni applicato dalla Svizzera sia di 34 tonnellate per tutti i tipi di traffico e che a partire dal 1° gennaio 2005 la Svizzera renda la propria legislazione in materia di pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale per questi veicoli equivalente a quella in vigore nella Comunità al momento della firma dell'accordo. L'adeguamento legislativo riguarda in particolare il limite delle 40 tonnellate che può essere eccezionalmente portato a 44 tonnellate in caso di traffico combinato (direttiva 96/53/CE che stabilisce, per taluni veicoli stradali che circolano nella Comunità, le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale e internazionale e i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale).

A questo scopo abbiamo proposto di modificare l'articolo 9 della legge federale sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01) per accordare al nostro Consiglio la competenza di fissare i pesi autorizzati dei veicoli o dei veicoli combinati fino a un massimo di 40 tonnellate, rispettivamente 44 tonnellate in caso di trasporto combinato (nuovo cpv. 1) e di determinare il carico per asse (nuovo cpv. 2).

Questa delega di competenze non è limitata unicamente dai pesi massimi autorizzati, ma anche dalle riserve poste dal vostro Parlamento per la delega in materia di dimensioni, introdotte nel 1998 in occasione della revisione di quello stesso articolo e riprese integralmente nel nuovo capoverso 1: sono esigenze che riguardano gli interessi della sicurezza stradale, dell'economia e dell'ambiente, nonché le normative internazionali. A ciò si aggiunge che il nostro Consiglio fisserà il peso autorizzato dei veicoli e dei veicoli combinati parallelamente al livello delle tasse stradali, in particolare di quelle previste dalla legge concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (LTTP).

Grazie a questa delega di competenze disporremo dell'indispensabile flessibilità per predisporre gli strumenti particolari che saranno utili durante il periodo transitorio precedente il momento dell'armonizzazione dei pesi a 40 tonnellate: spetterà quindi a noi disciplinare in particolare le questioni concernenti i pesi dei veicoli per quanto riguarda le autorizzazioni speciali per i contingenti di trasporti fino a 40 tonnellate, dato che l'articolo 106 capoverso 7 LCStr non costituisce una base legale sufficiente a tale scopo.

Potremo inoltre continuare, nei limiti delle 44 tonnellate, a determinare misure inerenti al traffico combinato, in particolare quelle relative alle autorizzazioni stradali speciali per il tragitto da e per le stazioni di trasbordo. Potremo stabilire i carichi per asse al fine di armonizzarli con quelli della Comunità europea e determinare un rapporto adeguato fra la potenza del motore e il peso totale del veicolo o della combinazione di veicoli (nuovo cpv. 2).

Per ragioni di sistematica legislativa, la disposizione secondo la quale è fatta salva ogni limitazione indicata da un segnale (attuale cpv. 7) figurerà d'ora innanzi alla fine dell'articolo, ossia nel nuovo capoverso 4. Le prescrizioni relative alle eccezioni che il nostro Consiglio può prevedere in particolare per i veicoli e i rimorchi destinati al traffico di linea (attuale cpv. 8) saranno riprese nel nuovo capoverso 3.

## **261.511.2 Sguardo a livello di ordinanza**

### **261.511.21 Disposizioni sociali**

Il regolamento (CEE) 3820/85<sup>47</sup> relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e il regolamento (CEE) 3821/85<sup>48</sup> relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada disciplinano i tempi d'attività e di riposo degli autisti professionali. Conformemente all'articolo 56 capoverso 1 LCStr, abbiamo già inserito nel diritto nazionale (OLR

<sup>47</sup> Regolamento (CEE) 3820/85 del Consiglio del 20 dicembre 1985 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

<sup>48</sup> Regolamento (CEE) 3821/85 del Consiglio del 20 dicembre 1985 relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada.

1) le disposizioni materiali dei due regolamenti CEE. Attualmente non esiste quindi più alcuna necessità di adeguare l'ordinanza per gli autisti al diritto della CE.

### **261.511.22 Formazione dei conducenti di veicoli a motore**

La direttiva del Consiglio 76/914/CEE<sup>49</sup> descrive il livello minimo di formazione dei conducenti di veicoli adibiti al trasporto su strada e stabilisce che essi, qualora non abbiano concluso una formazione professionale che comprenda almeno le regioni elencate nell'allegato a questa direttiva, debbano esibire un certificato. Affinché corrisponda alle esigenze particolareggiate previste dalla direttiva (ad es. migliori conoscenze geografiche e conoscenze dei documenti relativi ai trasporti), l'ordinanza del 27 ottobre 1976 sull'ammissione alla circolazione di persone e veicoli (OAC; RS 741.51) viene adeguata.

### **261.511.23 Prescrizioni tecniche**

L'articolo 7 capoversi 1 e 2 dell'accordo sui trasporti terrestri prevede che la Svizzera adotti regimi equivalenti alla legislazione comunitaria relativa ai requisiti tecnici per i veicoli (prescrizioni sui gas di scarico e sui rumori, equipaggiamento con dispositivo di limitazione della velocità) e concernenti controlli tecnici di veicoli svizzeri già in circolazione. Mentre per la prima normativa CE vale il termine generale di trasposizione di sei mesi (cfr. n. 261.331), le prescrizioni svizzere sui controlli tecnici devono essere adeguate entro due anni.

Per quanto riguarda i requisiti tecnici, il diritto svizzero ha già adottato le prescrizioni europee nell'ordinanza del 19 giugno 1995 concernente le esigenze tecniche per gli autoveicoli di trasporto e i loro rimorchi (OETV 1; RS 741.412) e l'ordinanza del 19 giugno 1995 concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV; RS 741.41).

Per quanto riguarda i periodici controlli tecnici, per contro, è necessario un adeguamento degli intervalli di tempo, che interessa in primo luogo i veicoli a motore pesanti e i loro rimorchi, per i quali la CE prescrive uniformemente controlli annuali. La Svizzera prescrive invece controlli su un arco di tempo da uno a quattro anni, a seconda dello scopo per il quale vengono utilizzati. A causa delle ripercussioni sui Cantoni (cfr. n. 263.42), con la CE è stato concordato un termine transitorio di due anni.

### **261.511.24 Merci pericolose**

Anche in questo settore occorrerà adeguare la nostra legislazione, in particolare l'ordinanza del 17 aprile 1985 concernente il trasporto di merci pericolose su strada (SDR; RS 741.621), a diverse direttive CE, segnatamente quella che si prefigge di armonizzare i controlli relativi ai trasporti di sostanze pericolose o quella concer-

<sup>49</sup> Direttiva 76/914/CEE del Consiglio del 16 dicembre 1976 sul livello minimo di formazione di alcuni conducenti di veicoli adibiti al trasporto su strada; GU L 357 del 29.12.1976, p. 36.

nente l'applicazione dell'accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada di merci pericolose. Per soddisfare la direttiva 96/35/CE<sup>50</sup> relativa alla designazione e alla qualificazione professionale dei consulenti per la sicurezza dei trasporti su strada, per ferrovia o per via navigabile di merci pericolose occorre emanare una nuova ordinanza. Questi consulenti rivestiranno una funzione strategica all'interno delle imprese. Saranno responsabili dell'applicazione delle normative e dovranno elaborare e promuovere misure utili ad accrescere il livello di sicurezza.

## **261.512 Accesso alla professione di trasportatore su strada**

Gli articoli 5, 9 e 17 dell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri prevedono che per il trasporto internazionale di merci su strada e per il trasporto internazionale di viaggiatori mediante autobus è necessaria un'ammissione alla professione di trasportatore di merci su strada o di trasportatore di viaggiatori. È una disposizione che riguarda imprese, aziende individuali e conducenti sotto contratto che effettuano trasporti per conto di terzi. Per garantire una migliore qualificazione dei trasportatori nell'interesse degli utenti, degli altri trasportatori e dell'intera economia, le direttive 96/26/CE e 98/76/CE prevedono l'introduzione di norme per l'accesso alla professione di trasportatore nell'ambito dei trasporti nazionali e internazionali.

La terza sezione della legge federale del 18 giugno 1993 sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada, modificata il 20 marzo 1998 (legge sul trasporto viaggiatori LTV; RS 744.10) stabilisce già prescrizioni corrispondenti sull'accesso alle professioni di trasportatore su strada. L'entrata in vigore di questa sezione è stata tuttavia subordinata (art. 24 cpv. 2 LTV) alla conclusione di un accordo con la CE. Per questo la sezione citata e una relativa ordinanza sull'accesso alle professioni di trasportatore su strada devono ora essere messe in vigore. Affinché la Svizzera possa mantenere una legislazione equivalente a quella della CE, occorre quindi modificare alcuni articoli della LTV in funzione delle due direttive 96/26 e 98/76. Per calcolare l'importo necessario all'adempimento della capacità finanziaria nell'articolo 11 LTV fa ora stato unicamente il numero di veicoli e non più anche il numero di posti a sedere o la somma del peso complessivo autorizzato.

Inoltre d'ora in poi sarà l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) l'autorità designata dal nostro Consiglio nel quadro dell'articolo 12 LTV, in sostituzione così dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML). Poiché la direttiva 98/76 esonera i richiedenti con cinque anni di esperienza professionale dall'obbligo dell'esame soltanto se si sottopongono a una prova di controllo, anche l'articolo 12 capoverso 5 LTV deve essere completato con l'introduzione di una prova analoga. L'articolo 13 deve essere completato con un nuovo capoverso conformemente al quale l'Ufficio federale – analogamente a quanto prevede la legislazione europea – verifica regolarmente almeno ogni cinque anni se le imprese soddisfano le condizioni per possedere l'autorizzazione. Infine in caso di morte o di incapacità lavorativa della persona fisica che soddisfa le condizioni di onorabilità e capacità professionale, la CE concede all'impresa una proroga supplementare di sei mesi affinché la sua attività nell'ambito del trasporto stradale

<sup>50</sup> Direttiva 96/35/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 relativa alla designazione e alla qualificazione professionale dei consulenti per la sicurezza dei trasporti su strada, per ferrovia o per via navigabile di merci pericolose; GU L 145 del 19.6.1996, p. 10.

possa proseguire, ragione per cui anche l'articolo 14 LTV deve essere adeguato di conseguenza. Poiché con l'entrata in vigore dell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri entrano in vigore anche le disposizioni sull'accesso alla professione senza che sia previsto un periodo transitorio per le imprese di trasporto su strada attive nel traffico internazionale, l'articolo 23 LTV deve essere completato di conseguenza.

### **261.513 Trasporto internazionale di viaggiatori**

L'allegato 7 dell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri disciplina nel dettaglio la procedura del trasporto internazionale di viaggiatori basandosi in questo sui regolamenti CE 684/92 e 11/98: l'equivalente per la legislazione svizzera è l'ordinanza del 25 novembre 1998 sulla concessione per il trasporto di viaggiatori (OCTV). Conformemente a quanto consentito dall'articolo 6 capoverso 1 LTV, alcune parti dell'allegato 7 non sono state volutamente riprese nell'OCTV, per cui esistono due disciplinamenti paralleli applicabili, da un lato, per le relazioni fra la Svizzera e la CE e, dall'altro, fra la Svizzera e Paesi terzi (come il vincolare il rilascio di un'autorizzazione alla minaccia o alla concorrenza di un servizio ferroviario comparabile).

Dobbiamo anche menzionare che l'articolo 3 dell'ordinanza del 19 luglio 1960 concernente lo sdoganamento intermedio di veicoli stradali (RS 631.251.4) deve essere modificato a causa della liberalizzazione degli spostamenti dei veicoli vuoti nel trasporto di persone prevista dall'articolo 18 paragrafo 3 dell'accordo.

### **261.514 Tasse sul traffico merci su strada**

I principi di non discriminazione, proporzionalità e trasparenza relativi alle tasse sul traffico merci su strada previsti nell'articolo 38 dell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri sono pure menzionati sia nella legge sia nel disegno di ordinanza concernenti una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni. L'articolo 40 paragrafo 5 dell'accordo concede inoltre la possibilità di prelevare una tassa per il transito attraverso le Alpi che ammonti al massimo al 15 per cento della tariffa più alta prevista nella convenzione. Entro il 2006 vi sottoporremo per approvazione una legge d'esecuzione relativa all'articolo 84 Cost. (art. 36<sup>sexies</sup> Cost.), che dovrebbe anche formare la base legale per una tassa sul transito alpino.

Le aliquote minime chieste dalla direttiva 92/82/CE relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sugli oli minerali sono coperte dalla legge del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali (LIOM; RS 641.61) e l'ordinanza del 20 novembre 1996 sull'imposizione degli oli minerali (OIOm; RS 641.611).

### **261.515 Adeguamento di accordi bilaterali**

#### **261.515.1 Accordo sul traffico di transito**

I diritti e gli obblighi derivanti dall'accordo del 1992 non sono toccati, fatte salve le deroghe introdotte dal nuovo accordo negli articoli 7, 8, 15, 16 nonché nell'allegato 6. Queste deroghe diventeranno effettive con l'introduzione di un nuovo limite di peso autorizzato e interessano il riferimento alle 28 tonnellate che figura nell'arti-

colo 10 dell'accordo di transito intitolato «Agevolazione del trasporto su strada» nonché gli esoneri dal divieto di circolare la notte e la domenica e l'esonero dal limite delle 28 tonnellate menzionati nell'allegato 6 dello stesso accordo: in particolare il modello detto dell'eccedenza (autorizzazioni speciali rilasciabili in caso di esaurimento delle capacità disponibili nel trasporto combinato sull'asse Basilea-Chiasso) sparirà con l'entrata in vigore dell'accordo (vedi art. 16).

### **261.515.2 Accordi bilaterali sui trasporti stradali**

A causa dell'accordo bilaterale fra la Svizzera e la CE diversi accordi bilaterali fra la Svizzera e membri della CE devono essere parzialmente modificati: in particolare i capitoli B e C del secondo titolo dell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri concernenti i trasporti stradali internazionali. Una modifica simile potrebbe anche interessare gli accordi sui trasporti stradali con Paesi terzi (qualora ad es. dovesse emergere la problematica del contingente delle 40 tonnellate; vedi n. 56).

### **261.52 Trasporto ferroviario internazionale**

#### **261.521 Libero accesso nel settore ferroviario**

Affinché il trasporto ferroviario continui a essere competitivo e a fornire prestazioni adeguate e allo scopo di sgravare la gestione economica della rete ferroviaria, la direttiva 91/440/CE prevede una separazione almeno di ordine contabile e organizzativo fra l'offerta di prestazioni in materia di trasporti e l'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria nonché la concessione di diritti di accesso e di transito, che sono importanti al fine di promuovere il trasporto combinato internazionale.

In seguito alla riforma delle ferrovie sono già state adeguate le prescrizioni della legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie, modificata il 20 marzo 1998 (LFerr; RS 742.101), dell'ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF), dell'OCTV e dell'ordinanza del 29 giugno 1988 sul promozione del traffico combinato e del trasporto di autoveicoli accompagnati, modificata il 25 novembre 1998 (OTC; RS 742.149): una modifica legislativa risulta così superflua. L'accesso alla rete per le imprese estere è disciplinato nell'articolo 9 OARF.

#### **261.522 Licenze, certificati di sicurezza, attribuzione di tracciati**

Per disciplinare i diritti d'accesso nel traffico ferroviario internazionale di cui beneficiano le imprese ferroviarie e i raggruppamenti internazionali di imprese ferroviarie, la direttiva 95/18/CE prevede disposizioni uniformi per il rilascio di licenze in base al principio della parità di trattamento. La direttiva 95/19/CE stabilisce la procedura riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura.

Anche le prescrizioni relative alle licenze, ai certificati di sicurezza e all'attribuzione di tracciati sono coperte grazie alla riforma delle ferrovie, in particolare dall'OARF, e non richiedono per il momento alcun ulteriore adeguamento.

## 262 Misure d'accompagnamento

### 262.1 Situazione iniziale

Il trasferimento dalla strada alla ferrovia della maggior parte del trasporto merci attraverso le Alpi rappresenta da anni un obiettivo prioritario della politica svizzera dei trasporti. L'effettivo sviluppo del traffico merci attraverso le Alpi non coincide però con gli obiettivi auspicati. Se dall'inizio degli anni Ottanta le ferrovie hanno trasportato un quantitativo maggiore di merci attraverso le Alpi svizzere, è anche vero che la crescita del traffico stradale è stata sensibilmente più forte. Il numero degli autocarri che hanno attraversato le nostre Alpi dal 1981 (primo anno dall'apertura della galleria autostradale del San Gottardo) è infatti quasi quadruplicato e nel 1998 si è attestato a 1,235 milioni di corse. Se dovessimo mantenere invariati il limite delle 28 tonnellate e la tassa forfettaria sul traffico pesante e se la tendenza del traffico pesante attraverso le Alpi dovesse continuare come finora, i camion che attraverserebbero le Alpi svizzere nel 2003 sarebbero da 1,4 a 1,6 milioni e nel 2007 da 1,6 a 1,7 milioni.

In questo contesto il popolo svizzero ha approvato nel 1994 l'articolo per la protezione delle Alpi, che impone al nostro Consiglio e al Parlamento di trasferire importanti quote del trasporto merci attraverso le Alpi dalla strada alla ferrovia.

Nel dossier relativo alla trasposizione dell'articolo per la protezione delle Alpi e al disegno di legge concernente una tassa sui transiti alpini, posto in consultazione nel 1997, abbiamo presentato per la prima volta nel dettaglio la nostra strategia in merito. In quell'occasione abbiamo innanzitutto riaffermato che gli obiettivi dell'articolo 84 Cost. (art. 36<sup>sexies</sup> Cost.) devono essere conseguiti in maniera non discriminante e in particolare mediante strumenti messi a disposizione dall'economia di mercato. Una trasposizione letterale dell'articolo costituzionale, secondo il quale bisogna trasferire tutto il traffico di transito da «confine a confine», non entra quindi in linea di conto. Nel contempo abbiamo anche concretizzato questo obiettivo. Il traffico pesante delle merci attraverso le Alpi dovrebbe essere trasferito su rotaia *in misura corrispondente* al traffico di transito da confine a confine. Concretamente significa una limitazione dei trasporti stradali attraverso le Alpi a circa 650 000 viaggi (traffico interno, traffico delle importazioni e delle esportazioni che ci si attende nel 1999 sui quattro valichi alpini centrali). In quell'occasione abbiamo però anche evidenziato che questo obiettivo potrà verosimilmente essere conseguito integralmente soltanto con l'entrata in funzione della NFTA, ossia fra il 2006 e il 2012, e abbiamo ribadito la nostra volontà di assicurare e accelerare il trasferimento del traffico mediante una serie di misure collaterali.

Nel frattempo Parlamento e popolo svizzero hanno posto le basi per un trasferimento efficace. Queste basi sono costituite in particolare dalla prima tappa della *riforma delle ferrovie*, avviata all'inizio del 1999, dalla *tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni*, che entrerà in vigore dal 2001, e dall'*ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria* con la realizzazione della NFTA. Tutte queste misure miglioreranno sensibilmente la concorrenzialità dei trasporti di merci per ferrovia. Saranno però pienamente efficaci soltanto grazie all'*accordo bilaterale sui trasporti terrestri*, che consentirà alla Svizzera d'introdurre la TTPCP senza il timore di ritorsioni. Consente alle ferrovie svizzere il libero accesso alla rete e facilita la cooperazione con altre società ferroviarie europee. Pone le premesse affinché la rete ferroviaria svizzera si apra alla concorrenza e migliori l'efficacia dell'offerta. Garantisce la costruzione delle linee d'accesso a Nord e a Sud del nostro Paese. Le

parti contraenti s'impegnano inoltre a promuovere i trasporti internazionali di merci su rotaia mediante un'azione coordinata a livello europeo (vedi n. 261.352).

## **262.2 Legge sul trasferimento del traffico**

L'obiettivo del trasferimento del traffico contemplato nella Costituzione (nuovo art. 84 Cost.; vecchio art. 36<sup>sexies</sup> Cost.) sarà disciplinato e concretizzato mediante una legge federale di durata limitata. Questo perché, conformemente alla revisione della Costituzione, la forma giuridica del decreto federale di obbligatorietà generale proposta durante la consultazione su questo atto normativo è stata sostituita da quella della legge federale limitata nel tempo. Questa legge stabilisce in modo vincolante fra l'altro gli obiettivi, le misure e la procedura per il trasferimento del traffico.

L'obiettivo consiste in un trasferimento progressivo alla ferrovia del traffico pesante delle merci attraverso le Alpi, cercando di ridurle il più rapidamente possibile i transiti su strada a 650 000 all'anno.

La legge sul trasferimento del traffico menziona gli strumenti principali per il conseguimento di questo obiettivo. Per accelerare e per incrementare il trasferimento del traffico possiamo adottare misure collaterali. I mezzi finanziari necessari a questo scopo sono fissati in un involucro finanziario (decreto federale semplice). Poiché non è possibile stabilire in anticipo e con precisione l'effettiva efficacia delle misure, si prevede di adeguarle in modo flessibile in funzione di una pianificazione modulabile. La legge federale stabilisce che il nostro Consiglio sottoponga ogni due anni alle competenti commissioni parlamentari un rapporto sul trasferimento del traffico contenente una valutazione dell'efficacia delle misure adottate fino a quel momento e gli obiettivi parziali per il periodo successivo nonché gli ulteriori passi da seguire.

Si garantisce così che l'obiettivo del trasferimento del traffico possa essere conseguito il più rapidamente possibile con i mezzi a disposizione e tenendo conto delle condizioni quadro in Svizzera e in Europa.

La legge sul trasferimento del traffico serve a disciplinare la fase transitoria prevista dall'accordo bilaterale sui trasporti terrestri. In vista della soluzione definitiva (fiscaltà piena, abolizione dei contingenti, apertura della galleria di base del Lötschberg) questa legge federale di durata limitata sarà sostituita da una legge d'esecuzione relativa all'articolo sulla protezione delle Alpi, elaborata tenendo presente quanto avvenuto nel frattempo. Questa legge conterrà anche una base legale definitiva per la tassa sul transito alpino.

## **262.3 Orientamento delle misure collaterali**

### **262.31 Strategia delle misure collaterali**

Non vogliamo conseguire il trasferimento con misure coercitive, come ad esempio divieti di circolazione, che devierebbero innanzitutto il traffico sui valichi alpini francesi e austriaci e potrebbero provocare ritorsioni da parte degli altri Paesi. Occorre piuttosto predisporre condizioni quadro tali da accrescere le opportunità concorrenziali per il traffico merci per ferrovia. A tale proposito sono previste misure sia per il trasporto merci su rotaia sia per quello su strada.

Per quanto riguarda il settore ferroviario, l'obiettivo principale della nostra strategia è la crescita della produttività, che si può conseguire innanzitutto con l'introduzione, l'attuazione e il controllo coerenti della concorrenza. Dove inoltre la concorrenza riveste un ruolo non determinante, come nel settore dell'infrastruttura, vengono stabilite prescrizioni concernenti l'aumento della produttività. Per accelerare già a breve scadenza il trasferimento del traffico vengono momentaneamente aumentati i contributi d'esercizio al trasporto combinato.

Per quanto riguarda il settore del trasporto su strada ci premuriamo, in collaborazione con i Cantoni, di far meglio rispettare le prescrizioni legali, così da garantire una concorrenza leale fra i diversi modi di trasporto. Inoltre dovrebbe essere assicurato un adeguato flusso di veicoli.

### **Panoramica delle misure collaterali**

Condizioni quadro nel settore stradale	Intensificazione dei controlli del traffico pesante; condizioni di lavoro nel traffico merci su strada; gestione su tutto il territorio nazionale del traffico pesante in caso di congestione degli assi di transito attraverso le Alpi; velocità minima sulle tratte di montagna (salite); concessione ai trasportatori svizzeri di contingenti di veicoli da 40 tonnellate e di viaggi di veicoli vuoti o con carichi leggeri.
Condizioni quadro nel settore ferroviario	Riforma delle ferrovie anche nel traffico combinato - nuova impostazione delle indennità; garanzia di terminali sufficientemente capaci in Svizzera e all'estero; aumento del potenziale per il trasporto combinato nazionale e per quello d'importazione e d'esportazione; promovimento internazionale del traffico merci su rotaia e accelerazione delle pratiche alla frontiera; realizzazione accelerata della galleria di base del Lötschberg.
Aumenti di produttività delle ferrovie	Aumenti di produttività nell'ambito dell'infrastruttura; aumenti di produttività nell'ambito dell'esercizio; trasporti combinati Svizzera (KLV-CH).
Trasferimento accelerato nella fase transitoria	Aumento temporaneo dei contributi d'esercizio al trasporto combinato.

### **262.32 Condizioni quadro nel settore stradale**

#### *A) Intensificazione dei controlli del traffico pesante*

In base a controlli effettuati nei pressi della galleria del San Gottardo, attualmente dal 15 al 25 per cento degli autisti violare prescrizioni della circolazione stradale relative ai tempi d'attività e di riposo, al peso massimo consentito, alla velocità mas-

sima e così via, procurandosi così in modo sleale un vantaggio concorrenziale nei confronti del trasporto ferroviario. I controlli per sondaggio del traffico merci stradale devono pertanto essere intensificati. In particolare questo si renderà necessario anche per l'applicazione della TTPCP.

Insieme alla Conferenza dei capi dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP), il DATEC sta attualmente elaborando un apposito programma, che prevede di raddoppiare entro il 2001 gli attuali controlli regionali del traffico pesante da parte delle polizie cantonali. In una seconda fase (dal 2001) il traffico merci su strada dovrebbe essere controllato in maniera costante. I controlli del peso saranno effettuati sugli assi d'entrata in Svizzera nonché nel settore dei valichi alpini più importanti mediante pese dinamiche per la misurazione del carico assiale (WIM). Queste pese moderne misurano automaticamente i carichi sull'asse nel traffico pesante e quindi il peso dell'intero veicolo. A titolo complementare inoltre si effettueranno controlli del peso sull'intera rete stradale mediante pese statiche fisse e mobili e controlli per sondaggio in corrispondenza dei valichi di frontiera. Il tempestivo rilevamento di automezzi sovraccarichi è utile anche alla sicurezza della circolazione e alla salvaguardia delle strade.

Oltre al peso dei veicoli la polizia controllerà più intensamente il rispetto delle prescrizioni relative alle dimensioni degli automezzi e al loro stato tecnico, ai tempi di lavoro e di riposo degli autisti, al trasporto di merci pericolose, alle licenze, alla velocità nonché al consumo di bevande alcoliche e di farmaci.

Chiediamo che i Cantoni che sopportano spese particolari causate dai controlli supplementari possano ottenere un contributo finanziario mirato e fondato su un programma di controllo. Il contributo concesso è finanziato con gli introiti derivanti dai contingenti attribuiti durante la fase transitoria e mediante un prelievo dai proventi complessivi della TTPCP (cfr. art. 4 e 6 della legge sul trasferimento del traffico). Le relative disposizioni d'esecuzione sono fissate nell'ordinanza sulla TTPCP; prevediamo di versare i relativi contributi a partire dal 2001.

### *B) Condizioni di lavoro nel traffico merci su strada*

La garanzia di condizioni concorrenziali leali suppone anche il rispetto delle attuali prescrizioni lavorative. Con la prevista ratifica dell'accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR), presentato separatamente, le prescrizioni sul tempo d'attività e di riposo contemplate nell'ordinanza per gli autisti (adeguata al 19 giugno 1995) sono garantite a livello internazionale.

Inoltre dovrebbe essere messa in vigore la terza sezione della legge federale sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada (LTV, RS 744.10) (cfr. n. 261.512). Conformemente all'articolo 10 di questa sezione in Svizzera ottiene l'accesso alla professione di trasportatore su strada soltanto la persona che, fra l'altro, non ha commesso infrazioni gravi e ripetute alle regolamentazioni in vigore sulle condizioni di retribuzione e di lavoro (in particolare sulle ore di attività e di riposo degli autisti, sulla sicurezza della circolazione stradale, sulla costruzione e l'equipaggiamento nonché sul peso e sulle dimensioni dei veicoli).

Le imprese di trasporto stabilite in Svizzera sottostanno inoltre, come d'altro canto l'intera economia, alle misure collaterali in vista dell'introduzione della libera circolazione delle persone nel quadro dell'accordo bilaterale fra la Svizzera e la Comunità europea.

*C) Gestione su tutto il territorio nazionale del traffico pesante in caso di congestione degli assi di transito attraverso le Alpi*

Nell'interesse di un minor carico ambientale possibile e di uno scorrimento fluido del traffico questa misura permette di eliminare o ridurre le code sugli assi di transito alpini. Poiché tuttavia il diritto in vigore non contempla alcuna base che consenta alla Confederazione di ordinare misure ad hoc vincolanti per il traffico pesante, il capo sesto («Disposizioni esecutive») del titolo terzo della LCStr dovrebbe venire completato con un nuovo articolo 53a. Questo ci autorizza a prevedere le necessarie misure di gestione del traffico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci allo scopo di garantire un traffico di transito fluido attraverso le Alpi. La trasposizione di questa disposizione non deve avere effetti discriminanti e va disciplinata a livello di ordinanza.

*D) Velocità minima sulle tratte di montagna (pendenze)*

Nel 1997 la CE ha fissato a 5 kW (6,8 PS) per tonnellata di peso totale le esigenze minime relative alla potenza del motore. La Svizzera ha già ripreso nel proprio diritto questa esigenza mediante la modifica del 2 settembre 1998 dell'ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV), sostituendo la prescrizione in vigore fino a quel momento che stabiliva la motorizzazione minima di 10 PS per tonnellata di peso totale.

In base alle esperienze maturate finora, partiamo dal presupposto che nel traffico attraverso le Alpi vengano impiegati i veicoli più potenti. Ma non si può escludere in assoluto che su singoli tratti di autostrada con forte pendenza e senza corsia per i veicoli lenti la riduzione della motorizzazione minima possa pregiudicare a volte la sicurezza della circolazione. Per ragioni di sicurezza, quindi, su questi tratti di autostrada imporre una velocità minima che gli autocarri dovranno raggiungere.

La prescrizione sulla velocità minima può essere adottata senza una modifica legislativa, poiché in base all'articolo 2 capoverso 1 lettera a e articolo 43 capoverso 3 LCStr (RS 741.01) il nostro Consiglio è autorizzato a sancire, mediante ordinanze, corrispondenti misure in materia di circolazione su tutte le strade di transito, le autostrade e le semiautostrade. La misura sarà annunciata seguendo le norme dell'ordinanza sulla segnaletica stradale (RS 741.21) direttamente sui tratti interessati e segnalata ampiamente in precedenza (ad es. all'altezza dei valichi di frontiera nonché in corrispondenza dei punti nevralgici della rete autostradale mediante pannelli con indicazioni variabili che sono attualmente in corso di posa). L'impostazione dell'esecuzione e del controllo dovrà essere elaborata in stretta collaborazione con i competenti servizi cantonali.

*E) Concessione ai trasportatori svizzeri di contingenti di veicoli da 40 tonnellate e di viaggi di veicoli vuoti o con carichi leggeri*

Durante il periodo transitorio la Svizzera concede alla CE contingenti di 300 000 camion da 40 tonnellate negli anni 2001/02 e di 400 000 negli anni 2003/04 a una tariffa più alta. La CE ha dichiarato che utilizzerà la metà di questi contingenti nel trasporto di transito e una metà nel trasporto d'importazione/esportazione. Inoltre nel traffico di transito attraverso le Alpi è concessa una tariffa ridotta rispetto alla normale TTPCP (superiore comunque rispetto a quella praticata attualmente) per 220 000 viaggi di veicoli vuoti o con carichi leggeri all'anno.

La Svizzera ha per principio la possibilità – ma non l’obbligo – di concedere gli stessi contingenti ai trasportatori svizzeri (cfr. n. 261.331). Conformemente all’accordo sui trasporti terrestri essa non può però impiegare più contingenti nel trasporto d’importazione/esportazione e in quello di transito di quanto ne utilizzi da parte sua la CE nel trasporto d’importazione/esportazione. I restanti contingenti concessi ai trasportatori svizzeri devono essere necessariamente utilizzati nel trasporto interno.

In base alla legge sul trasferimento del traffico stabiliamo il numero effettivo dei contingenti e ne discipliniamo la ripartizione nonché gli eventuali requisiti cui vincolare il rilascio delle autorizzazioni. L’esecuzione dettagliata sarà disciplinata il più rapidamente possibile a livello di ordinanza coinvolgendo tutti i partecipanti.

Per non discriminare gli spedizionieri e il settore svizzero dei trasporti abbiamo l’intenzione di sfruttare interamente la quota annuale massima di 300 000 viaggi di veicoli da 40 tonnellate assegnata ai trasportatori svizzeri negli anni 2001/2002 e quella annuale massima di 400 000 viaggi di veicoli da 40 tonnellate negli anni 2003/2004. Nell’interesse dell’auspicato trasferimento del traffico, la concessione dei contingenti dovrebbe essere vincolata a determinate condizioni, in particolare all’utilizzazione della ferrovia (contingenti bonus).

Per quanto riguarda i contingenti di viaggi di veicoli vuoti e con carichi leggeri, applicabili unicamente al traffico di transito attraverso le Alpi, i trasportatori svizzeri dovrebbero ottenere il 10 per cento dei contingenti concessi all’UE, ossia 22 000 viaggi annui dal 2001 al 2004. Il settore svizzero dei trasporti può così mantenere la sua attuale posizione nel traffico di transito attraverso le Alpi o migliorarla leggermente.

Questi disciplinamenti consentono ai trasportatori svizzeri di mantenere la loro posizione sul mercato e parallelamente al traffico ferroviario di non peggiorare la propria situazione dal profilo della concorrenza. Gli spedizionieri non saranno svantaggiati nei confronti della concorrenza estera.

## **262.33 Condizioni quadro nel settore ferroviario**

### *A) Riforma delle ferrovie anche nel traffico combinato - nuova impostazione delle indennità*

La riforma delle ferrovie entrata in vigore il 1° gennaio 1999 ha posto il traffico merci su rotaia in una situazione di libera concorrenza. Presso le ferrovie s’imporrà sempre di più una gestione imprenditoriale che consentirà l’aumento della loro efficienza. Sarà sfruttato sempre di più il potenziale di mercato a disposizione.

Il traffico combinato soggetto a indennità, per contro, non è ancora sottoposto ai meccanismi della libera concorrenza. La necessaria parità di trattamento fra i diversi fornitori di servizi prevista dalla riforma delle ferrovie non è ancora realtà. Finora la Confederazione ha sussidiato i trasporti combinati delle FFS con un’indennità annua di 125 milioni di franchi. Altri fornitori di servizi, come la ferrovia Berna-Lötschberg-Sempione BLS, la ferrovia Mittelhurgau MThB o ferrovie estere, non hanno potuto beneficiare di contributi. Mancano così importanti incentivi per un aumento della produttività.

Le modalità di concessione dei contributi pertanto sono state fundamentalmente riviste. A partire dal cambiamento di orario nel 2000 i vantaggi della riforma delle

ferrovie si faranno sentire anche nel traffico combinato e la concorrenza fra i diversi fornitori potrà fare il suo corso. I contributi dovrebbero essere assegnati ai fornitori più innovativi che grazie a tecnologie d'avanguardia e criteri gestionali efficienti riescono a trasportare un maggior quantitativo di merci per un determinato importo finanziario contribuendo così maggiormente a conseguire l'obiettivo del trasferimento del traffico. In qualsiasi momento inoltre nuovi fornitori dovrebbero avere l'opportunità di eseguire simili trasporti combinati che danno diritto a contributi.

Questo obiettivo verrà conseguito destinando, a partire dal cambiamento di orario del 2000, una parte consistente dei contributi al traffico combinato affinché i prezzi per i tragitti dell'intera rete ferroviaria svizzera siano sensibilmente ridotti. La riduzione dei prezzi per i tragitti deve avvenire in modo tale che nessun fornitore di servizi nel trasporto su rotaia e nessun asse sia discriminato. Con questi prezzi più bassi i trasporti combinati particolarmente efficienti potranno autofinanziarsi. I corrispondenti guadagni che rimangono presso le aziende di trasporti combinati sono anche di stimolo alla crescita della produttività. La concorrenza agisce inoltre in ogni momento e non solo durante i periodi in cui avvengono le ordinazioni. I fornitori di servizi possono sempre acquisire trasporti combinati supplementari autofinanziabili grazie al prezzo di tracciato più basso.

Se paragonato al traffico combinato, il trasporto a carri completi dimostra una maggiore redditività e nel complesso attualmente si autofinanzia. Nel periodo transitorio dell'accordo sui trasporti terrestri esiste tuttavia il pericolo che gli introiti del trasporto a carri completi possano essere messi sotto pressione. Eventualmente, potremo pertanto ridurre i prezzi di tracciato anche per il trasporto a carri completi nella misura del fabbisogno e per un tempo limitato. Nel quadro della continua ricerca dell'efficacia delle misure collaterali (cfr. n. 264.1 e art. 3 della legge sul trasferimento del traffico) occorre vigilare affinché il traffico combinato non venga promosso a scapito del trasporto a carri completi.

Con l'altra parte dei sussidi la Confederazione intende, in un arco di tempo definito, ordinare e indennizzare offerte supplementari nel traffico combinato attraverso le Alpi accompagnato e non accompagnato seguendo criteri concorrenziali (procurandosi offerte presso gli operatori del traffico combinato). Si tratta in questo caso di offerte che, nonostante la riduzione del prezzo di tracciato, non possono per il momento ancora essere eseguite a copertura dei costi nonché di un finanziamento d'avvio di nuovi prodotti innovativi. Almeno a breve e a medio termine e anche nonostante una massiccia riduzione dei prezzi di tracciato la gran parte del traffico combinato necessiterà di altre indennità e deve pertanto essere commissionata.

Per ridurre i prezzi di tracciato occorre adeguare l'ordinanza sul traffico combinato.

#### *B) Garanzia di terminali in Svizzera e all'estero con sufficienti capacità*

Per trasferire alla ferrovia l'attuale traffico su strada il trasporto combinato deve assumere un ruolo prioritario. Affinché però quest'ultimo possa svilupparsi, occorre disporre di sufficienti piazzali di trasbordo che siano qualitativamente attrattivi.

Già oggi partecipiamo finanziariamente alla costruzione di terminali in Svizzera o in zone estere vicine al nostro territorio. Nel prossimo futuro però si prospettano ingorghi nel trasbordo nelle importanti zone di partenza e di arrivo estere, segnatamente nell'Italia settentrionale. Un migliore sfruttamento degli impianti di trasbordo esistenti potrebbe risolvere questo problema di capacità solo a breve scadenza.

Sulla base di una chiara definizione dei bisogni la Confederazione intende pertanto partecipare finanziariamente all'approntamento di capacità di trasbordo supplementari. Perciò il credito relativo al programma pluriennale 1999-2003, che abbiamo pianificato sulla base del fabbisogno interno e che presenteremo alla fine del 1999, dovrebbe essere aumentato di ulteriori 120 milioni di franchi per investimenti all'estero (in media 30 mio di fr. all'anno). Per il successivo programma pluriennale 2004-2008 è previsto un aumento supplementare di circa 60 milioni di franchi a favore di terminali all'estero (in media 12 mio di fr. all'anno), fermo restando che prima ne venga nuovamente accertato il fabbisogno.

Questi mezzi per l'ampliamento e la costruzione di terminali saranno tuttavia concessi unicamente se il progetto soddisferà i criteri stabiliti dalla Confederazione in materia di efficienza, accesso e garanzia di manutenzione e se l'impianto riveste un'importante utilità per la Svizzera (riduzione del traffico Nord-Sud attraverso le Alpi).

### *C) Aumento del potenziale per il trasporto combinato nazionale e per quello d'importazione e d'esportazione*

Affinché nell'ambito del trasporto combinato lo sfruttamento del potenziale sia il più intenso possibile viene abrogato l'attuale disciplinamento sulle zone radiali che non risulta per nulla flessibile. Finora imprese situate all'esterno delle zone radiali non potevano raggiungere un terminale con il peso massimo trasportabile per ferrovia. Anche numerose aziende all'interno di una zona radiale sono attualmente poco motivate a utilizzare il traffico combinato non accompagnato (TCNA) visto che il loro terminale non offre le prestazioni desiderate. L'abolizione delle zone radiali costituisce così la premessa affinché il trasporto combinato diventi per altri spedizionieri un'interessante alternativa al trasporto su strada. In futuro qualsiasi terminale che offra i servizi ferroviari desiderati potrà essere raggiunto da qualsiasi sede aziendale mediante veicoli da 44 tonnellate.

La TTPCP migliora le condizioni quadro del traffico merci per ferrovia. Gravare il percorso stradale iniziale e finale del TCNA mediante il pagamento integrale della TTPCP contraddice pertanto lo scopo di questa tassa. Una simile prassi renderebbe il TCNA addirittura più caro, poiché nel raggio di 30 chilometri dagli attuali terminali vige già il limite delle 44 tonnellate sul percorso stradale iniziale e finale del traffico combinato. In questo caso quindi la TTPCP non avrebbe alcun effetto sulla produttività in seguito all'aumento del limite del peso, ragione per cui si impone una determinata deroga. Un'esenzione completa dell'insieme dei percorsi stradali iniziali e finali potrebbe però produrre ripercussioni negative sul rimanente trasporto merci e provocare percorsi stradali iniziali e finali eccessivamente lunghi. Sulla base di un'analisi approfondita di diverse varianti immaginabili emerge pertanto quella di un'esenzione forfettaria entro una determinata distanza forfettaria (ad es. 40 km) e per ogni container trasportato sul percorso stradale iniziale o finale. Questo significa per esempio che nella fase transitoria 2001-2004 per ogni container trasbordato i trasportatori ottengono la restituzione della TTPCP per un ammontare di circa 20-25 franchi (TTPCP per un percorso di 40 km). Chi percorre un tratto più breve ottiene così di fatto una restituzione più alta della TTPCP pagata e viceversa. Questa soluzione stimola i trasportatori a dirigersi verso il terminale idoneo più vicino. Bisogna quindi supporre che almeno una parte della restituzione vada a beneficio degli spedizionieri. In questo modo viene stimolato l'uso del trasporto combinato non accompagnato. Formuleremo questa misura nel dettaglio in collaborazione con le istanze direttamente interessate.

Gli adeguamenti della legge sulla circolazione stradale, dell'ordinanza concernente le stazioni di trasbordo del trasporto combinato e dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale, resi necessari dall'accordo sui trasporti terrestri, saranno effettuati in tempo utile, cosicché questa misura possa agire pienamente nella difficoltosa fase di transizione (cfr. n. 261.511.1). Il disciplinamento relativo al percorso stradale iniziale e finale del trasporto combinato sarà introdotto nell'ordinanza sulla TTPCP.

*D) Promovimento internazionale del traffico merci su rotaia e accelerazione delle pratiche alla frontiera*

Il traffico merci ferroviario è per lo più internazionale. La Svizzera può influire soltanto su una parte del suo insieme. Il trasferimento del traffico non può generalmente essere conseguito nella misura desiderata.

Per questa ragione il promovimento coordinato a livello internazionale del traffico merci su rotaia auspicato nell'accordo sui trasporti terrestri rappresenta un elemento essenziale del trasferimento del traffico. L'accordo garantisce tra l'altro la reciproca concessione del libero accesso alla rete e pone le basi per l'urgente e necessaria accelerazione delle operazioni doganali dei convogli ferroviari alla frontiera. La soppressione di questi ostacoli amministrativi rafforza le misure adottate dalle ferrovie (ad es. l'abolizione della sostituzione di locomotive e macchinisti alla frontiera).

La Confederazione si adopererà inoltre in seno ai consessi internazionali a favore del promovimento coordinato del traffico merci per ferrovia. A tal proposito i rappresentanti svizzeri saranno a conoscenza dei nostri obiettivi in materia di traffico merci su rotaia, il cui conseguimento sarà oggetto di una valutazione periodica.

*E) Realizzazione accelerata della galleria di base del Lötschberg*

Nella fase dal 2005 fino all'apertura della galleria di base del Lötschberg, ma al massimo fino alla fine del 2007, la fiscalità sarà inferiore del 10 per cento rispetto alla soluzione definitiva prevista dall'accordo (292,50 fr. invece di 325 fr. per il transito di un autocarro di 40 t su una distanza di 300 km), visto che nel 2005 – data originariamente prevista nell'accordo di transito – l'infrastruttura ferroviaria moderna ed efficiente nel trasporto attraverso le Alpi non sarà ancora pronta.

Salvo imprevisti durante la costruzione, l'attuale calendario dei lavori prevede l'entrata in funzione della galleria di base del Lötschberg all'incirca all'inizio del 2007. Al fine di poter riscuotere integralmente la tassa di 325 franchi il più presto possibile, stiamo facendo il possibile affinché la galleria di base del Lötschberg sia pronta rapidamente. Le procedure di autorizzazione e i mezzi del fondo dovrebbero essere impostati sulla base di questo obiettivo. Per evitare ritardi nella prosecuzione dei lavori di costruzione, occorre approvare rapidamente i necessari crediti d'impegno.

## **262.34 Aumenti di produttività delle ferrovie**

*A) Aumenti di produttività nell'ambito dell'infrastruttura ferroviaria*

La competitività risultante dalla riforma ferroviaria comporta aumenti di produttività nell'ambito dell'esercizio. Occorre ora realizzare ulteriori potenziamenti nella gestione dell'infrastruttura, considerato che l'utilizzazione della rete costituisce un'importante quota dei costi globali.

Dal momento che la competitività non conduce ad aumenti di produttività dell'infrastruttura, nella primavera del 1999 la Confederazione ha elaborato una «strategia di proprietario» nella quale ha fissato obiettivi di aumento in questo ambito. Dal 1999 al 2002, la Divisione infrastrutture delle FFS dovrà pertanto ridurre di almeno il 5 per cento annuo i costi per ogni treno in transito mediante provvedimenti quali strategie di manutenzione più efficaci e infrastrutture più resistenti all'usura. La differenza di costo andrà a favore dell'esercizio. Il conseguimento dell'obiettivo sarà sorvegliato mediante un sistema di indici.

Occorre definire obiettivi analoghi nell'ambito dell'ordinazione dell'infrastruttura per il transito della BLS («Convenzione sull'offerta per l'infrastruttura per il transito della BLS»). Anche in questo caso sarà istituito un adeguato strumento di controllo.

### *B) Aumenti di produttività nell'ambito dell'esercizio*

Il miglioramento delle condizioni quadro nel traffico merci ferroviario e gli aumenti di produttività delle infrastrutture offrono alle imprese ferroviarie maggiori opportunità di mercato. Spetta ora alle ferrovie sfruttare di queste possibilità ideando prestazioni redditizie e conformi alle esigenze dei clienti.

A livello imprenditoriale esistono ancora vasti potenziali di aumento della produttività. Nell'ambito della strategia adottata in quanto proprietario delle FFS, il nostro Collegio ha pertanto imposto alla Divisione merci un aumento di almeno il 5 per cento annuo.

Le FFS si adoperano per raggiungere questo obiettivo mediante provvedimenti di natura organizzativa e aziendale. Prevedono di aumentare il volume del traffico merci di oltre il 26 per cento entro il 2005.

La nuova organizzazione introdotta dal Consiglio di amministrazione il 1° gennaio 1999 modifica la struttura dell'impresa avvicinandola alle esigenze dei clienti. Una gerarchia estremamente semplificata e il conferimento di responsabilità e competenze decisionali agli assistenti alla clientela consentono, con il sostegno del Centro di servizi alla clientela, di ideare tempestivamente offerte conformi al mercato. Dal profilo dell'esercizio, sono stati adottati a breve termine efficaci provvedimenti per ridurre i costi di 100 milioni di franchi, fra l'altro mediante nuovo materiale rotabile e procedure quali il telecomando e l'impiego di veicoli atti al servizio di spinta. Circa il 60 per cento di questi provvedimenti è già stato attuato.

Anche le BLS hanno integrato i provvedimenti già adottati con un programma volto a ridurre i costi e a potenziare l'efficienza al fine di conseguire i necessari aumenti di produttività. Inoltre hanno lanciato diversi singoli progetti concreti allo scopo mirato di trasferire il traffico dalla strada alla ferrovia.

I rapporti di cooperazione internazionale – già instaurati o perseguiti – ad esempio fra le FFS, le BLS e la MThB sono importanti per la posizione sul mercato dei trasporti per ferrovia nell'ambito del traffico merci transfrontaliero.

### *C) Trasporti combinati Svizzera KLV-CH*

Le imprese svizzere di trasporto puntano sul trasporto combinato. A livello privato, è stato lanciato il progetto «Pegaso» (denominato anche KLV-CH) per il trasporto interno combinato non accompagnato sugli assi Ovest-Est e Nord-Sud, con collegamento al traffico importazioni ed esportazioni. Accanto a rappresentanti delle ferrovie e delle società di trasporto combinato, dei Cantoni e degli spedizionieri, partecipano alla direzione del progetto anche rappresentanti del trasporto su strada. Se-

condo dati forniti dal direttore di progetto, la domanda dovrebbe aumentare annualmente di circa 150 000 unità di carico, corrispondenti a circa 600 trasporti per giornata d'esercizio.

La Confederazione ha contribuito al finanziamento dei lavori di progettazione. Attualmente si sta ancora lavorando alla concretizzazione del progetto.

### **262.35 Trasferimento accelerato nella fase transitoria**

Con la NFTA e la TTPCP si istituiscono le condizioni di base per aumentare sensibilmente la produttività della ferrovia e potenziarne la concorrenzialità rispetto alla strada. Gli effetti della NFTA si manifesteranno tuttavia soltanto nel 2006/07, quando sarà applicata integralmente anche la TTPCP.

Già nell'autunno 1997, nell'ambito dell'attuazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi, avevamo deciso di aumentare i contributi d'esercizio al traffico merci per ferrovia dagli attuali 125 milioni di franchi sino a 200 milioni di franchi massimi. Dato che nel frattempo sono mutate le condizioni quadro, abbiamo deciso di aumentare ulteriormente tale importo.

I mezzi finanziari necessari a tale scopo sono assicurati, per il periodo dal 2000 al 2010, dal decreto federale sull'involucro finanziario per il promovimento del trasporto combinato. L'importo complessivo stanziato sull'arco degli undici anni ammonta a 2850 milioni di franchi. Durante un certo periodo, i contributi potranno raggiungere una quota massima di 300 milioni di franchi all'anno. I finanziamenti saranno attinti in gran parte dall'imposta sugli oli minerali e, fra il 2001 e il 2004, dai proventi della tassa sui contingenti. Il provento lordo della tassa dovrebbe ammontare a circa 120 milioni di franchi annui tra il 2001 e il 2002 e a circa 180 milioni di franchi fra il 2003 e il 2004.

Grazie a questi finanziamenti supplementari, che saranno utilizzati per ridurre il costo dei tracciati e realizzare offerte a condizioni di concorrenzialità, il settore del trasporto combinato potrà ampliare a breve termine la propria gamma di prestazioni.

### **262.36 Provvedimenti non adottati**

Alcuni dei provvedimenti proposti nell'ambito della procedura di consultazione non saranno adottati, dal momento che non poggiano su una base giuridica già esistente oppure si ripercuotono negativamente sull'effetto di trasferimento auspicato. Ci riferiamo in particolare alla proposta di introdurre anche nella legge sulla circolazione stradale la durata di applicazione del divieto di circolare la notte e la domenica e di istituire una tassa sui transiti alpini a partire dal 2001 (TTA).

Ai nostri occhi, il mantenimento del divieto di circolazione notturna (dalle ore 22.00 alle ore 05.00) era un obiettivo prioritario dei negoziati. Dal momento che l'articolo 15 numero 1 dell'accordo sui trasporti terrestri vieta di circolare la notte e la domenica, la questione è sufficientemente disciplinata dal diritto internazionale. Un'ulteriore iscrizione della durata di validità del divieto di circolazione notturna e durante il fine settimana nella legge sulla circolazione stradale non è pertanto necessaria.

Per il momento, soprattutto durante la fase transitoria dell'accordo sui trasporti terrestri, non si prevede neanche di introdurre una tassa sui transiti alpini (TTA).

L'accordo offre di fatto alla Svizzera la possibilità di prelevare al massimo il 15 per cento della fiscalità globale convenuta con l'UE sotto forma di TTA, in ogni caso soltanto mediante una corrispondente riduzione della TTPCP prelevata su tutto il territorio. Dal profilo del traffico transalpino, la TTA non contribuirebbe pertanto a migliorare le condizioni quadro, ma pregiudicherebbe la concorrenzialità dei trasporti ferroviari sia a livello interno sia nel traffico di importazione ed esportazione. Questo effetto deve essere evitato soprattutto negli anni fra il 2001 e il 2004/2006, quando anche il traffico ferroviario di importazione ed esportazione potrebbe essere sotto pressione. La TTA è tuttavia necessaria per applicare la clausola di salvaguardia conformemente all'articolo 46 dell'accordo sui trasporti terrestri. Vi sottoporremo per tempo il relativo messaggio.

## **263 Ripercussioni dell'accordo e dei provvedimenti supplementari**

### **263.1 Ripercussioni sui trasporti**

È praticamente impossibile determinare con esattezza quale sarà l'evoluzione dei trasporti, dal momento che le previsioni comportano sempre incertezze. Analogamente, non possiamo neanche prevedere quale sarà l'effetto di ogni singolo provvedimento. Sulla base di esami approfonditi, consideriamo tuttavia che l'accordo sui trasporti terrestri, congiuntamente ai principali provvedimenti nell'ambito della riforma ferroviaria, la TTPCP e l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria (FTP), nonché le misure collaterali nel traffico transalpino, consentiranno di conseguire a breve termine l'obiettivo di trasferimento perseguito dall'articolo sulla protezione delle Alpi. Nel traffico interno e in quello di importazione ed esportazione, l'evoluzione attualmente in atto potrebbe essere arrestata.

#### *Traffico interno e traffico di importazione ed esportazione (transalpino e non)*

Dagli anni Cinquanta il traffico merci su strada non ha mai smesso di aumentare, registrando addirittura un incremento del 250 per cento dagli anni Settanta a oggi. Il traffico merci per ferrovia invece ristagna. L'Accordo sui trasporti terrestri, congiuntamente alla TTPCP, all'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria (FTP), alla riforma ferroviaria e all'adozione di misure collaterali, consentono di arrestare questa tendenza. Nel traffico *interno* e in quello di *importazione ed esportazione* l'aumento corrisponde di fatto, rispettivamente, soltanto a metà e a un terzo di quello che si osserverebbe se mantenessimo gli attuali strumenti (limite di 28 t, tassa forfettaria sul traffico pesante, nessuna misura collaterale).

Le ferrovie dovrebbero essere in grado di superare la stagnazione cui sono confrontate dagli anni Settanta e aumentare il volume di merci trasportate. Per quanto concerne il *traffico interno*, l'aumento dovrebbe intervenire già nella fase transitoria. Sulla base delle conoscenze attuali si suppone che le prestazioni di trasporto (tkm) aumenteranno rispetto al 2000 del 10-15 per cento nel 2004 e addirittura del 25-30 per cento nel 2010. La ripartizione modale dovrebbe rimanere più o meno costante.

Nel traffico di *importazione ed esportazione*, l'eventuale minimo calo del traffico merci per ferrovia nei primi due anni della fase transitoria dovrebbe essere compensato già nel 2005. Nel 2010 le prestazioni di trasporto delle ferrovie dovrebbero essere del 20-25 per cento superiori rispetto al 2000.

### *Traffico transalpino (traffico di transito, di importazione ed esportazione e traffico interno)*

Nel traffico merci pesante attraverso le Alpi, ci adoperiamo per stabilizzare il volume del traffico nella fase transitoria dal 2001 al 2004 e in seguito, con l'applicazione dell'accordo definitivo ma al più tardi con l'entrata in funzione della galleria di base del San Gottardo, di trasferire su ferrovia i circa 650 000 autocarri che transiteranno ancora attraverso le Alpi. Secondo studi approfonditi effettuati sulla base di modelli del traffico questo obiettivo sarebbe realizzabile. I tempi della realizzazione dipenderanno tuttavia dalle misure adottate dalla Comunità europea per promuovere il traffico merci per ferrovia e per introdurre una tassa sul traffico pesante commisurata alle distanze.

Sulla base degli studi menzionati, a partire dal 2005 (quando sarà aumentata la fiscalità e sarà entrata in funzione la galleria di base del Lötschberg), il numero di viaggi di veicoli pesanti attraverso le Alpi dovrebbe scendere al di sotto dei valori attuali - e questo nonostante l'aumento del traffico e la diminuzione dei veicoli che attualmente aggirano il nostro Paese passando attraverso la Francia e l'Austria. Nella fase transitoria, il conseguimento dell'obiettivo di stabilizzazione del traffico merci pesanti dipenderà dal grado di coordinamento della politica europea in materia di traffico, in particolare per quanto concerne l'introduzione di una tassa sul traffico pesante commisurata alle distanze e dal promovimento a livello europeo del traffico merci per ferrovia. La seguente tabella riassume tali effetti. I valori inferiori corrispondono allo scenario secondo cui la Comunità europea promuove ulteriormente il traffico merci per ferrovia e introduce provvedimenti nel settore stradale, quale ad esempio una tassa sul traffico commisurata alle distanze. I valori superiori corrispondono invece al «worst case», ossia al caso in cui la Comunità europea non adotta provvedimenti né tiene conto di eventuali difficoltà relative alle capacità nel settore stradale.

#### **Ripercussioni sul traffico merci transalpino**

Anno	Evoluzione ipotetica del traffico stradale con l'accordo sui trasporti terrestri ma senza provvedimenti nel settore ferroviario <sup>1</sup>	Traffico transalpino: ulteriore trasferimento sulla ferrovia <sup>2</sup>	Rimanente traffico merci transalpino su strada
sino al 2004	1 650 000-1 850 000	300 000-450 000	1 200 000-1 550 000
2005	1 300 000-1 500 000	450 000-600 000	700 000-1 050 000
dal 2008	1 400 000-1 600 000	650 000-750 000	650 000- 950 000

<sup>1</sup> Con la TTPCP, i contingenti per i viaggi di veicoli da 40 t e i contingenti per viaggi, leggeri e vuoti, ma senza gli effetti dell'ammodernamento della ferrovia, della riforma ferroviaria e delle misure collaterali.

<sup>2</sup> In seguito all'ammodernamento della ferrovia, alla riforma ferroviaria, a iniziative delle ferrovie stesse e alle misure collaterali.

La tabella mostra anche che le ferrovie, grazie alla NFTA, alla riforma ferroviaria e alle misure collaterali, dovrebbero essere in grado di potenziare la loro prestazione nel traffico transalpino.

Se manteniamo invece gli strumenti attuali (limite di 28 t, tassa forfettaria sul traffico pesante), il traffico merci su strada attraverso le Alpi continuerà inarrestabilmente

ad aumentare, raggiungendo nel 2007 un valore di almeno 1,6-1,7 milioni di auto-carri.

Occorre tuttavia ribadire che questi dati si fondano su previsioni e che comportano pertanto un certo margine di incertezza.

### **263.2 Ripercussioni sull'ambiente**

Le future ripercussioni ambientali del traffico merci su strada dipenderanno dell'evoluzione della prestazione di viaggio nonché delle prescrizioni sui gas di scarico. Le valutazioni qui di seguito si fondano sui presupposti che l'attuale normativa (EURO 2) sarà inasprita in seguito all'attuazione delle tre tappe successive (da EURO 3 a EURO 5) e che la Svizzera adotti anch'essa le nuove norme CE.

In generale, la qualità dell'aria migliorerà sensibilmente rispetto a oggi. A partire dall'entrata in vigore definitiva dell'accordo (apertura della galleria di base del Lötschberg, applicazione integrale della TTPCP), le emissioni di NO<sub>x</sub> dovute al *traffico merci su strada attraverso le Alpi* dovrebbero diminuire di oltre il 50 per cento rispetto al 1997. I motivi saranno da ricondurre per metà agli effetti nel settore dei trasporti dell'accordo sui trasporti terrestri, nonché ai provvedimenti sul fronte ferroviario (NFTA, riforma ferroviaria) e alle misure collaterali. Per l'altra metà, il miglioramento della qualità dell'aria sarà dovuto all'inasprimento delle norme sui gas di scarico (minore quota di veicoli conformi alle norme EURO 0 e EURO 1, introduzione di norme più severe). Anche le emissioni di CO<sub>2</sub> dovute al traffico merci su strada attraverso le Alpi diminuiranno parallelamente alla riduzione della prestazione di viaggio. Già nella fase transitoria dell'accordo sui trasporti terrestri, il carico inquinante sull'atmosfera dovuto al traffico merci pesante attraverso le Alpi dovrebbe rimanere costante se non addirittura diminuire leggermente in funzione dell'evoluzione delle prestazioni di viaggio.

Anche nel *traffico interno* e in quello di *importazione ed esportazione*, l'emissione di sostanze inquinanti diminuirà grazie a una minore crescita del traffico e al crescente impiego di veicoli più puliti.

Occorre aggiungere che, data la natura stessa dell'inquinamento atmosferico, i problemi ambientali ad esso correlati hanno carattere transfrontaliero e, nel caso delle emissioni di CO<sub>2</sub>, addirittura globale. Nella regione alpina l'inquinamento atmosferico dovuto al traffico pesante diminuirà nettamente grazie all'attuazione del principio del percorso più breve<sup>51</sup> e al conseguente calo delle prestazioni di viaggio, con ripercussioni positive sulla situazione ambientale globale.

### **263.3 Ripercussioni sull'infrastruttura stradale**

L'aumento del limite di peso a 40 tonnellate non ha praticamente alcuna ripercussione negativa sulla qualità dell'infrastruttura stradale svizzera. L'usura della carreggiata è di fatto determinata dal carico per asse e dal numero di veicoli che vi transitano (numero di passaggi). Gli autocarri da 40 tonnellate non hanno un carico per

<sup>51</sup> Il traffico di aggiramento causato dall'imposizione di limiti di peso viene ritrasferito sulle strade svizzere, mentre quello di veicoli vuoti e con carico leggero viene ritrasferito sulle strade francesi e austriache.

asse maggiore dei veicoli merci di dimensioni minori. Inoltre, l'accordo sui trasporti terrestri comporterà un calo della prestazione di viaggio nel trasporto merci su strada rispetto al mantenimento degli attuali strumenti di politica dei trasporti e addirittura, a medio termine, una diminuzione in termini assoluti.

Anche per quanto concerne i ponti, l'aumento del tonnellaggio non avrà praticamente alcun effetto negativo, dal momento che le costruzioni conformi alle norme di sicurezza in vigore a partire dal 1970 offrono sufficiente sicurezza ai mezzi di 40 tonnellate. Per opere edificate secondo le norme valide a partire dal 1956 sono comunque necessari, anche in caso di mantenimento degli attuali strumenti di politica dei trasporti, importanti lavori di manutenzione per aumentare le capacità di carico.

## **264            Commento agli atti legislativi**

### **264.1        Commento alla legge federale concernente il trasferimento                   su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi                   (legge sul trasferimento del traffico)**

Conformemente a quanto risulta dall'*ingresso*, la nuova legge si fonda sull'articolo 84 (ex art. 36<sup>sexies</sup>) della Costituzione federale (articolo sulla protezione delle Alpi) e contiene disposizioni in esecuzione dell'Accordo fra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (accordo sui trasporti terrestri con la Comunità Europea).

L'*articolo 1 capoverso 1* definisce l'obiettivo generico della Confederazione, conformemente all'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost; ex art. 36<sup>sexies</sup> Cost.), di trasferire un volume viepiù maggiore di traffico merci pesante attraverso le Alpi dalla strada alla ferrovia. A tal fine, occorre che la Confederazione, i Cantoni, le ferrovie e i partner europei concordino le loro procedure. Il *capoverso 2* concretizza questa finalità. Per valutare in che misura l'obiettivo sarà conseguito, si considererà il traffico rimanente sulle strade di transito definite nella legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina (RS 725.14). Il più presto possibile, ma al più tardi un anno dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo, il traffico merci pesante che transita nelle Alpi attraverso i quattro principali passi stradali (Gran San Bernardo, Sempione, San Gottardo, San Bernardino) dovrà essere ridotto a circa 650 000 viaggi all'anno. Questo consentirà di attuare l'obiettivo di trasferimento da noi perseguito conformemente all'articolo sulla protezione delle Alpi e di ridurre il traffico del 50 per cento circa rispetto a oggi.

Il trasferimento perseguito non deve avvenire mediante provvedimenti coercitivi, bensì mediante un pacchetto di strumenti di economia di mercato non discriminatori. Soprattutto grazie agli strumenti di cui all'*articolo 2 capoverso 1*, la Confederazione ha la possibilità di gestire l'evoluzione del traffico, segnatamente definendo le condizioni quadro per il traffico stradale e ferroviario, approntando le infrastrutture necessarie e concludendo accordi internazionali. Conformemente al *capoverso 2* il nostro Collegio può integrare questi provvedimenti nell'ambito delle sue competenze legislative mediante misure «collaterali» che ne rafforzano o completano l'efficacia. Il messaggio (cfr. n. 262.3) commenta tali misure.

Ai sensi di una pianificazione continua, l'*articolo 3* disciplina la fase transitoria sino al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'articolo 1 capoverso 2. Conformemente al *capoverso 1* ogni due anni sottoporremo alle competenti commissioni parlamenta-

ri un rapporto sul trasferimento del traffico che, in ossequio al *capoverso* 2, illustrerà l'efficacia delle misure adottate, gli obiettivi intermedi fissati per il biennio successivo e la procedura da seguire per raggiungere l'obiettivo di trasferimento di circa 650 000 viaggi. Secondo il *capoverso* 3, il primo rapporto sul trasferimento del traffico sarà redatto nella primavera del 2002, quando disporremo dei dati relativi all'evoluzione del traffico durante il 2001. Lo scopo è di arrestare la tendenza all'aumento attualmente in atto e di stabilizzare il volume del traffico nei primi due anni dall'entrata in vigore dell'accordo al livello del 2000 (*cpv.* 4). In generale, occorre procedere quanto prima a un graduale aumento del traffico merci per ferrovia accompagnato dalla riduzione del volume di traffico merci su strada. Oltre alle misure collaterali di cui all'articolo 2 capoverso 2, che saranno efficaci già a breve termine, a partire dal 2005 l'effetto di trasferimento sarà potenziato dall'aumento della fiscalità stradale, dalla soppressione dei contingenti e, dal 2006/ 07, dall'entrata in funzione della galleria di base del Lötschberg.

L'*articolo 4* disciplina diversi aspetti della tassa riscossa sui contingenti in virtù di accordi internazionali (Svizzera-CE; Svizzera-Stati terzi). Benché contenga disposizioni in parte direttamente applicabili sull'entità dei contingenti e sulla tassa da versare in vece della TTPCP, l'accordo non disciplina gli altri aspetti del prelievo della tassa (p. es. disposizioni d'esecuzione e penali), né l'impiego degli introiti. In futuro, anche altri accordi internazionali in materia di trasporti (Svizzera - Stati terzi) potrebbero contenere disposizioni analoghe sui contingenti, dal momento che tali Paesi devono poter fruire di condizioni non discriminatorie, comparabili a quelle svizzere. Il *capoverso 1* stabilisce che le questioni relative al prelievo della tassa non disciplinate specificamente dagli accordi internazionali sui trasporti soggiacciono di massima alla legge federale concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni. Il nostro Collegio disciplina tuttavia l'esecuzione e può segnatamente prevedere altre normative per questioni relative alla competenza. Il *capoverso 2* definisce l'impiego dei proventi realizzati con tali contingenti, destinandoli principalmente, previa detrazione delle spese di esecuzione, al finanziamento di misure di cui all'articolo 2. I rimanenti proventi realizzati con i contingenti dovranno alimentare direttamente il Fondo per il finanziamento di grandi progetti nel settore dei trasporti pubblici, data l'importanza della NFTA ai fini del trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia.

L'*articolo 5* conferisce al nostro Collegio la competenza di concretizzare i possibili contingenti per gli Svizzeri conformemente agli accordi internazionali in materia di trasporti (in particolare l'accordo sui trasporti terrestri concluso con la Comunità Europea) definendo il numero di autorizzazioni e la chiave di ripartizione fra i viaggi di veicoli di 40 tonnellate, i viaggi vuoti e i viaggi leggeri, nonché mediante altre disposizioni d'esecuzione. A tal fine saremo tenuti a considerare le condizioni quadro menzionate nel *capoverso 2*. Il *capoverso 3* conferisce al nostro Collegio la competenza di autorizzare contingenti e, se del caso, di vincolare le relative autorizzazioni a determinate condizioni, quali in particolare l'utilizzazione dei trasporti merci ferroviari.

L'*articolo 6* modifica il diritto vigente adeguando due atti normativi. Il *numero 1* completa la legge concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni affinché i Cantoni particolarmente colpiti possano disporre (oltre che dei fondi provenienti dagli introiti realizzati con i contingenti durante la fase transitoria) di un contributo finanziario per i controlli sul traffico pesante. La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni può essere efficace solo se applicata in modo coerente

e quindi sottoposta a un severo regime di controllo. Sarebbe auspicabile integrare i controlli in questo ambito con quelli effettuati in relazione ad altre prescrizioni. Il numero 2 completa la legge sulla circolazione stradale con una norma di delega, secondo cui il nostro Collegio può prevedere misure di gestione del traffico per il traffico merci pesante.

Secondo l'articolo 7, la legge federale sul trasferimento del traffico è di durata limitata e disciplina anzitutto una fase transitoria in vista di una soluzione durevole sulla base dell'accordo sui trasporti terrestri. In futuro dovrà essere sostituita da una legge d'esecuzione dell'articolo costituzionale 84 sulla protezione delle Alpi (ex art. 36<sup>sexies</sup>), che in particolare dovrà proseguire l'attuazione degli obiettivi di cui all'articolo 1. La legge dovrebbe anche istituire la base legale per una tassa sul transito alpino, necessaria soprattutto per adempiere le esigenze della clausola di salvaguardia in materia fiscale (aumento della fiscalità del 12,5%). Presenteremo il relativo messaggio al più tardi nel corso del 2006. Analogamente al decreto sull'involucro finanziario, la legge sul trasferimento del traffico ha validità sino al 2010 al più tardi e dovrebbe entrare in vigore contemporaneamente all'accordo bilaterale sui trasporti terrestri. Qualora vi dovessero essere ritardi in relazione a quest'ultimo, la legge potrà entrare in vigore indipendentemente, in modo da consentire al nostro Collegio di avviare per tempo le misure collaterali.

## **264.2      Commenti al decreto federale sull'involucro finanziario per il promovimento del trasporto combinato**

Il decreto federale sull'involucro finanziario per il promovimento del trasporto combinato serve al finanziamento delle misure collaterali. L'involucro si riferisce tuttavia soltanto alle misure che non dispongono ancora di una base di finanziamento. Ne sono pertanto esclusi ad esempio i contributi di investimento per i terminal nell'ambito di programmi pluriennali. I mezzi finanziari provengono anzitutto dai proventi dell'imposta sugli oli minerali e dai proventi realizzati con i contingenti conformemente all'accordo bilaterale sui trasporti terrestri (a partire dal 2001). I 2850 milioni di franchi stanziati dal decreto (in media 259 mio di fr. annui, ossia 134 mio di fr. annui in più rispetto a oggi) serviranno a garantire il finanziamento della riduzione dei prezzi di tracciato e degli indennizzi nel traffico combinato. L'involucro finanziario entrerà in vigore con l'approvazione delle vostre Camere e dovrebbe pertanto procurare i mezzi necessari per il finanziamento delle misure collaterali già nel 2000. Il decreto si estende su 11 anni poiché vi è la possibilità, ad esempio, che la Confederazione concluda una convenzione quadro concernente l'ordinazione dell'offerta dell'autostrada viaggiante per il Lötschberg-Sempione sino al 2010. In tal modo ne sarebbe garantita la base finanziaria.

## **265            Ulteriori adeguamenti legali**

La maggior parte degli adeguamenti necessari ai fini delle misure collaterali concernono le ordinanze. Intendiamo procedere per tempo, in ogni caso prima dell'entrata in vigore dell'accordo sui trasporti terrestri, alle modifiche elencate qui di seguito, nonché a tutti gli adeguamenti legali necessari.

## Ulteriori adeguamenti legali

Misure collaterali	Adeguamenti legali
Intensificazione dei controlli del traffico pesante	Ordinanza concernente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (in elaborazione)
Condizioni di lavoro nel traffico merci su strada	Accordo europeo sul lavoro degli equipaggi di veicoli che eseguono trasporti internazionali su strada AETR (con atto separato)
Gestione su tutto il territorio nazionale del traffico pesante in caso di congestione degli assi di transito attraverso le Alpi	Nuova ordinanza
Velocità minima sulle tratte di montagna (pendenze)	Adeguamento dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale (RS 741.11)
Maggior efficienza nel sistema di finanziamento (Nuova impostazione delle indennità)	Adeguamento dell'ordinanza sul promovimento del traffico combinato (RS 742.149)
Esenzione parziale dalla TTPCP per i percorsi stradali iniziali e finali nel TCNA e soppressione della normativa sulle zone radiali	Ordinanza concernente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (in elaborazione); Adeguamento dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale (RS 741.11); Adeguamento dell'ordinanza concernente le stazioni di trasbordo del traffico combinato (RS 741.112)
Aumenti di produttività nell'ambito dell'infrastruttura ferroviaria	Già attuato: parte integrante degli «Obiettivi strategici del Consiglio federale per le FFS (Strategia di proprietario)»
Aumenti di produttività nell'ambito dell'esercizio ferroviario	Già attuato: parte integrante degli «Obiettivi strategici del Consiglio federale per le FFS (Strategia di proprietario)»

## 27 Accordo sulla libera circolazione delle persone

### 271 Situazione iniziale

Per quanto concerne la circolazione delle persone la situazione iniziale era la seguente: nell'ambito dei negoziati e del successivo dibattito politico sull'Accordo SEE l'attuazione della libera circolazione delle persone si è rivelata una questione delicata in materia di politica nazionale. Vista tale situazione iniziale, ossia il fatto che l'obiettivo non fosse più quello di una completa partecipazione della Svizzera al mercato interno europeo, ci siamo sforzati di raggiungere anche nella circolazione

delle persone un risultato che quantitativamente e qualitativamente fosse inferiore al patrimonio normativo comunitario negoziato nel quadro dello SEE. In base allo svolgimento dei negoziati descritto all'inizio, la circolazione delle persone è stata un tema per così dire obbligato dei negoziati settoriali bilaterali. Il nostro principale obiettivo era tuttavia quello di non conseguire un passaggio automatico alla libera circolazione delle persone.

Nel corso dei negoziati la Svizzera ha inoltre proposto che le parti contraenti, in occasione della firma dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, presentasse una dichiarazione comune concernente la loro collaborazione nel settore della politica delle migrazioni e dell'asilo. Numerosi Paesi membri si sono tuttavia opposti. Abbiamo pertanto deciso di presentare una dichiarazione unilaterale, in cui ricordiamo che la Svizzera è pronta a prendere parte al sistema di coordinamento dell'UE nel settore delle richieste d'asilo e proponiamo nel contempo di intensificare la cooperazione a questo livello.

## **272      Obiettivi dell'accordo**

La situazione di partenza dei negoziati bilaterali era notevolmente diversa da quella dei negoziati sullo SEE. Non si trattava più di realizzare l'insieme delle quattro libertà al fine di partecipare pienamente e interamente al mercato unico. Nell'ottica svizzera, l'obiettivo non era quindi la realizzazione completa della libera circolazione delle persone; dal nostro punto di vista era concepibile solo l'apertura parziale della nostra politica in materia di stranieri e di mercato del lavoro. L'ampiezza di tale apertura dipendeva, da un lato, dai nostri interessi specifici in questo settore, dall'altro, dalla misura in cui questa apertura era atta a fare avanzare i dossier prioritari per la Svizzera.

Per ragioni economiche (riforma/rivitalizzazione del mercato del lavoro), di politica migratoria e di politica estera (negoziati sulla circolazione delle persone in quanto chiave dei negoziati settoriali con la CE), e per prevenire la discriminazione degli Svizzeri residenti all'estero, la Svizzera aveva senza dubbio tutto l'interesse ad avviare negoziati sulla circolazione delle persone con la CE. Lo stesso vale per il reciproco riconoscimento dei diplomi e il coordinamento, in forma ristretta, dei sistemi di sicurezza sociale.

Il 31 agosto 1994, abbiamo adottato la decisione di principio di dare la preferenza, nell'ambito della circolazione delle persone, a un mandato di negoziazione limitato. Abbiamo quindi adottato una linea di negoziato consistente nell'accettare convenzionalmente l'integrazione nel diritto svizzero di elementi equivalenti del patrimonio normativo comunitario in materia di libera circolazione delle persone, allo scopo di operare una liberalizzazione qualitativa della circolazione delle persone per quanto concerne le condizioni di dimora e d'occupazione.

Con la decisione del 3 aprile 1996, abbiamo esteso il nostro mandato originario ai seguenti punti (estensione del mandato):

- Applicazione del trattamento nazionale per i cittadini dell'UE in Svizzera e per gli Svizzeri nell'UE a partire dall'entrata in vigore dell'accordo.
- Dopo due anni abrogazione reciproca della priorità dei lavoratori nazionali e soppressione dei controlli delle condizioni di retribuzione e di lavoro ine-

renti ai cittadini dell'UE. Occorre inoltre prevedere contingenti preferenziali per questi ultimi.

- Dopo cinque anni, avvio di negoziati sulla rinuncia al contingentamento e la clausola di salvaguardia.

I negoziati sono quindi proseguiti sulla base di questa estensione del mandato ed è stato infine possibile raggiungere un risultato secondo la nuova impostazione (per i dettagli vedi qui di seguito). L'apertura vera e propria nell'ambito della circolazione delle persone è avvenuta il 15 luglio 1996.

## **273      Contenuto dell'accordo**

### **273.1      La circolazione delle persone in senso stretto**

#### **273.11    La libera circolazione delle persone nell'UE**

Le norme della libera circolazione delle persone – già in vigore all'interno dell'UE – sono applicabili di principio anche per la Svizzera<sup>52</sup> dopo la scadenza del termine di transizione. L'accordo bilaterale prevede una transizione graduale e non automatica alla libera circolazione delle persone. Il disciplinamento transitorio concreto è descritto in modo esaustivo nel numero 273.12.

La libera circolazione delle persone, già definita negli articoli 28 e seguenti dell'Accordo SEE, comprende la libera circolazione dei lavoratori salariati e delle persone che esercitano un'attività indipendente, ossia tutti i cittadini dell'UE possono scegliere liberamente il loro posto di lavoro e il luogo di dimora entro i confini del mercato interno e beneficiare degli stessi diritti della popolazione indigena. La condizione per rivendicare il diritto di soggiorno è quella di svolgere un'attività lavorativa dipendente o indipendente; nel mercato interno non è prevista la libera circolazione dei disoccupati (le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione possono essere esportate per tre mesi al massimo).

La libera circolazione dei *lavoratori* comporta la parità di trattamento, ossia il divieto di discriminazione. Prevede l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati parte per quanto concerne l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro; questi beneficiano delle stesse agevolazioni sociali e fiscali e degli stessi diritti di formazione dei cittadini nazionali. Possono inoltre far valere sul mercato del lavoro la stessa priorità di cui beneficiano cittadini nazionali.

Salvo le limitazioni giustificate per motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e sanità pubblica, i lavoratori hanno il diritto di muoversi e prendere dimora liberamente sul territorio di uno Stato membro al fine di intraprendere o esercitare un'attività lavorativa; essi hanno diritto a una completa mobilità professionale e geografica.

Le disposizioni sulla libera circolazione prevedono *il ricongiungimento familiare*. Il coniuge e i parenti in linea discendente con un'età inferiore ai 21 anni e i parenti, in linea ascendente e discendente, al cui sostentamento il lavoratore provvede, hanno,

<sup>52</sup> Il termine di transizione è in linea di massima di 12 anni; il patrimonio normativo comunitario in questo ambito sarà però applicato già dopo 5 anni, ma con la riserva di reintrodurre provvedimenti di restrizione (clausola di salvaguardia unilaterale).

indipendentemente dalla nazionalità, il diritto di risiedere presso il lavoratore. Il coniuge e i figli hanno a loro volta il diritto di svolgere un'attività lucrativa.

I lavoratori migranti, dopo aver cessato un'attività in un altro Stato parte, hanno il diritto a determinate condizioni di rimanere in questo Stato. Il *diritto di rimanere* spetta in primo luogo ai lavoratori che in seguito al raggiungimento dell'età di pensionamento cessano la loro attività, purché negli ultimi 12 mesi abbiano esercitato un'attività lavorativa e abbiano soggiornato per almeno tre anni nello Stato membro. Tale diritto è applicabile anche per i lavoratori che abbandonano il loro impiego in seguito a un'incapacità lavorativa di lunga durata. Infine tale diritto è acquisito anche quando il lavoratore, dopo un'interruzione di tre anni, riprende l'attività in uno Stato parte limitrofo come lavoratore frontaliero, ma ritorna regolarmente al proprio domicilio. Il diritto di rimanere è esteso anche ai familiari.

Per *entrare e uscire da uno Stato* sono sufficienti una carta d'identità o un passaporto validi. Su presentazione di un documento d'identità o di un certificato di lavoro, al lavoratore è rilasciato un permesso di soggiorno che ha tuttavia un carattere puramente dichiarativo e che nel caso di contratti di lavoro illimitati e pluriennali è valido cinque anni. Nel caso di un contratto di lavoro inferiore a un anno (dimora temporanea o stagionale), è rilasciato un documento di soggiorno corrispondente alla durata del contratto. I lavoratori che svolgono un'attività lucrativa per una durata prevedibilmente inferiore a tre mesi non necessitano di un documento di soggiorno. Lo stesso vale anche per i turisti che soggiornano per al massimo tre mesi.

Secondo il patrimonio normativo comunitario, anche *i lavoratori autonomi* che si stabiliscono in uno Stato membro o che forniscono prestazioni transfrontaliere beneficiano della libera circolazione. La libertà di stabilimento comporta il diritto di intraprendere e esercitare attività lavorative indipendenti nonché di fondare e dirigere imprese conformemente alle disposizioni legislative del Paese ospitante, così come sono applicati ai cittadini di quest'ultimo. Anche i lavoratori indipendenti hanno diritto al ricongiungimento familiare.

La libera prestazione di servizi concerne le prestazioni transfrontaliere e limitate nel tempo. Tali servizi comprendono in particolare le attività di carattere industriale, commerciale, artigianale e le attività delle libere professioni. Essa autorizza il prestatore di servizi a oltrepassare i confini per prestare i suoi servizi in un altro Stato contraente e a soggiornarvi. La libera prestazione di servizi è integrata nell'accordo ma solo come prestazione transfrontaliera legata alla persona e non nel senso del patrimonio normativo comunitario (cfr. n. 273.13).

La libera circolazione delle *persone che non esercitano un'attività lucrativa* è disciplinata nell'UE solo dal 1° luglio 1992 e concerne i seguenti gruppi di popolazione: titolari di pensioni o di rendite, studenti e altre persone senza attività lucrativa. Le persone appartenenti a queste categorie hanno il diritto di soggiornare con i loro familiari in qualunque Stato membro purché siano coperti da un'assicurazione malattie e dispongano di risorse sufficienti per non dover ricorrere all'assistenza sociale.

Il diritto alla libera circolazione sottostà alla *riserva dell'ordine pubblico*. La libera circolazione può essere sottoposta a limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

Riserva per *gli impieghi nell'amministrazione pubblica*: le prescrizioni sulla libera circolazione non sono applicabili agli impieghi nell'amministrazione pubblica. Questa eccezione concerne le attività che comportano l'esercizio del potere pubblico o la tutela degli interessi dello Stato o di altri enti pubblici.

Le tappe successive al 1992 (anno in cui il popolo svizzero ha respinto l'Accordo SEE), ossia il Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione) e il Trattato di Amsterdam, in particolare la soppressione dei controlli alle frontiere prevista con l'integrazione dell'«acquis» di Schengen, non sono oggetto dell'accordo bilaterale e non saranno quindi riprese nemmeno dopo la scadenza del termine di transizione.

Il messaggio concernente l'approvazione dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (92.052) fornisce una descrizione più precisa del patrimonio normativo comunitario nell'ambito della libera circolazione delle persone.

## **273.12 Passaggio graduale alla libera circolazione delle persone**

Come già illustrato inizialmente, nell'ambito delle trattative sugli accordi settoriali abbiamo negoziato un accordo che preveda un passaggio graduale e non automatico alla libera circolazione delle persone. Quest'ultima sarà introdotta solo dopo la scadenza del termine di transizione, ossia per la prima volta dopo cinque anni, e in via definitiva solo dopo 12 anni (fatta salva la clausola di salvaguardia consensuale; n. 273.14a).

Nel dossier relativo alla circolazione delle persone abbiamo trattato i seguenti settori:

- libera circolazione delle persone che esercitano un'attività lucrativa (lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi);
- libera circolazione delle persone senza attività lucrativa (studenti, titolari di pensioni o di rendite e altri),

nonché le politiche collaterali:

- riconoscimento di diplomi e formazioni professionali;
- coordinamento dei regimi di sicurezza sociale.

Già a partire dall'entrata in vigore dell'accordo sarà applicabile il trattamento nazionale (National Treatment) per i cittadini dell'UE in Svizzera e per i cittadini Svizzeri nell'UE. Secondo una nuova disposizione, i cittadini dell'UE avranno diritto di ottenere un permesso (sulla base della reciprocità anche gli Svizzeri nell'UE) qualora le condizioni del contingentamento, della priorità dei lavoratori nazionali e dei controlli delle condizioni di retribuzione e di lavoro siano adempiute. Simultaneamente sono istituiti contingenti preferenziali (dimoranti permanenti: 15 000, dimoranti temporanei 115 000) per i cittadini dell'UE. Con l'entrata in vigore, vi è inoltre la possibilità di fare appello a una clausola di salvaguardia consensuale (n. 273.14a).

Dopo due anni dall'entrata in vigore dell'accordo, verrà meno il principio della priorità ai propri cittadini. Contemporaneamente saranno soppressi per i cittadini dell'UE i controlli (discriminatori) delle condizioni di retribuzione e di lavoro mediante le cosiddette misure collaterali (cfr. n. 276).

La Svizzera può tuttavia mantenere il contingentamento per i cinque anni successivi all'entrata in vigore dell'accordo. La libera circolazione delle persone sarà quindi introdotta «in prova» per la prima volta nel corso del sesto anno. In virtù di una speciale clausola di salvaguardia («clausola valvola») la Svizzera può tuttavia reintrodurre i contingenti anche dopo il quinto anno se l'immigrazione supera di oltre il 10 per cento la media degli ultimi tre anni. In questo caso, la Svizzera nei due anni successivi può limitare l'immigrazione alla media degli ultimi tre anni più il 5 per cen-

to. Questi provvedimenti restrittivi sono applicati solo provvisoriamente e unilateralmente senza il pericolo di misure di ritorsione.

L'accordo è stato concluso di principio per un periodo iniziale di sette anni. Prima della scadenza di questo periodo, la Svizzera ha la possibilità di pronunciarsi sul suo proseguimento nell'ambito di un decreto federale sottoposto a referendum. In caso di referendum, il popolo svizzero può votare sul suo proseguimento. Dal canto suo, l'UE proseguirà l'applicazione dell'accordo tacitamente.

Dopo 12 anni la libera circolazione è applicabile senza restrizioni fatto salvo il ricorso alla clausola di salvaguardia consensuale (n. 273.14a).

Durante il periodo di transizione<sup>53</sup> per diversi settori sono applicabili disposizioni speciali in deroga al patrimonio normativo comunitario:

- dimoranti temporanei;
- frontalieri;
- trasformazione in permesso di dimora annuale;
- persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente;
- diritto al ritorno.

I *dimoranti temporanei* che al momento dell'entrata in vigore dell'accordo soggiornano già nell'altro Stato membro e esercitano un'attività lucrativa hanno il diritto di rinnovare il permesso, senza che possa essere contestato loro l'esaurimento dei contingenti. La trasformazione in dimora permanente resta tuttavia sottoposta a contingente.

I *frontalieri* durante il periodo di transizione hanno diritto alla mobilità professionale e geografica solo all'interno delle zone frontaliere.

Il *diritto di trasformare* il permesso di dimorante temporaneo in permesso di dimorante permanente continuerà a sussistere durante il periodo transitorio. La trasformazione può essere effettuata dopo soggiorni di 30 mesi in totale e sarà computata nei contingenti. Scaduto il termine di transizione, non ci sarà più questa possibilità. Tale trasformazione è tuttavia possibile in ogni momento se esiste un contratto di lavoro pluriennale.

Durante il periodo di transizione anche l'esercizio di un'*attività lucrativa indipendente* è sottoposta a una normativa speciale. Chi vuole esercitare un'attività lucrativa indipendente ottiene per un periodo di sei mesi un permesso di dimora limitato a questo periodo. Successivamente, il lavoratore indipendente ottiene un permesso di dimora di cinque anni purché dimostri di esercitare effettivamente un'attività lucrativa indipendente.

Durante il periodo di transizione sono applicabili normative speciali anche per l'esercizio del diritto al ritorno. Per un periodo di sei anni dopo l'uscita dal Paese è previsto un diritto di accesso privilegiato all'interno di un contingente in caso di rientro (nuovo: durante il periodo di transizione: computo nel contingente).

<sup>53</sup> Per quanto concerne la durata del periodo di transizione, cfr. sopra.

### 273.13 Le singole categorie di soggiorno (Allegato I)

L'accordo riprende le categorie di permessi previsti nel patrimonio normativo comunitario. A partire dall'entrata in vigore saranno quindi introdotte le seguenti categorie:

#### *a. Soggiorno permanente*

La durata del permesso in caso di contratto di lavoro pluriennale è di cinque anni; il permesso è automaticamente prolungato se il rapporto di lavoro continua. È stabilita la mobilità geografica e professionale nonché un diritto al ricongiungimento familiare. Il permesso di stabilimento è come finora rilasciato a tutti i cittadini dell'UE in base a convenzioni sullo stabilimento o per ragioni di reciprocità. Tale diritto è illimitato e rilasciato senza condizioni ed è più esteso del permesso di soggiorno secondo il patrimonio normativo comunitario.

#### *b. Soggiorno temporaneo/stagionale*

Lo statuto di stagionale è soppresso con l'entrata in vigore dell'accordo; è sostituito da uno statuto di soggiorno temporaneo eurocompatibile. La durata del permesso è legata alla durata del contratto di lavoro (contratti di lavoro inferiori a un anno). Sussiste il diritto al ricongiungimento familiare e alla mobilità professionale e geografica.

#### *c. Frontalieri*

L'obbligo del rientro giornaliero al proprio domicilio è sostituito da un obbligo di rientro settimanale. Un precedente soggiorno di sei mesi nelle zone frontaliere limitrofe non è più richiesto. La durata del permesso è di cinque anni. Sussiste il diritto di proroga del permesso e di mobilità (durante un periodo di transizione di cinque anni solo nelle zone frontaliere). Cinque anni dopo l'entrata in vigore le zone frontaliere saranno soppresse.

#### *d. Prestatore di servizi*

L'accordo prevede pure una liberalizzazione della prestazione di servizi transfrontaliera a titolo personale. Nei settori in cui esiste o viene concluso un accordo sulla prestazione di servizi tra la Svizzera e l'UE (p. es. gli appalti pubblici), la prestazione di servizi non deve essere ostacolata dalle disposizioni sulla circolazione delle persone. Alle persone che forniscono servizi in virtù di tale accordo, l'accordo sulla circolazione delle persone garantisce il diritto di ingresso e di soggiorno per la durata dell'attività.

L'accordo prevede inoltre il diritto del prestatore di servizi (lavoratori subordinati e autonomi) di recarsi in uno Stato terzo e di fornirvi prestazioni per un periodo limitato (90 giorni lavorativi per anno civile). Per due anni è applicabile, come illustrato in precedenza, la deroga della priorità dei lavoratori nazionali e dei controlli delle condizioni di retribuzione e di lavoro.

Il diritto di ingresso e di soggiorno come prestatore di servizi è attribuito anche ai lavoratori di *Stati terzi* inviati in un altro Stato per fornire una prestazione di un'impresa con sede in uno Stato contraente.

Le normative nazionali del Paese ospitante nell'ambito delle prestazioni di servizi sono ancora applicabili nei seguenti settori:

- condizioni di lavoro e d'occupazione secondo la direttiva CE relativa al distacco dei lavoratori
- collocamento e personale a prestito
- servizi finanziari il cui esercizio richiede un'autorizzazione e una vigilanza (contrôle prudentiel)
- se sussistono gravi motivi di interesse generale.

*In sintesi*, i principali miglioramenti apportati dalla conclusione dell'accordo bilaterale sulla circolazione delle persone rispetto all'attuale disciplinamento in materia di stranieri sono i seguenti:

- diritto di ottenere un permesso per le persone che esercitano un'attività lucrativa fatti salvi il contingentamento, la priorità dei lavoratori nazionali e i controlli delle condizioni di retribuzione e di lavoro (durante il periodo di transizione, vedi sopra)
- diritto di soggiorno per le persone senza attività lucrativa (titolari di pensioni o di rendite, studenti e altri)
- trattamento nazionale paritario (National Treatment)
- accesso ad attività lucrative indipendenti
- mobilità geografica e professionale
- diritto al ricongiungimento familiare
- diritto dei familiari di esercitare un'attività lucrativa
- proroga automatica del permesso
- diritto di rimanere al termine dell'occupazione
- diritto al ritorno.

## **273.14 Altre particolarità dell'accordo**

*a. Comitato misto (clausola di salvaguardia/composizione delle controversie; art. 14, 19)*

È istituito un Comitato misto (Comité mixte) responsabile del buon funzionamento dell'accordo. A tal fine esso può formulare raccomandazioni e adottare decisioni nei casi previsti dall'accordo. Per le decisioni del Comitato misto è richiesta l'unanimità.

In caso di forte incremento dell'immigrazione, o di gravi problemi economici o sociali, il Comitato misto si riunisce per decidere le misure necessarie per risolvere i problemi.

Ogni parte contraente può sottoporre per decisione al Comitato misto una divergenza d'opinione o una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione del presente accordo.

*b. Sistema di collocamento EURES (European Employment-System; art. 11, Allegato I)*

È prevista la partecipazione della Svizzera al sistema di collocamento EURES. Lo scopo dell'EURES è in primo luogo quello di raccogliere e compensare le offerte e le domande di lavoro; favorisce lo scambio di informazioni sulla domanda di manodopera (straniera) e raccoglie informazioni sulle condizioni di retribuzione e di lavoro nei singoli Stati membri.

*c. Acquisto di immobili (art. 25, Allegato I) (cfr. n. 275.3)*

Il diritto di libera circolazione contempla anche il diritto di acquistare proprietà immobiliari in un altro Stato membro alle stesse condizioni di un cittadino nazionale; i lavoratori autonomi hanno il diritto di acquistare gli immobili necessari per l'esercizio della loro professione. L'accordo prevede una deroga in caso di acquisto di una proprietà da parte dei soggiornanti temporanei e dei frontalieri nell'ambito della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RS 211.412.41); abitazioni di vacanza, investimenti di capitali e commercio immobiliare). I frontalieri ottengono il diritto di acquistare senza autorizzazione una seconda casa, ma non un'abitazione di vacanza.

*d. Entrata in vigore e durata dell'accordo*

È necessario garantire un adeguato parallelismo (parallélisme approprié) tra i sette accordi. Di conseguenza, i sette accordi possono entrare in vigore solo simultaneamente; in caso di mancato rinnovo o di denuncia dell'accordo sulla circolazione delle persone, anche gli altri sei accordi perderebbero di validità.

## **273.2 Sicurezza sociale**

### **273.21 Diritto comunitario**

L'UE rappresenta già oggi uno spazio sociale europeo in diversi aspetti, ciononostante il diritto in materia non istituisce un regime unico di sicurezza sociale e non persegue un'armonizzazione dei diversi regimi nazionali di sicurezza sociale degli Stati membri, spesso divergenti. L'UE ha posto l'accento su un coordinamento il più ampio possibile di questi regimi affinché non ostacolino la libera circolazione dei lavoratori e dei loro familiari. L'articolo 51 del Trattato di Roma costituisce la base legale. Tale articolo è completato da regolamenti in materia di sicurezza sociale, segnatamente dal regolamento n. 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della comunità<sup>54</sup> (di seguito regolamento 1408/71) e dal regolamento n. 574/72 del Consiglio del 21 marzo 1972

<sup>54</sup> Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, GU L 149 del 5 luglio 1971, p. 2 (codificato dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio del 2 dicembre 1996 che modifica e aggiorna il regolamento (CEE) n. 1408/71 e il regolamento (CEE) n. 574/72, GU L 28 del 30 gennaio 1997, p. 1), modificato in ultima istanza dal regolamento (CE) n. 307/1999 del Consiglio dell'8 febbraio 1999, GU L 38 del 12 febbraio 1999, p. 1.

che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento n. 1408/71<sup>55</sup> (di seguito regolamento 574/72)<sup>56</sup>. Il regolamento 1408/71 disciplina essenzialmente il diritto materiale ed è paragonabile a una convenzione multilaterale di sicurezza sociale. Il regolamento 574/72 disciplina le modalità d'applicazione. Come le convenzioni di sicurezza sociale del nostro Paese, i regolamenti correggono le restrizioni esistenti nel diritto nazionale degli Stati partecipanti. Disciplinano i settori classici delle assicurazioni sociali ovvero: malattia e maternità, invalidità, vecchiaia, morte (prestazioni ai superstiti), infortuni e malattie professionali, disoccupazione e prestazioni familiari. Concernono l'intera legislazione di uno Stato incluse le normative di sue singole parti e indipendentemente dal modo in cui sono finanziate le prestazioni (tasse o contributi). Per contro, non comprendono l'assistenza. A partire dal 1971, i regolamenti sono stati adeguati almeno una volta all'anno. Altre disposizioni sono definite nella direttiva 98/49<sup>57</sup> (prescrizioni minime per mantenere i diritti a pensione complementare acquisiti) e nel regolamento n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità<sup>58</sup> (di seguito regolamento 1612/68). L'articolo 7 paragrafo 2 di tale regolamento esige tra l'altro che i lavoratori, anche se non risiedono nello Stato in cui lavorano, beneficino in tale Stato degli stessi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali.

## **273.22 Le prescrizioni di coordinamento applicabili alla Svizzera**

### **273.221 In generale**

L'articolo 8 dell'accordo sulla circolazione delle persone contiene una disposizione fondamentale sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e rinvia all'allegato II per quanto concerne i dettagli. Questo allegato rappresenta il collegamento concreto tra la sicurezza sociale svizzera e le prescrizioni di coordinamento in vigore tra gli Stati dell'UE. Per essere applicato, tale allegato deve tuttavia essere trasposto nel diritto svizzero. La procedura di trasposizione è descritta nel numero 275.211. Di conseguenza, la Svizzera applicherà in pratica i regolamenti 1408/71 e 574/72 con determinati adeguamenti.

Le prescrizioni di coordinamento illustrate sono completate dalla direttiva 98/49/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea (cfr. n. 273.228) e dall'articolo 9 paragrafo 2

<sup>55</sup> Regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio del 21 marzo 1972 che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, GU L 74 del 27 marzo 1972, p. 1 (codificato dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio del 2 dicembre 1996, GU L 28 del 3° gennaio 1997); modificato in ultima istanza dal regolamento (CE) n. 307/1999 del Consiglio dell'8 febbraio 1999, GU L 38 del 12 febbraio 1999, p. 1.

<sup>56</sup> Presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 3003 Berna, è possibile ottenere una copia della versione provvisoria e consolidata del testo dei regolamenti n. 1408/71 e 574/72, con le modifiche introdotte dal regolamento (CE) n. 307/1999 del Consiglio. Per contro fa stato solo la versione pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della CE.

<sup>57</sup> Direttiva 98/49/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea, GU L 209 del 25 luglio 1998, p. 46.

<sup>58</sup> Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, GU L 257 del 19 ottobre 1968, p. 2, modificato in ultima istanza dal regolamento (CEE) n. 2434/92 del Consiglio del 27 luglio 1992 (GU n. L 245 del 26 agosto 1992, p. 1).

dell'allegato I dell'accordo (norme relative alla circolazione delle persone in senso stretto) che attribuisce ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari degli Stati dell'UE gli stessi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali e dei loro familiari (cfr. n. 273.229).

Le nuove normative di coordinamento subentrano alle nostre convenzioni bilaterali di sicurezza sociale e a quelle sull'assicurazione contro la disoccupazione. La Svizzera ha concluso convenzioni di sicurezza sociale con tutti gli Stati membri dell'UE (la convenzione con l'Irlanda dovrebbe entrare in vigore nel corso della primavera). Ha concluso convenzioni sull'assicurazione contro la disoccupazione con gli Stati limitrofi. Le convenzioni di sicurezza sociale sono in principio sospese nella misura in cui disciplinano la stessa materia (art. 20 dell'accordo). In caso di abrogazione dell'accordo, sarebbero di nuovo applicabili. Si garantisce in tal modo che le norme attualmente in vigore in materia di assicurazioni sociali continueranno ad essere applicate in caso di denuncia dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. Questi trattati restano applicabili in relazione a talune disposizioni menzionate nell'allegato II dell'accordo sulla circolazione delle persone e nei casi non contemplati dall'accordo.

Le autorità preposte alla giurisdizione nazionale sono competenti per la trattazione dei ricorsi (art. 11 dell'accordo). Di conseguenza, anche in futuro i tribunali svizzeri saranno chiamati a statuire sui ricorsi in materia di assicurazioni sociali svizzere. Se la vertenza concerne anche il diritto comunitario, i tribunali svizzeri tengono conto della giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europee anteriore alla firma dell'accordo. Le sentenze successive di questa Corte sono comunicate al Comitato misto che decide, su domanda di una delle Parti contraenti, se queste devono essere prese in considerazione dai tribunali svizzeri.

Il Comitato misto è l'organo che controlla la corretta applicazione dell'accordo; può anche decidere un'eventuale revisione dell'allegato II. I regolamenti dell'UE in materia di assicurazioni sociali cui si riferisce tale allegato sono prescrizioni di coordinamento strettamente legate alle legislazioni nazionali e in caso di necessità devono essere adeguate alle modifiche di dette legislazioni, alle decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee o all'evoluzione del diritto internazionale per garantire un buon funzionamento. Gli adeguamenti sono preparati in seno alla Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti. La Svizzera può partecipare alle sedute di questa Commissione con gli stessi diritti degli Stati dello SEE e seguire dall'inizio le modifiche dei regolamenti. Visto il carattere particolare degli strumenti di coordinamento, è importante che anche il nostro Paese possa seguire il loro sviluppo e attuare i corrispondenti adeguamenti. L'articolo 18 dell'accordo prevede che le modifiche dell'allegato II, in deroga alla procedura di revisione prevista per altri settori, siano adottate dopo deliberazione dal Comitato misto e messe immediatamente in vigore. In tale ambito è richiesta l'unanimità. La competenza di approvare questi adeguamenti deve essere attribuita al nostro Consiglio. Tale competenza gli sarà delegata dalle Camere federali quando adotteranno l'accordo.

L'accordo contempla tutti i rami assicurativi (assicurazione malattia, previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, assicurazione contro gli infortuni, assegni familiari e assicurazione contro la disoccupazione) incluse le normative cantonali in vigore al momento della firma. Si basa in ampia misura sugli stessi principi dei nostri accordi bilaterali attuali ma, grazie alla sua applicazione multilaterale e il campo d'applicazione materiale più esteso, garantisce una migliore protezione degli assicu-

cati. Le disposizioni più importanti del regolamento 1408/71 e quelle complementari previste nella direttiva 98/74 e nel regolamento 1612/68 sono illustrate di seguito.

## **273.222 Disposizioni generali del Regolamento 1408/71**

### **273.222.1 Disposizioni generali**

La prima parte del regolamento (art. 1-12) contiene le disposizioni generali. Esse descrivono i termini utilizzati nel regolamento e il suo campo d'applicazione. Fissano inoltre i principi per il coordinamento dei regimi nazionali di assicurazioni sociali.

*Campo d'applicazione quanto alle persone:* l'articolo 2 descrive il campo d'applicazione quanto alle persone. Essenzialmente si applica ai lavoratori subordinati e autonomi che sono o sono stati assoggettati alla legislazione di uno degli Stati membri (beneficiari di rendite di vecchiaia o di invalidità o disoccupati) e che sono cittadini di uno Stato membro cui è applicabile il regolamento. Si applica pure agli apolidi e profughi residenti nel territorio dell'UE, nonché ai loro familiari e superstiti indipendentemente dalla nazionalità.

*Parità di trattamento:* l'articolo 3 vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. Le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali è applicabile il regolamento, sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascun Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato.

*Campo d'applicazione materiale:* il campo d'applicazione materiale è definito nell'articolo 4 che elenca i settori della sicurezza sociale disciplinati dal regolamento. Comprende tutte le prescrizioni legali (incluse le disposizioni regionali e indipendentemente dalla legge cui sono soggette) che concernono le prestazioni di malattia e di maternità, d'invalidità, di vecchiaia, le prestazioni ai superstiti, le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali, le prestazioni di disoccupazione, gli assegni in caso di morte e le prestazioni familiari, indipendentemente dalla modalità di finanziamento.

*Relazione tra le convenzioni di sicurezza sociale e il regolamento:* gli articoli 6-8 stabiliscono la relazione tra il regolamento e le convenzioni internazionali di sicurezza sociale. Il regolamento si sostituisce per principio alle convenzioni concluse tra due o più Stati purché i loro campi d'applicazione siano identici. Gli Stati possono tuttavia convenire di mantenere in vigore talune disposizioni delle loro convenzioni a condizione che siano iscritte nell'allegato III del regolamento.

*Ammissione all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata (art. 9):* l'ammissione all'assicurazione volontaria o facoltativa continuata di uno Stato non può essere subordinata a condizioni di residenza e i periodi di assicurazione compiuti in un altro Stato parte devono essere presi in considerazione nella misura necessaria.

*Revoca delle clausole di residenza (art. 10 par.1):* secondo questa disposizione le prestazioni in danaro per invalidità, vecchiaia o ai superstiti, le rendite per infortunio sul lavoro o per malattia professionale e gli assegni in caso di morte non possono per principio subire alcuna riduzione, né modifica, né sospensione, né soppressione,

né confisca per il fatto che il beneficiario risiede nel territorio di un altro Stato che partecipa all'applicazione del regolamento. Questa prescrizione si prefigge di garantire il versamento senza restrizioni delle prestazioni, indipendentemente dallo Stato di residenza.

*Nessun rimborso dei contributi fino quando una persona resta soggetta all'assicurazione obbligatoria:* (art. 10 par. 2): secondo il regolamento il rimborso di contributi in caso di uscita dall'assicurazione di un Paese è possibile solo se l'assicurato ha cessato, in qualità di lavoratore dipendente o autonomo, di essere soggetto all'assicurazione obbligatoria di un altro Stato parte.

*Prestazioni speciali a carattere non contributivo:* l'articolo 10a paragrafo 1 prevede la possibilità, a determinate condizioni, di escludere dall'obbligo d'esportazione le prestazioni speciali, non finanziate da contributi, mediante l'iscrizione nell'allegato IIa del regolamento e a condizione che tutti gli Stati che partecipano all'applicazione del regolamento lo approvino. La prestazione è accordata quindi solo sul territorio dello Stato di residenza, ma per accordare le prestazioni occorre tenere in considerazione, nella misura del necessario, i periodi di residenza compiuti negli altri Stati.

*Divieto di cumulo delle prestazioni (art. 12):* il regolamento permette agli Stati membri di prevedere nelle loro legislazioni disposizioni concernenti il cumulo ingiustificato di prestazioni e di impedire in tal modo che i lavoratori migranti siano favoriti rispetto ai lavoratori nazionali. Garantisce nel contempo che queste disposizioni nazionali non provochino riduzioni inaccettabili di prestazioni contrarie ai principi del regolamento.

### **273.222.2 Determinazione della legislazione applicabile**

Il titolo II del regolamento (art. 13-17a) si occupa dell'assoggettamento di una persona al diritto di uno o l'altro Paese e a tal fine allestisce un catalogo dettagliato delle regole relative ai conflitti di legge. Sono simili alle prescrizioni in materia di assoggettamento contenute nelle nostre convenzioni bilaterali in vigore, ma hanno un'applicazione multilaterale.

Queste norme determinano essenzialmente quanto segue:

Le persone coperte dal regolamento sono soggette esclusivamente alla legislazione di un solo Stato membro, di regola quella dello Stato in cui lavora (principio dell'assoggettamento contributivo). Per determinati gruppi di persone sono applicabili norme speciali (in parte analoghe a quelle contenute nelle nostre convenzioni di sicurezza sociale). Queste norme concernono i lavoratori dipendenti e autonomi distaccati, le persone attive in diversi Stati, i lavoratori occupati in un'azienda transfrontaliera, i lavoratori dipendenti o autonomi che lavorano contemporaneamente in più Stati membri e il personale delle ambasciate e dei consolati.

Una clausola evasiva (art. 17) permette in singoli casi deroghe a favore degli assicurati. Se le norme previste non permettono di stabilire l'assoggettamento di una persona alle legislazioni di uno Stato, il regolamento impone a titolo sussidiario il principio del Paese di residenza.

### **273.222.3 Disposizioni particolari alle varie categorie di prestazioni**

Per l'assicurazione e il diritto a prestazioni di una persona, sono per principio applicabili le prescrizioni nazionali in materia di assicurazioni sociali. Ma nel diritto nazionale dei singoli Stati sono spesso contemplate condizioni aggravanti che possono comportare la soppressione delle prestazioni in caso di cambiamento di Paese di residenza o di occupazione nonostante i periodi di assicurazione compiuti. Il regolamento contiene perciò prescrizioni particolari che eliminano o attenuano tali svantaggi.

#### **273.222.31 Malattia e maternità**

L'erogazione di prestazioni di malattia e maternità è disciplinata dagli articoli 18-36 del regolamento. L'articolo 18 stabilisce che i periodi di assicurazione, di occupazione o di residenza compiuti all'estero devono essere considerati se ciò è necessario per l'acquisizione del diritto alle prestazioni. Gli articoli 19-34 disciplinano il diritto alle prestazioni e la loro erogazione all'estero.

Uno degli obiettivi principali delle disposizioni comunitarie relative alle prestazioni di malattia e maternità consiste nel garantire che tali prestazioni siano erogate anche in caso di domicilio o di dimora in uno Stato membro che non sia lo Stato competente (lo Stato competente è il Paese in cui la persona è assicurata). Le prestazioni in danaro sono versate direttamente dallo Stato competente nella misura in cui il regolamento preveda il pagamento all'estero. Le prestazioni in natura (trattamenti ambulatoriali e stazionari nonché medicinali) sono invece versate dal Paese di residenza o di dimora secondo il diritto che esso applica come se la persona vi fosse assicurata. I costi sono rimborsati dall'assicurazione competente (costi effettivi o importo forfettario). I dettagli concernenti le modalità di rimborso sono disciplinati nel regolamento 574/72; gli Stati possono tuttavia concordare tra di loro altre procedure di rimborso. L'articolo 93 del regolamento 574/72 prevede che in determinati casi l'assicurazione competente deve rimborsare le spese effettive. Per altri casi è previsto un sistema di rimborso forfettario, segnatamente per i familiari che non risiedono nello stesso Stato del lavoratore (art. 94 del regolamento 574/72) nonché per i titolari di pensioni o di rendite e i loro familiari (art. 95 del regolamento 574/72). Lo Stato di residenza calcola un importo forfettario che si avvicini il più possibile alle spese effettive per le cure accordate alla persona in questione e lo fattura allo Stato competente. Ogni Paese deve stabilire in precedenza i costi medi annui per ogni categoria. Dopo essere stati approvati dalla Commissione dei Conti presso la Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (cfr. n. 273.225) e pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'UE, questi costi medi fungono da base per il calcolo dell'importo forfettario.

La procedura relativa all'aiuto reciproco in materia di prestazioni differisce secondo le categorie di persone (lavoratore in generale, frontaliero, titolare di pensioni o di rendite, familiare). Si distingue pure tra la residenza in uno Stato diverso dallo Stato competente e il soggiorno temporaneo.

Gli articoli 19-24 del regolamento 1408/71 sono applicabili a tutti i lavoratori e ai loro familiari. Se il lavoratore e la sua famiglia risiedono in uno Stato diverso da quello in cui sono assicurati, secondo l'articolo 19 hanno diritto a tutte le prestazioni in natura previste dal diritto dello Stato di residenza; i costi sono a carico dello Stato

competente. Secondo il regolamento 574/72 il lavoratore e i suoi familiari devono iscriversi presso l'istituzione del luogo di residenza mediante un formulario ufficiale. Quest'ultimo è fornito dall'istituzione competente e attesta che le persone interessate sono assicurate presso quest'ultima istituzione. Fatti salvi i casi previsti dall'articolo 20 del regolamento 1408/71, gli assicurati non hanno diritto di farsi curare nello Stato in cui sono assicurati.

In caso di soggiorno temporaneo (p. es. turismo) in uno Stato diverso dallo Stato competente, l'articolo 22 del regolamento 1408/71 garantisce che in caso di necessità immediata, il lavoratore e i suoi familiari hanno diritto a prestazioni in natura secondo la legislazione dello Stato di soggiorno. Anche in questo caso i costi sono a carico dell'istituzione competente. La stessa disposizione prescrive pure che una persona assicurata in uno Stato può, con l'autorizzazione dell'istituzione competente, farsi curare in un altro Stato («casi di autorizzazione»). Lo Stato in cui si svolge il trattamento accorda le sue prestazioni come se il paziente fosse assicurato presso il suo regime, per conto dell'istituzione competente. Il diritto all'aiuto reciproco in materia di prestazioni in caso di soggiorno temporaneo è stato esteso ai cittadini dell'UE che non esercitano un'attività lucrativa e ai loro familiari (art. 22<sup>bis</sup> del regolamento 1408/71) e agli studenti (art. 22<sup>quater</sup> del regolamento 1408/71).

Una norma particolare è prevista per i frontalieri (art. 20 del regolamento 1408/71): essi possono scegliere di farsi curare nello Stato competente (dove lavorano) o nello Stato di soggiorno. I lavoratori distaccati e i loro familiari hanno diritto a prestazioni in natura nello Stato in cui sono stati distaccati anche se il trattamento non è immediatamente necessario (art. 22<sup>ter</sup> del regolamento 1408/71).

La stessa normativa si applica ai disoccupati, ai titolari di pensioni o di rendite e ai loro familiari, cui sono tuttavia applicate norme particolari (art. 25-34 del regolamento 1408/71). I titolari di pensioni o di rendite e i loro familiari hanno diritto a prestazioni in natura anche in caso di soggiorno temporaneo al di fuori dello Stato competente senza che vi sia una necessità di trattamento immediato.

Diversi formulari ufficiali permettono agli assicurati di attestare il loro diritto alle prestazioni in un altro Paese e alle istituzioni interessate di comunicarsi i dati necessari. Le disposizioni sulle prestazioni di malattia e maternità in relazione con le prescrizioni relative all'assoggettamento in materia di diritto assicurativo permettono di determinare lo Stato competente per le diverse categorie di assicurati.

### **273.222.32 Invalidità**

Se è necessario adempiere le condizioni di un'assicurazione precedente, devono essere presi in considerazione i periodi di assicurazione compiuti in altri Paesi. Se uno Stato prevede una clausola assicurativa, ossia se secondo la sua legislazione la qualità d'assicurato è una condizione per il diritto alla rendita, deve riconoscere come equivalente l'appartenenza all'assicurazione di un altro Stato che partecipa al regolamento 1408/71. Queste disposizioni facilitano unicamente l'accesso alle prestazioni assicurative.

L'importo della rendita dipende dal tipo di assicurazione sui cui si basa l'assicurazione nazionale. Come previsto dalle nostre convenzioni di sicurezza sociale in vigore, anche il regolamento prevede due metodi di calcolo per le rendite AI: un calcolo secondo il principio del rischio (tipo A) e un altro secondo il principio prorata

(tipo B). Un Paese utilizza l'uno o l'altro metodo di calcolo secondo il tipo di assicurazione. I Paesi come la Svizzera dove l'importo delle rendite dipende dalla durata dei periodi di assicurazione, fanno parte degli Stati B. Calcolano le loro rendite secondo le stesse disposizioni delle pensioni di vecchiaia e di morte (cfr. qui appresso).

Prescrizioni particolari disciplinano il diritto alle prestazioni di persone che beneficiano di rendite d'invalidità da più Stati e presentano un aggravamento della loro invalidità.

### **273.222.33 Vecchiaia e morte<sup>59</sup> (pensioni)**

*Periodo di attesa:* se il periodo di assicurazione compiuto in un determinato Paese non è sufficiente per acquisire un diritto alle prestazioni in tale Paese, i periodi compiuti in altri Paesi sono presi in considerazione. Tuttavia, per principio, un Paese può erogare una prestazione solo se una persona è stata assicurata per almeno un anno secondo la sua legislazione.

*Calcolo delle rendite AVS/AI (art. 46):* in caso di partecipazione di due o più Stati, il regolamento 1408/71 prevede una procedura di totalizzazione e una procedura prorata in base alle quali l'importo della rendita di ogni Stato è fissato in funzione del rapporto esistente tra i periodi di assicurazione compiuti in tale Stato e la durata totale dei periodi compiuti nei diversi Stati. Non è tuttavia necessario utilizzare questo metodo di calcolo se secondo le sole prescrizioni nazionali si giunge a un risultato identico o migliore. Per questo motivo, la Svizzera può determinare le proprie rendite in modo autonomo.

Se in tutti gli Stati la persona è stata assicurata per un periodo inferiore a un anno, deve versare una prestazione lo Stato in cui è stato compiuto l'ultimo periodo di assicurazione. Questi deve prendere in considerazione i periodi compiuti in tutti gli Stati e su questa base erogare una prestazione secondo la propria legislazione.

*Rendite AVS/AI per figli a carico di titolari di pensioni o di rendite e prestazioni per orfani:* Secondo gli articoli 77-79 del regolamento 1408/71 se il titolare di pensioni o di rendite è stato assoggettato alla legislazione di più Stati membri, le rendite per figli e per orfani sono concesse solo dallo Stato di residenza se il diritto alla rendita è stato acquisito in tale Stato. L'assicurazione di tale Stato deve versare una rendita per figli o per orfani come se il titolare della rendita o il defunto fossero stati assoggettati esclusivamente alla legislazione di tale Stato. Ciò significa che i periodi di assicurazione eventualmente compiuti in altri Stati partecipanti al regolamento devono essere computati per l'acquisizione del diritto alle prestazioni e il loro calcolo. Se non è acquisito alcun diritto in virtù della legislazione dello Stato di residenza, le prestazioni sono versate conformemente alla legislazione dello Stato cui l'interessato è stato assoggettato più a lungo. Se lo Stato di residenza versa prestazioni inferiori a quelle dovute da un altro Stato, quest'ultimo è tenuto ad accordare al figlio un supplemento pari alla differenza.

<sup>59</sup> Per quanto concerne gli assegni per figli e per orfani cfr. Titolo III Capitolo 8 del Regolamento («Prestazioni per figli a carico di titolari di pensioni o di rendite e prestazioni per orfani»).

### **273.222.34 Infortuni sul lavoro e malattie professionali**

Come per l'assicurazione malattie, il regolamento 1408/71 prevede l'aiuto reciproco in materia di prestazioni tra le istituzioni degli Stati che partecipano al regolamento anche per l'assicurazione contro gli infortuni (art. 52-55). Una persona che risiede in uno Stato diverso da quello in cui è assicurata e che è vittima di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale ha diritto nel Paese in cui risiede alla cura medica necessaria senza doversene assumere i costi. Le prestazioni della cura medica e le tariffe sono rette dalla legislazione di tale Stato; l'assicurazione, cui è affiliata la persona in questione, deve rimborsare i costi all'istituzione che eroga le prestazioni (art. 63). Le prestazioni in danaro sono invece rette dal diritto dello Stato in cui la persona è assicurata. Questo aiuto reciproco in materia di prestazioni si applica pure alle persone che sono vittime di un infortunio o che contraggono una malattia professionale mentre soggiornano temporaneamente in uno Stato parte o nel caso in cui l'istituzione competente autorizzi l'assicurato a recarsi in un altro Stato per ricevere cure appropriate (casi di autorizzazione).

L'articolo 57 disciplina l'erogazione di prestazioni per malattia professionale se l'interessato è stato esposto allo stesso rischio in più Stati membri. Per principio, spetta all'ultima assicurazione presso la quale la persona è stata assicurata concedere prestazioni tenendo conto dei periodi di esposizione al rischio all'estero per l'acquisizione del diritto alle prestazioni e il loro calcolo. In caso di pneumoconiosi sclerosa, l'assicurazione presso la quale la persona è assicurata al momento in cui è insorta la malattia esamina il diritto alle prestazioni. L'onere delle prestazioni è tuttavia ripartito tra tutti gli Stati in cui la persona malata ha esercitato la professione proporzionalmente ai periodi di esposizione.

Per determinati casi, sono inoltre previste norme particolari per esempio nel caso di aggravamento di una malattia professionale o di infortunio in itinere.

### **273.222.35 Prestazioni in caso di disoccupazione**

Gli articoli 67-71 del regolamento 1408/71 contengono una normativa coordinata, che garantisce in primo luogo la totalizzazione di tutti i periodi di assicurazione e di occupazione compiuti sotto la legislazione di diversi Stati membri. La determinazione delle condizioni per l'acquisizione di diritti resta di competenza dei singoli Stati.

Sono comprese tutte le prestazioni di disoccupazione, anche l'aiuto cantonale ai disoccupati, benché quest'ultimo non sia una prestazione assicurativa ma piuttosto una prestazione d'assistenza.

Hanno per principio diritto alle prestazioni i cittadini degli Stati parte o le persone a loro equiparate. Non rientrano nel campo d'applicazione degli articoli 67 e seguenti del regolamento 1408/71 le persone che non sono mai state occupate o che non sono mai state equiparate a un lavoratore dalla legislazione nazionale di uno Stato parte.

Le norme sul coordinamento del diritto alle prestazioni di disoccupazione seguono essenzialmente il principio del Paese di occupazione, ossia il diritto alle prestazioni di disoccupazione sorge nello Stato in cui è stato svolto l'ultimo lavoro.

Gli articoli 67-71 del regolamento 1408/71 comportano tre punti principali:

### *A. La totalizzazione dei periodi di assicurazione e di occupazione*

Se il diritto alle prestazioni è subordinato al compimento di periodi di assicurazione e di occupazione, va tenuto conto dei periodi di assicurazione e di occupazione compiuti in qualità di lavoratore sotto la legislazione di un altro Stato parte. Affinché possa essere effettuata una simile totalizzazione, la persona interessata deve aver compiuto da ultimo periodi di assicurazione o d'occupazione nello Stato in virtù della cui legislazione chiede prestazioni.

L'articolo 68 si applica al calcolo delle prestazioni. Per principio è determinante la retribuzione percepita dal disoccupato per la sua ultima occupazione. Tuttavia se il rapporto di lavoro è durato meno di quattro settimane, la prestazione è calcolata sulla base della retribuzione usuale corrispondente, nel luogo ove risiede o soggiorna il disoccupato, ad una occupazione equivalente o analoga a quella esercitata da ultimo nel territorio di un altro Stato parte.

### *B. Esportazione delle prestazioni*

Gli articoli 69 e 70 permettono l'esportazione delle prestazioni in caso di disoccupazione. Il disoccupato che si reca in un altro Stato parte per cercarvi un'occupazione conserva il diritto alle prestazioni per tre mesi al massimo. Deve tenersi a disposizione, quale richiedente di lavoro, dell'ufficio del lavoro dello Stato membro in cui si reca per cercare lavoro. L'esportazione delle prestazioni è inoltre possibile una sola volta tra due periodi di occupazione.

### *C. Norme speciali per frontalieri e lavoratori stagionali*

Il *lavoratore frontaliere* in disoccupazione completa ha diritto alle prestazioni nel suo Paese di residenza a carico di quest'ultimo, anche se non vi ha esercitato il suo ultimo impiego. Nel caso eccezionale in cui il lavoratore frontaliere disoccupato abbia legami personali e professionali talmente stretti con lo Stato nel quale ha svolto il suo ultimo lavoro al punto che le prospettive di reintegrazione professionale sono migliori in tale Stato, può scegliere di esercitare il suo diritto alle prestazioni in tale Stato a carico di quest'ultimo. Le spese per le prestazioni di disoccupazione non sono oggetto di rimborsi tra gli Stati membri.

Il *lavoratore stagionale* – un lavoratore che vista la breve durata dell'impiego conserva il suo domicilio nel Paese d'origine – per quanto concerne le prestazioni di disoccupazione ha un diritto d'opzione: può riscuotere le prestazioni nel Paese in cui ha svolto il suo ultimo impiego. Egli conserva tale diritto anche dopo il termine della stagione, purché adempia le condizioni della legislazione nazionale. Lo stagionale può anche riscuotere le prestazioni nel suo Paese di domicilio. Le spese per le prestazioni agli stagionali non sono oggetto di rimborso tra gli Stati membri.

### *Protocollo addizionale relativo all'assicurazione contro la disoccupazione*

Visto il numero relativamente elevato in Svizzera di lavoratori stranieri con contratti di lavoro di durata determinata (nel 1997 ca. 90 000 lavoratori dell'UE erano occupati in Svizzera con un contratto di lavoro inferiore a un anno), l'accordo bilaterale tra la Svizzera e l'UE prevede una deroga al diritto comunitario per un periodo transitorio di sette anni. Un protocollo addizionale relativo all'assicurazione contro la disoccupazione stabilisce che per quanto concerne i lavoratori con un contratto di lavoro inferiore a un anno la Svizzera non deve totalizzare i periodi di assicurazione compiuti all'estero; in tal modo i soggiornanti temporanei hanno diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione solo se hanno compiuto la durata

minima di contributo secondo il diritto svizzero. In cambio la Svizzera continuerà durante il periodo di transizione a retrocedere agli Stati di domicilio i contributi riscossi sui salari dei frontalieri e, fatto nuovo, anche quelli dei soggiornanti temporanei con un contratto di lavoro inferiore a sei mesi.

### **273.222.36 Prestazioni familiari**

La concessione delle prestazioni è disciplinata dagli articoli 72-76 del regolamento 1408/71. L'articolo 72 definisce il principio della totalizzazione. In base a questa norma, per l'acquisizione del diritto alle prestazioni occorre tenere conto, nella misura necessaria, dei periodi di assicurazione, d'occupazione o di residenza in un altro Stato. Le persone che esercitano un'attività lucrativa hanno diritto alle prestazioni dello Stato alla cui legislazione sono soggette in particolare anche se i loro figli risiedono in uno altro Paese. Le prestazioni sono erogate come se i familiari abitassero nel Paese d'occupazione. Per i disoccupati è prevista una soluzione analoga. Se anche nel Paese di residenza dei familiari sussiste un diritto alle prestazioni fondato su un'attività lucrativa (p. es. dell'altro genitore), questo Stato versa la prestazione. Se la prestazione dello Stato d'occupazione è più elevata, quest'ultimo versa la differenza al beneficiario.

### **273.222.4 Commissione amministrativa**

Nella Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, istituita presso la Commissione UE, sono rappresentati tutti gli Stati membri; gli Stati dello SEE Islanda, Liechtenstein e Norvegia partecipano alle sedute con funzione consultiva. La Commissione tratta ogni questione amministrativa o d'interpretazione derivante dal regolamento 1408/71 e dai suoi adeguamenti. Elabora i necessari adeguamenti dei regolamenti 1408/71 e 574/72 in base alle modifiche delle legislazioni nazionali e della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. La Commissione amministrativa è articolata in sottocommissioni, segnatamente la Commissione dei conti (coordina le modalità di rimborso nell'ambito dell'aiuto reciproco in materia di prestazioni di malattia o d'infortunio) nonché gruppi di lavoro, per esempio sulla promozione dell'elaborazione dei dati a livello internazionale. La Svizzera parteciperà alla Commissione amministrativa e alle sottocommissioni come osservatore.

### **273.222.5 Disposizioni d'esecuzione e disposizioni transitorie**

Il regolamento 1408/71 contiene nel titolo «Disposizioni varie» prescrizioni per facilitare l'applicazione pratica delle norme analoghe a quelle contenute nelle convenzioni di sicurezza sociale in Svizzera. Esse disciplinano in particolare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati interessati e stabiliscono che le autorità degli Stati contraenti riconoscono reciprocamente i documenti redatti in un'altra lingua ufficiale e si prestano assistenza nell'applicazione del regolamento. La protezione dei dati è garantita (art. 84). Le esenzioni o riduzioni di tasse previste a livello nazionale devono essere applicate anche ai documenti da produrre in applicazione del regolamento (art. 85). I documenti sono considerati ricevibili anche quando sono

presentati presso un organo corrispondente di un altro Stato (art. 86). L'articolo 87 offre alle assicurazioni la possibilità di chiedere una perizia medica a un'istituzione estera per accertare i diritti di assicurazione. Per essere riconosciute come effettuate sul territorio dello Stato competente le perizie devono adempiere le prescrizioni dell'istituzione tenuta a versare le prestazioni. L'articolo 88 disciplina i trasferimenti da uno Stato membro all'altro delle somme dovute in applicazione del regolamento. L'articolo 89 offre ai singoli Stati la possibilità di tener conto nell'allegato VI del regolamento delle modalità particolari delle legislazioni nazionali. La Svizzera ha fatto uso di questa possibilità in diversi punti.

Gli articoli 91 e 92 definiscono il pagamento dei contributi a carico dei datori di lavoro non stabiliti nello Stato competente e danno la possibilità del ricupero transfrontaliero dei contributi assicurativi, per il quale sono tuttavia necessarie convenzioni bilaterali tra i Paesi interessati. È pure possibile disciplinare reciprocamente la procedura d'esecuzione forzata. L'articolo 93 prevede il diritto di regresso contro terzi.

Gli articoli 94-96 definiscono le disposizioni transitorie, analoghe a quelle contenute nelle nostre convenzioni bilaterali di sicurezza sociale e garantiscono che per determinare il diritto alle prestazioni in virtù del regolamento devono essere presi in considerazione anche i periodi di assicurazione compiuti prima della data di entrata in vigore del regolamento, che le disposizioni del regolamento si applicano anche ai casi di assicurazione intervenuti prima dell'entrata in vigore, che i diritti alle prestazioni in virtù del regolamento saranno indennizzati al più presto a partire dall'entrata in vigore e che i diritti acquisiti fino a quel momento sono mantenuti, ma possono essere riveduti secondo il regolamento su domanda dell'assicurato. Garantiscono inoltre che i termini di prescrizione o di perenzione dei singoli Stati possono essere applicati al più presto dopo due anni dalla data d'entrata in vigore del regolamento per il Paese interessato.

### **273.222.6 Allegati**

Il regolamento è completato dagli allegati I-VII. Tali allegati sono essenzialmente volti ad alleggerirlo ed enumerano le normative in stretta relazione con il sistema nazionale di uno Stato (p. es. definizioni, particolarità nazionali, deroghe).

*Allegato I:* completa l'elenco delle definizioni del regolamento per quanto concerne il campo d'applicazione personale, fornendo secondo il diritto di ogni Stato la definizione di lavoratore subordinato, lavoratore autonomo e familiare.

*Allegato II:* elenca i regimi nazionali o talvolta anche le prestazioni che in virtù di talune disposizioni sono esclusi dal campo d'applicazione del regolamento.

*Allegato IIa:* permette il versamento di prestazioni speciali a carattere non contributivo solo nello Stato di domicilio nonostante l'obbligo d'esportazione generale.

*Allegato III:* menziona le disposizioni delle convenzioni bilaterali di sicurezza sociale tra i singoli Stati che restano applicabili nonostante il regolamento. Senza questa iscrizione gli Stati non possono più applicare tra di loro gli accordi bilaterali.

*Allegato IV:* determina i Paesi che possono continuare a calcolare le loro rendite in modo autonomo secondo la loro legislazione, derogando alla procedura di totalizzazione e prorata.

*Allegato VI:* contiene disposizioni particolari sull'applicazione delle legislazioni nazionali.

*Allegato VII:* permette un assoggettamento separato all'assicurazione quando una persona esercita contemporaneamente un'attività lucrativa subordinata e autonoma in più Stati.

### **273.223 La direttiva 98/49 relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare**

Si riferisce ai settori della previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità non contemplati dal regolamento 1408/71 e pone i requisiti minimi volti a salvaguardare i diritti a pensione acquisiti in un simile regime, a garantire il versamento all'estero di simili pensioni e a evitare una lacuna nella copertura assicurativa o un doppio assoggettamento in caso di distacco.

### **273.224 L'articolo 7 paragrafo 2 del regolamento 1612/68**

Questa prescrizione ha lo scopo di fare beneficiare tutti i lavoratori degli stessi vantaggi fiscali e sociali, indipendentemente dal fatto che risiedano nello Stato d'occupazione o esercitino il loro lavoro come frontalieri risiedendo in uno Stato limitrofo. Nell'ambito della sicurezza sociale vera e propria questa prescrizione conferma il principio della parità di trattamento e del versamento all'estero delle prestazioni del regolamento 1408/71. Essa si riferisce pure ad altri vantaggi sociali che derivano da un contratto di lavoro.

### **273.23 Ripercussioni sui rami assicurativi svizzeri**

#### **273.231 In generale**

Come illustrato, l'accordo nel settore della sicurezza sociale si limita a coordinare i sistemi di assicurazione sociale. Esso permette di impedire nel modo più ampio possibile le discriminazioni dirette e indirette fondate sulla nazionalità o il domicilio, senza dover adeguare i regimi nazionali. Per la Svizzera ciò significa in concreto che né la struttura delle sue assicurazioni sociali né il genere e la portata delle sue prestazioni dovranno subire modifiche.

Il *campo d'applicazione personale* delle convenzioni bilaterali di sicurezza sociale tra la Svizzera e gli Stati dell'UE è più ampio di quello del regolamento 1408/71. Il regolamento non contempla per esempio le persone che non sono considerate come lavoratori in virtù delle sue disposizioni (p. es. le casalinghe che non hanno mai esercitato un'attività lucrativa o i minorenni), tuttavia solo nella misura in cui si tratti dei diritti propri, ossia che non sono considerati familiari ai sensi del regolamento. Per contro, le nostre convenzioni bilaterali di sicurezza sociale non si riferi-

scono solo alle persone che esercitano un'attività lucrativa, ma a tutti i cittadini degli Stati contraenti e in parte anche a cittadini di Stati terzi. Per questo motivo restano applicabili per le persone non contemplate dal regolamento (cfr. n. 273.222).

Il *principio della parità di trattamento* si ripercuote in Svizzera su tutte le disposizioni legislative contemplate. Diversi rami delle assicurazioni sociali già oggi non prevedono differenze tra cittadini svizzeri e stranieri (in particolare l'assicurazione malattie e l'assicurazione infortuni). Negli altri settori, le nostre convenzioni garantiscono ampiamente la parità di trattamento ai cittadini dello Stato contraente. Non-dimeno, alcuni settori hanno subito modifiche rispetto alla situazione attuale; tali modifiche sono descritte nei rispettivi paragrafi.

Il *campo d'applicazione materiale* del regolamento concerne sia la legislazione federale sia le leggi cantonali. Anche la previdenza minima secondo la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40, LPP) è inclusa nel campo d'applicazione materiale come regime disciplinato dalla legge. La previdenza che va oltre la LPP non è contemplata dal regolamento<sup>60</sup>.

In linea di massima l'accordo sostituisce *le convenzioni bilaterali in vigore con gli Stati dell'UE in materia di sicurezza sociale e di disoccupazione*. La Svizzera ha concluso convenzioni di sicurezza sociale con tutti gli Stati membri dell'UE (la convenzione con l'Irlanda entrerà probabilmente in vigore nel corso della primavera). Con gli Stati limitrofi ha concluso convenzioni sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Singole disposizioni di questi accordi, elencate nell'allegato II dell'accordo sulla circolazione delle persone, restano applicabili. La Svizzera ha infatti concordato con tutti gli Stati contraenti di *mantenere le disposizioni delle convenzioni bilaterali* sul versamento di prestazioni in danaro ai suoi cittadini in uno Stato terzo.

Una normativa della convenzione con l'Italia che prendendo in considerazione i periodi di assicurazione compiuti in Stati al di fuori dell'UE facilita l'acquisizione del diritto a una rendita italiana, è pure mantenuta. Per quanto concerne la convenzione con la Germania la disposizione relativa al versamento delle prestazioni all'estero e quella che tiene conto della situazione particolare della popolazione dell'enclave tedesca di Büsingen restano applicabili. Per l'assicurazione contro la disoccupazione, vi rinviamo alle spiegazioni nei paragrafi corrispondenti.

Le convenzioni bilaterali di sicurezza sociale restano applicabili per i casi non contemplati dal presente accordo, per esempio per i lavoratori di uno Stato terzo distaccati da un'impresa con sede in Svizzera in uno Stato dell'UE per svolgere un'occupazione temporanea. La Svizzera potrebbe tuttavia trovarsi nella necessità di adeguare le convenzioni bilaterali che restano ancora in vigore con i vari Stati dell'UE soprattutto a causa della situazione giuridica non uniforme che potrebbe ostacolarne l'applicazione. La coesistenza dell'accordo con l'UE e di talune disposizioni delle convenzioni bilaterali comporta per gli organi d'esecuzione procedure d'applicazione diverse; tale fatto potrebbe nuocere alla certezza del diritto.

Secondo *l'obbligo d'esportazione senza restrizioni* la Svizzera deve per principio accordare prestazioni in danaro della Confederazione e dei Cantoni anche negli Stati

<sup>60</sup> Per quanto concerne il calcolo delle prestazioni LPP cfr. n. 273.233.3 sulla previdenza professionale. A differenza dello SEE, le direttive UE, vigenti o future, concernenti gli investimenti non sono oggetto del presente accordo e non sono quindi applicabili alla Svizzera.

membri dell'UE. Per singole prestazioni, ad esempio le prestazioni complementari, l'accordo prevede deroghe. Viceversa tutte le prestazioni in danaro degli Stati dell'UE sono pagate anche in Svizzera.

### **273.232 Assicurazione malattie**

In Svizzera, il principio della *totalizzazione* dei periodi di assicurazione ha effetto soltanto nell'ambito delle indennità giornaliera. In questo caso, conformemente al diritto svizzero gli assicuratori hanno la possibilità, prima di affiliare nuovi assicurati, di prevedere riserve per malattie esistenti. In virtù dell'obbligo di conteggio l'assicuratore svizzero presso il quale è fatta domanda di affiliazione deve tenere conto dei periodi dell'assicurazione per l'indennità giornaliera in un altro Stato contraente nel calcolare il periodo di riserva, ragion per cui quest'ultimo si riduce o la riserva può addirittura essere tolta. La maggior parte delle convenzioni bilaterali di sicurezza sociale contemplano già una simile normativa. Tuttavia, essi esigono che l'assicurato chieda il trasferimento entro tre mesi dall'uscita dalla cassa malati estera. Questo termine trimestrale è stato ripreso nell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (allegato II, numero 7 dell'allegato VI). L'obbligo della totalizzazione si applica anche all'indennità giornaliera in caso di maternità. Ai sensi della legge federale sull'assicurazione malattie (RS 832.10; LAMal), l'assicurata dev'essere stata affiliata da nove mesi all'assicurazione svizzera per poter beneficiare di prestazioni. Su questi nove mesi vanno conteggiati i periodi di assicurazione compiuti negli Stati dell'UE, senza che possa essere preteso un periodo di assicurazione minimo in Svizzera. Ma anche in questo caso è stato possibile fare in modo che il trasferimento dall'assicurazione estera a quella svizzera debba avere luogo entro tre mesi. Parimenti, le assicurazioni degli Stati dell'UE che prevedono termini di attesa devono conteggiare periodi di assicurazione svizzeri, e precisamente periodi dell'assicurazione delle cure medico-sanitarie o dell'assicurazione d'indennità giornaliera, a seconda del caso.

Talune persone che risiedono in Stati dell'UE devono ora *obbligatoriamente* essere *assicurate* nell'assicurazione delle cure medico-sanitarie svizzera. Si tratta delle persone che esercitano un'attività in Svizzera, i beneficiari di rendite svizzere se non ricevono una rendita dello Stato di residenza e se durante la loro vita lavorativa o sono stati assicurati soltanto in Svizzera oppure lo sono stati più a lungo che non negli altri Stati contraenti, nonché i familiari (che non esercitano un'attività lucrativa) delle persone appena menzionate. Sono poi trattati come persone che esercitano un'attività lucrativa i beneficiari di prestazioni di disoccupazione svizzere (per la ricerca di lavoro all'estero limitata a tre mesi). Come previsto dal diritto svizzero in materia di assicurazione malattie, le persone devono assicurarsi individualmente e pagare i premi. Nei negoziati sulla libera circolazione delle persone, ai singoli Stati dell'UE è stata però data l'opportunità di assicurare le persone ivi residenti e che normalmente andrebbero assicurate in Svizzera, esimendole così da tale obbligo. L'opzione prevedeva due varianti. Così Danimarca, Gran Bretagna, Portogallo, Spagna e Svezia hanno deciso di lasciare i familiari ivi residenti nelle assicurazioni locali. Austria, Finlandia, Germania e Italia lasciano a tutte le persone ivi residenti la libertà di scegliere se assicurarsi nello Stato di residenza o in Svizzera. Il Portogallo ha adottato la stessa soluzione (esclusi i familiari). Vanno dunque assicurati in Svizzera i seguenti gruppi di persone con domicilio all'estero: tutti i familiari residenti in Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi di persone assicurate

obbligatoriamente in Svizzera; poi i beneficiari di rendite svizzere e le persone che esercitano un'attività residenti in Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna o Svezia. Inoltre vanno assicurati tutti coloro che esercitano un'attività, i beneficiari di rendite nonché i familiari di dette persone (fa eccezione il Portogallo) residenti in Austria, Finlandia, Germania, Italia o Portogallo, purché non abbiano scelto l'assicurazione del loro Stato di residenza.

Non si impone una modifica delle disposizioni della LAMal inerenti all'obbligo d'assicurazione. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone definisce la cerchia delle persone ora tenute ad assicurarsi in virtù della LAMal. Le disposizioni sull'inizio e sulla fine dell'assicurazione (art. 5 LAMal) sono applicate per analogia. In caso d'affiliazione tardiva, l'assicurazione inizia solo dal giorno dell'affiliazione. Non è neppure necessaria un'integrazione della disposizione su controllo e affiliazione d'ufficio (art. 6 LAMal). Per i seguenti motivi: conformemente al diritto vigente, spetta ai Cantoni il controllo dell'affiliazione all'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Essi possono gestirlo a loro piacimento, delegando del tutto o in parte i loro compiti ai Comuni. L'autorità designata dal Cantone affilia a un assicuratore le persone tenute ad assicurarsi che non abbiano assolto questo compito tempestivamente (art. 6 cpv. 2 LAMal). L'articolo 10 capoverso 1 OAMal obbliga i Cantoni a informare periodicamente la popolazione circa l'obbligo d'assicurazione. I cittadini dell'UE titolari di una carta di soggiorno o di un permesso di domicilio che esercitano un'attività in Svizzera continueranno a essere soggetti al controllo cantonale. D'ora in poi i Cantoni dovranno controllare l'affiliazione all'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie da parte dei frontalieri che esercitano un'attività in Svizzera (cittadini svizzeri e cittadini di Stati dell'UE). Poiché i Cantoni rilasciano ai frontalieri stranieri una corrispondente autorizzazione, saranno anche in grado di verificare l'osservanza dell'obbligo d'assicurazione da parte di tale gruppo.

D'ora in poi, in sostanza, saranno tenuti ad assicurarsi in Svizzera anche taluni familiari delle summenzionate persone abitanti in Stati dell'UE. Attraverso le persone che esercitano un'attività e che sono state registrate presso di loro, i Cantoni possono ricevere indicazioni sui familiari di dette persone, verificandone così l'osservanza dell'obbligo d'assicurazione.

In mancanza di accesso ai dati esteri dei familiari all'estero non si può pretendere dai Cantoni che esercitano appieno il controllo dell'affiliazione. Lo stesso vale per altre istituzioni svizzere.

Per quanto concerne i beneficiari di rendite e i loro familiari che devono essere assicurati in Svizzera, si sa che le persone residenti all'estero e beneficianti di una rendita svizzera non sono più registrate presso gli uffici cantonali, bensì presso gli organi che versano le rendite. Di regola, neppure questi ultimi possono giudicare quali beneficiari di rendite sono soggetti all'obbligo d'assicurazione malattie svizzero. Per tali motivi, non sarà possibile né ai Cantoni né a un'altra istituzione svizzera esercitare un totale controllo dell'affiliazione in riferimento ai beneficiari di rendite e ai loro familiari. I Cantoni devono però essere obbligati a informare (se possibile in collaborazione con uffici federali) i beneficiari di rendite che trasferiscono la propria residenza dalla Svizzera in un Paese dell'UE, che in dipendenza del Paese devono assicurarsi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie prevista in Svizzera. L'istituzione svizzera la quale dovesse accertare che i beneficiari di rendite che dovrebbero essere assicurati in Svizzera, nonché i loro familiari, non sono assi-

curati, deve predisporre il necessario affinché queste persone si assicurino ai sensi della LAMal. In questi casi l'istituzione comune LAMal potrebbe assumere un compito di affiliazione giusta l'articolo 18 LAMal.

Durante le loro consultazioni, la Conferenza dei governi cantonali e altri rappresentanti dei Cantoni hanno respinto il controllo dell'obbligo d'assicurazione di persone all'estero da parte dei Cantoni, giudicandolo non praticabile e chiedendo che una collaborazione dei Cantoni si limiti a informare in merito alle persone che esercitano un'attività e sono residenti in Svizzera. Al fine di garantire una prassi uniforme, essi hanno inoltre chiesto l'istituzione di un organismo di collegamento per misure a più ampio raggio. Il coinvolgimento degli assicuratori nel controllo dell'adesione ha dato adito a critiche in seno al Concordato degli Assicuratori Malattia Svizzeri. Procedure semplici e praticabili andranno quindi allestite congiuntamente da Confederazione, Cantoni e assicuratori e disciplinate a livello di ordinanza. Riteniamo però che, in virtù del diritto vigente, il controllo dell'adesione e il suo finanziamento debba rimanere compito dei Cantoni.

Le condizioni d'assicurazione sono legate alla regolamentazione della *concessione della prestazione*. È dunque opportuno dapprima illustrare il sistema previsto in tal senso dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Occorre differenziare fra due categorie di prestazioni, ovvero le persone assicurate in Svizzera e che abbisognano di prestazioni all'estero e le persone assicurate all'estero che fruiscono di cure medico-sanitarie in Svizzera.

Le persone assicurate in Svizzera che in virtù delle disposizioni dell'ordinanza hanno diritto alle prestazioni delle cure medico-sanitarie in un altro Stato, poiché vi risiedono o vi soggiornano temporaneamente, ricevono tali prestazioni conformemente alla legislazione di detto Stato, e cioè alle stesse condizioni delle persone ivi assicurate. L'assicuratore svizzero deve rimborsare al suo omologo estero le prestazioni che questi ha erogato a titolo ausiliario e alla tariffa dell'assicurazione sociale valida per esso, ma non può in seguito rivalersi sull'assicurato per i costi generati da eventuali prestazioni non previste in conformità della LAMal. Il rimborso delle spese avviene per il tramite dell'istituzione comune LAMal. Non essendo il sistema svizzero un'assicurazione di famiglia, bensì basato sull'obbligo individuale d'assicurazione e di pagamento dei premi, anche i familiari residenti all'estero di persone obbligatoriamente assicurate in Svizzera devono essere assicurati presso un assicuratore svizzero per poter fruire all'estero dell'aiuto reciproco in materia di prestazioni. Nei casi previsti secondo l'ordinanza, le persone assicurate all'estero residenti o soggiornanti in Svizzera ricevono prestazioni, a carico dell'assicurazione estera, per cure medico-sanitarie conformemente alla LAMal. Anche in questo caso l'istituzione comune LAMal funge da intermediaria. Essa è assicuratore ausiliario del luogo di domicilio o di soggiorno e deve garantire l'erogazione della prestazione a carico dell'assicurazione estera. Siccome la LAMal per l'assunzione dei costi poggia in sostanza sul sistema del «terzo garante», in linea di massima gli assicurati devono in un primo tempo pagarsi le loro fatture mediche e ospedaliere. Sono applicate le tariffe determinati per gli assicurati di assicurazioni svizzere. Le tariffe per i residenti nel Cantone del trattamento medico valgono invece solamente per le persone che vi risiedono effettivamente. Di conseguenza, gli assicurati ricevono in sostanza il rimborso delle spese direttamente dalle casse malati estere. L'articolo 34 del regolamento 574/72 ammette infatti che in determinati casi la cassa malati competente possa rimborsare le spese direttamente alla persona assicurata. Se questo rimborso diretto non può essere applicato, l'istituzione comune LAMal deve rimborsare le

spese alla persona assicurata ed esigerne il relativo importo dalla cassa estera. I fornitori di prestazioni potrebbero eventualmente concordare contrattualmente con l'istituzione comune LAMal l'applicazione del sistema del «terzo pagante», evitando così di doversi accollare il rischio dell'incasso.

Alcune delle persone assicurate in Svizzera ma che vivono all'estero hanno il diritto di scegliere il nostro Paese per sottoporsi a trattamenti medici. Il diritto si applica ai frontalieri e, a seguito di una relativa iscrizione nell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, agli assicurati in Austria, Belgio, Germania e Paesi Bassi. Queste persone vanno quindi trattate come se risiedessero in Svizzera. Come già previsto nella LAMal per i frontalieri, in questi casi tutti i costi sono a carico dell'assicuratore.

*Forme particolari d'assicurazione:* non è necessaria una modifica delle disposizioni sulle forme particolari d'assicurazione (art. 41 cpv. 4 e 62 LAMal). Nell'applicare l'accordo vanno osservate soprattutto le seguenti indicazioni.

*Assicurazione con scelta limitata dei fornitori di prestazioni:* scostandosi dalla sostanziale libera scelta del fornitore di prestazioni oggi esistente, l'articolo 41 capoverso 4 LAMal consente a seguito di un'intesa fra assicuratore e assicurato, di limitare la libertà di scelta a determinati fornitori di prestazioni nell'ottica di un'assistenza sanitaria più vantaggiosa. Un modello assicurativo con scelta limitata dei fornitori di prestazioni deve quindi in ogni caso essere concordato reciprocamente. Quale controprestazione per la libertà di scelta limitata, di regola gli assicurati vengono a beneficiare di una riduzione dei premi (art. 62 cpv. 1 LAMal).

Le persone soggette all'assicurazione malattie svizzera residenti in uno Stato dell'UE, conformemente all'Accordo sulla libera circolazione delle persone e alla legislazione di detto Stato, hanno diritto alle cure medico-sanitarie in quest'ultimo come si vi fossero assicurati. In questo ambito non trovano applicazione le disposizioni della LAMal, specialmente per quanto riguarda il catalogo delle prestazioni, autorizzazione e scelta dei fornitori di prestazioni, estensione dell'assunzione dei costi e versamento della partecipazione ai costi (vedi sotto). Le assicurazioni con scelta limitata dei fornitori di prestazioni ai sensi della LAMal non sono quindi applicabili a simili assicurati.

*Assicurazione con franchigie annue opzionali, assicurazione con bonus:* il Legislatore ha delegato al Consiglio federale la possibilità di autorizzare l'esercizio di altre forme particolari d'assicurazione e di disciplinarle in dettaglio (art. 62 cpv. 2 e 3 LAMal). Ma le altre possibili forme sono menzionate nella legge stessa, in particolare la scelta di partecipazioni ai costi più elevate (assicurazione con franchigie annue opzionali) rispetto a una riduzione dei premi (art. 62 cpv. 2 lett. a LAMal) e le graduazioni dei premi secondo il principio del bonus (assicurazione con bonus, art. 62 cpv. 2 lett. b LAMal).

Come esposto sopra, il diritto alle prestazioni delle cure medico-sanitarie di assicurati con residenza in uno Stato dell'UE segue la legislazione di quest'ultimo, come se essi vi fossero assicurati. In tale ambito non trovano applicazione le norme della LAMal. Gli assicuratori malattie svizzeri sono debitori nei confronti degli uffici esteri della remunerazione per tutti i costi fatturati e non sono autorizzati a chiedere restituzioni nei confronti delle persone assicurate. Non entrano quindi in linea di conto per simili assicurati le forme d'assicurazione impostate sulla partecipazione diretta degli assicurati alle spese di cura (assicurazione con franchigia annua opzionale) o le assicurazioni dove l'ammontare del premio dell'assicurato dipende dal-

l'ottenimento o meno di prestazioni assicurative durante un determinato periodo (assicurazione con bonus).

Durante la consultazione, il Concordato degli assicuratori malattia svizzeri (CAMS) ha chiesto che le forme particolari d'assicurazione possano essere proposte dagli assicuratori malattia alle persone assicurate in Svizzera residenti in uno Stato dell'UE. Nel chiederlo, il CAMS ha in particolare menzionato i frontalieri, cui spetta la libertà di scegliere il luogo del trattamento medico. Pur ammettendo nel corso della consultazione che le forme particolari d'assicurazione sono estremamente difficili da applicare nelle relazioni internazionali, è stato però evidenziato nel contempo che l'accordo non le esclude in generale. Pur se singole categorie di persone, quali ad esempio i frontalieri, a seguito del diritto che loro spetta di scegliere il luogo del trattamento medico possono venire a farsi curare in Svizzera, questi assicurati mantengono in ogni caso sempre il diritto di sottoporsi a trattamenti medici nel proprio Stato di residenza secondo la legislazione ivi vigente. Da un lato, in caso di trattamenti medici nello Stato di residenza, non sarebbe garantito che una forma particolare d'assicurazione eventualmente scelta sia applicata come previsto dalla LAMal. Dall'altro, le forme particolari d'assicurazione potrebbero e dovrebbero essere prese in considerazione non soltanto in caso di eventuali trattamenti medici in Svizzera. Risulta quindi sensato rimanere fedeli al principio che in generale le forme particolari d'assicurazione non possono essere proposte agli assicurati soggetti all'assicurazione malattie svizzera residenti in uno Stato dell'UE.

I premi per le persone all'estero sono calcolati conformemente alle norme svizzere in modo da coprire i costi, ove si tenga conto del livello di questi ultimi negli Stati di residenza degli assicurati (cfr. n. 275.212).

*Riduzioni individuali dei premi:* l'articolo 65 capoverso 1 LAMal prevede che i Cantoni accordino riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta. Nel vigente sistema di premi pro capite, questi contributi rappresentano il principale correttivo sociale, non essendoci una perequazione finanziaria come per altre assicurazioni sociali, finanziate per esempio mediante deduzioni percentuali sullo stipendio.

I Cantoni possono strutturare liberamente i sistemi. La prassi ne ha tuttavia imposto quattro tipi: il rilevamento automatico del diritto alle prestazioni e versamento, la combinazione fra rilevamento automatico del diritto alle prestazioni (ad. es. fino a un limite di reddito) e sistema della proposta, il sistema della proposta con recapito automatico dei relativi formulari (di proposta) per gli attuali beneficiari e per finire il sistema esclusivo della proposta.

La Confederazione e i Cantoni finanziano congiuntamente la riduzione dei premi. Il nostro Consiglio determina le quote dei sussidi federali da versare ai singoli Cantoni secondo la popolazione ivi residente e la loro capacità finanziaria. Fino al 31 dicembre 2001 possiamo anche considerare il premio medio dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie di ogni Cantone. I Cantoni devono contribuire ai sussidi finanziari secondo la loro capacità finanziaria; il loro contributo globale deve ammontare almeno alla metà dell'importo complessivo dei sussidi federali. I Cantoni hanno inoltre il diritto di diminuire al massimo del 50 per cento il contributo che sono tenuti a versare se è comunque garantita la riduzione dei premi per gli assicurati di condizione economica modesta.

Attualmente, dal profilo politico, non paiono realizzabili sostanziali modifiche di sistema, ad esempio verso una riduzione dei premi uniforme per tutta la Svizzera.

Affinché i Cantoni possano mantenere per lo più invariati i loro sistemi, occorre effettuare meno modifiche possibili nella LAMal.

Come gli altri assicurati, anche le persone che a seguito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone saranno soggette all'obbligo d'assicurazione avranno diritto a riduzioni individuali sui premi se vivono in condizioni economiche modeste. Giusta la LAMal, sussiste un diritto alla riduzione dei premi nel Cantone dove gli assicurati aventi diritto hanno il domicilio, lavorano o sono assoggettati alle imposte. Un gran numero di persone ora tenute ad assicurarsi, ovvero quelle che esercitano un'attività in Svizzera, è automaticamente registrato in un Cantone. I beneficiari di rendite vanno rilevati nell'ultimo Cantone di domicilio o di lavoro. Durante la procedura di consultazione, i Cantoni si sono espressi con decisione contro l'applicazione cantonale della riduzione individuale dei premi per questi assicurati. Non vorremmo però apportare modifiche alla competenza d'applicazione dei Cantoni, essendosi questi ultimi impegnati chiaramente per una cantonalizzazione di questo compito al momento dell'introduzione della LAMal. L'applicazione cantonale continua quindi ad esprimere la volontà del Legislatore.

Nello strutturare il sistema della riduzione dei premi, i Cantoni dovranno osservare il principio della parità di trattamento di tutte le persone assicurate. Introducendo un particolare sistema di riduzione dei premi a livello federale, questa parità non sarebbe più garantita. Un principio analogo si applica al diritto a riduzioni dei premi per i soggiornanti temporanei.

La Confederazione dovrebbe finanziare gran parte delle riduzioni dei premi per le persone residenti in un Paese dell'UE; a tale scopo è previsto di impiegare in primo luogo quei mezzi ai quali i Cantoni rinunciano in virtù del diritto alla diminuzione del contributo conferito loro all'articolo 66 capoverso 5 LAMal. L'applicazione della riduzione dei premi per le persone con domicilio in un Paese dell'UE comporterà per i Cantoni costi amministrativi non di poco conto (lavori di controllo più onerosi). Si giustifica quindi che in questi casi la Confederazione si accoli, rispetto all'attuale ripartizione degli oneri, una quota maggiore dei costi diretti della riduzione dei premi. I Cantoni sono tenuti a inoltrare annualmente alla Confederazione un conteggio separato sui mezzi impiegati; noi disciplineremo questa procedura a livello di ordinanza, in particolare per quanto riguarda il rimborso dei costi amministrativi.

*Partecipazione ai costi:* non è necessario modificare l'articolo 64 LAMal. La partecipazione ai costi va sostanzialmente mantenuta per tutti gli assicurati. Applicando concretamente l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, occorrerà osservare in particolare le indicazioni qui di seguito.

Come facevano finora tutti gli assicurati, i cittadini svizzeri e i cittadini dell'UE residenti e assicurati in Svizzera pagano la partecipazione ai costi qualora percepiscano prestazioni a carico dell'assicurazione malattie svizzera.

Fatta eccezione per i frontalieri e altre persone per le quali vale il diritto di scegliere il luogo del trattamento medico, le persone residenti in uno Stato dell'UE soggette all'assicurazione malattie svizzera hanno di regola diritto solamente a prestazioni di cure medico-sanitarie da parte dell'assicurazione del loro Paese di residenza e conformemente al diritto di detto Stato. Solo in seguito l'organismo svizzero di collegamento riceverà la fattura, sotto forma di forfait calcolati per l'intera categoria di assicurati interessata. Agli assicurati stessi sarà fatturata una partecipazione ai costi conformemente al loro diritto nazionale. È chiaro che così viene a cadere qualsivoglia

glia partecipazione diretta ai costi, poiché quest'ultima, in quanto parte del diritto alle prestazioni, è retta dalle prescrizioni estere.

I frontalieri assicurati in Svizzera e residenti in un Paese dell'UE nonché gli assicurati residenti in determinati Stati possono scegliere di sottoporsi a trattamenti medici nel Paese in questione o in Svizzera. Se optano per quest'ultima soluzione, occorre riscuotere la normale partecipazione ai costi conformemente alla LAMal. Se invece scelgono di essere trattati nello Stato di residenza, il loro diritto alle prestazioni si rifa alle norme locali. Qualora esse prevedano una partecipazione ai costi, il frontaliere è tenuto parimenti a pagarla.

Anche per gli assicurati residenti in uno Stato dell'UE che, nel quadro dell'aiuto reciproco internazionale in materia di prestazioni, durante un soggiorno temporaneo in Svizzera ricorrono a prestazioni ai sensi del diritto svizzero, occorre prevedere una partecipazione ai costi pro rata tempore, come viene già praticata nei confronti degli assicurati delle casse malati tedesche. Esercitando la nostra competenza a emanare ordinanze, in virtù dell'articolo 18 LAMal disciplineremo nel dettaglio la partecipazione forfetaria ai costi nel quadro dell'aiuto reciproco in materia di prestazioni, tenendo conto delle esperienze fatte dal 1990 con l'aiuto reciproco in materia di prestazioni con la Germania.

*Compensazione dei rischi:* la compensazione dei rischi conformemente all'articolo 105 LAMal dà luogo a una compensazione dei costi fra gli assicuratori con un numero particolarmente elevato di assicurati di sesso femminile e/o anziani e gli assicuratori con un numero di assicurati di questo genere inferiore alla media. In considerazione dei costi per le cure medico-sanitarie molto diversi da Cantone a Cantone, la compensazione è effettuata separatamente per Cantone.

I costi medi cantonali sono rilevati annualmente presso tutti gli assicuratori malattia in base a un censimento generale dei dati e si riferiscono esclusivamente all'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Il risultato del calcolo della compensazione dei rischi è sempre uguale a zero, vale a dire che la somma di tutti i contributi compensativi deve corrispondere alla somma di tutte le tasse di rischio. Attualmente la compensazione dei rischi è limitata fino alla fine del 2005.

Giusta l'articolo 4 capoverso 2 dell'ordinanza sulla compensazione dei rischi nell'assicurazione malattie (RS 832.112.1), oggi sono contemplate dalla compensazione dei rischi sia i frontalieri sia le persone distaccate all'estero, assicurati ai sensi della LAMal. Occorrerà verificare a livello di ordinanza se questa norma dovrà essere mantenuta dopo l'entrata in vigore dell'accordo. Altre persone residenti in uno Stato dell'UE soggette all'assicurazione malattie svizzera non possono essere incluse come da sistema nella compensazione dei rischi. Esse hanno infatti di regola solamente diritto a prestazioni di cure medico-sanitarie da parte dell'assicurazione del loro Stato di residenza e conformemente al suo diritto. Solo in seguito gli assicurati svizzeri riceveranno la fattura, sotto forma di forfait calcolati per l'intera categoria di assicurati per ogni Stato di residenza. Tali persone non appartengono perciò alla stessa comunità di rischio degli assicurati residenti in Svizzera.

Non è necessaria una modifica dell'articolo 105 LAMal. L'articolo 105 capoverso 4 ci offre già la possibilità di emanare disposizioni d'esecuzione più dettagliate sulla compensazione dei rischi.

*Riconoscimento reciproco dei diplomi e ripercussioni sulla normativa in materia di autorizzazione per i fornitori di prestazioni nell'assicurazione malattie:* In base al diritto vigente, sono autorizzati a esercitare a carico dell'assicurazione sociale contro le malattie medici, dentisti e farmacisti titolari del diploma federale che dispongono di un perfezionamento riconosciuto dal Consiglio federale (art. 36 cpv. 1 e art. 37 cpv. 1 LAMal). Il Consiglio federale disciplina l'autorizzazione di medici, dentisti e farmacisti titolari di un attestato scientifico equivalente (art. 36 cpv. 2 e 3, 37 cpv. 2 LAMal). Abbiamo fatto uso di questa competenza e, negli articoli 39 (medici), 41 (farmacisti) e 43 (dentisti) OAMal abbiamo provveduto a precisare il riconoscimento di altri attestati scientifici, specialmente esteri. Per cui il riconoscimento di un attestato scientifico estero ne presume imperativamente l'equivalenza di contenuti con un diploma federale e può essere inoltre fatto dipendere dalla condizione della reciprocità.

Nel contempo, a causa delle ripercussioni che l'accordo ha sul riconoscimento delle cosiddette professioni paramediche (fisioterapisti, ergoterapisti, infermieri ecc.), vanno rielaborate di conseguenza le corrispettive disposizioni dell'ordinanza. Questa normativa va adeguata in vista dell'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone dato che, a seguito del conseguente riconoscimento reciproco dei diplomi rilasciati in Svizzera e negli Stati dell'UE, in questi casi non si pone più la questione dell'equivalenza e della reciprocità. Un adeguamento è poi necessario solo riguardo all'OAMal, mentre non è necessaria una modifica della LAMal in questo settore.

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione, soprattutto il Concordato degli Assicuratori Malattia Svizzeri (CAMS) e il Cantone Ticino, temono che il riconoscimento reciproco di diplomi e formazioni professionali porti a un forte aumento dei fornitori di prestazioni esercitanti a carico dell'assicurazione malattie, che potrebbe ripercuotersi negativamente sull'evoluzione dei costi e dei premi. Il CAMS chiede che vengano prese misure per contenere il numero dei fornitori di prestazioni e auspica una modifica della legge allo scopo di abolire l'obbligo a contrarre dell'assicuratore. Per ora non reputiamo tuttavia indicato adottare misure per limitare l'autorizzazione all'esercizio di nuovi fornitori di prestazioni. Occorre inoltre domandarsi che cosa bisogna intendere per obbligo di contrarre nel diritto svizzero in materia di assicurazioni malattie, ovvero fino a che punto sussiste in effetti un simile obbligo di contrarre. Queste domande non possono essere affrontate soltanto nel quadro degli accordi bilaterali. Riguardo alle loro ripercussioni, le misure quali la limitazione dell'autorizzazione all'esercizio vanno piuttosto esaminate nel contesto globale dell'assicurazione sociale contro le malattie. Rammentiamo inoltre espressamente che nel 1993, in occasione della revisione dell'assicurazione malattie, nell'ottica dell'assistenza sanitaria all'intera popolazione e dell'accesso degli assicurati alle prestazioni sanitarie è stata respinta l'introduzione di una libertà contrattuale assoluta fra assicuratori e fornitori di prestazioni.

## **273.233      Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità**

### **273.233.1    AVS/AI**

*Obbligo di pagare i contributi:* conformemente alle vigenti convenzioni di sicurezza sociale, in caso di contemporanea occupazione in due o più Stati è assicurato soltanto il reddito realizzato in Svizzera. Lo Stato Parte assoggetta all'obbligo di paga-

re i contributi le entrate ivi acquisite. D'ora in poi, sostanzialmente, varrà il principio che una persona con occupazioni in vari Stati è rilevata solo in un Paese, come se vi esercitasse l'intera attività professionale. Questo significa che l'AVS/AI svizzera (RS 831.10; LAVS; RS 831.20; LAI), qualora le competa, dovrebbe rilevare anche il reddito realizzato all'estero come se lo fosse stato in Svizzera. Costituisce un'eccezione quando la persona esercita un'attività indipendente in Svizzera e dipendente all'estero. In questo caso ha luogo un rilevamento separato da parte di entrambi i Paesi.

*Assicurazione facoltativa AVS/AI:* la norma della parità di trattamento obbligherebbe la Svizzera ad ammettere all'assicurazione facoltativa AVS/AI, alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri, i cittadini dell'UE che fossero residenti in uno dei suoi Stati membri. In questo modo potrebbero eventualmente acquisire anche il diritto alle prestazioni d'assistenza per i cittadini svizzeri all'estero previste nella LAVS/LAI. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone non prevede eccezioni riguardo all'assicurazione facoltativa nello spazio UE. È stato invece possibile raggiungere una deroga alla parità di trattamento per la zona al di fuori dell'UE (allegato II all'accordo nell'allegato VI (numero 1) del regolamento 1408/71). Se i cittadini di uno Stato dell'UE vivono in uno Stato non contraente, l'adesione all'assicurazione facoltativa è loro consentita soltanto qualora la dichiarino al più tardi un anno dopo l'uscita dall'AVS/AI svizzera e appena prima dell'uscita presentino un periodo di preassicurazione ininterrotta di almeno cinque anni nell'assicurazione obbligatoria svizzera. I cittadini di Stati dell'UE con residenza nel loro Paese d'origine o in un altro Stato dell'UE potrebbero invece aderire all'assicurazione facoltativa AVS/AI svizzera.

L'apertura dell'assicurazione facoltativa a questi cittadini dell'UE comporterebbe conseguenze finanziarie insostenibili per la Svizzera. Finora l'assicurazione era riservata ai cittadini svizzeri. Già adesso è deficitaria. I contributi riscossi corrispondono appena ai tre ottavi di quanto sarebbe necessario per poter finanziare le prestazioni (senza contributi pubblici). I cinque ottavi mancanti sono a carico degli assicurati obbligatoriamente. Nell'assicurazione facoltativa risultano annualmente costi di circa 3000 franchi per ogni assicurato. Questo squilibrio finanziario è soprattutto il risultato del comportamento selettivo delle persone interessate. In sostanza si assicura soltanto chi spera di ottenere una prestazione maggiore in virtù dei contributi o chi vuole rimanere nel sistema. Abbiamo perciò già approvato un messaggio sul risanamento dell'assicurazione facoltativa AVS/AI. L'apertura dell'assicurazione facoltativa ai cittadini di Stati dell'UE ne accrescerebbe inevitabilmente il deficit. È prevedibile che anche i cittadini dell'UE si comporterebbero in maniera selettiva. Secondo le nostre stime, fino a 200 milioni di persone soddisferebbero i requisiti per essere affiliati all'assicurazione. Se anche solamente l'uno per cento di esse vi aderisse effettivamente, i costi per gli enti pubblici e gli assicurati in Svizzera ammonterebbero a 6 miliardi di franchi (3000 franchi per 2 milioni di potenziali assicurati).

Onde evitare il sovraccarico risultante dall'apertura dell'assicurazione facoltativa ai cittadini di Paesi dell'UE, l'unica via percorribile è abolire l'assicurazione nello spazio UE. Il progetto di revisione da noi approvato va già in questa direzione e prevede di abolire l'assicurazione facoltativa negli Stati con i quali la Svizzera ha concluso una convenzione di sicurezza sociale, ossia anche tutti gli Stati dell'UE. Poiché la revisione dell'assicurazione facoltativa deve assolutamente entrare in vigore in contemporanea con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, ne parleranno in più punti del presente messaggio.

*Assicurazione facoltativa continuata di persone che lavorano all'estero per un datore di lavoro con sede in Svizzera:* già oggi è aperta a tutte le persone, a prescindere dalla nazionalità, purché la persona in questione sia stata in precedenza assicurata obbligatoriamente per cinque anni senza interruzioni. Continuerà a essere il caso per l'attività svolta al di fuori dell'UE (allegato II all'accordo nell'allegato VI [n. 2] del regolamento 1408/71). Nella prassi, questo varrà anche per le persone distaccate in un Paese dell'UE da parte del loro datore di lavoro svizzero. Dapprima, in virtù delle norme di coordinamento illustrate, quali lavoratori distaccati all'estero rimangono soggetti al diritto svizzero e quindi, se la loro missione all'estero dovesse durare più a lungo del previsto, d'intesa con il loro datore di lavoro potrebbero continuare ad assicurarsi in Svizzera, questo tuttavia oltre a un'eventuale registrazione nel Paese dove esercitano la loro attività.

*Calcolo delle rendite AVS/AI:* in virtù della normativa concordata, la Svizzera può continuare a calcolare le sue rendite AVS e AI secondo i principi del diritto svizzero, se è garantito che gli importi così realizzati siano per lo meno allo stesso livello come nel caso dell'applicazione della normativa di totalizzazione e di prorattizzazione conformemente al regolamento 1408/71 (cfr. n. 273.224.3). Per poter continuare a eseguire il calcolo autonomamente, bisogna che nel calcolo delle rendite parziale sia quindi garantita la linearità. Questo richiede una modifica dell'articolo 52 dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti.

Sebbene, conformemente alla legislazione svizzera, il diritto alle rendite ordinarie dell'AVS/AI sussista solamente se per un intero anno possono essere conteggiati redditi, accrediti per compiti educativi o per compiti assistenziali, nei casi particolari in cui una persona da ultimo era assicurata in Svizzera, ma né qua né in uno Stato dell'UE ha trascorso un'intera annata di assicurazione, la Svizzera deve erogare una prestazione in base ai periodi compiuti in tutti gli Stati. Le esperienze fatte negli Stati dell'UE insegnano che si tratta di casi estremamente rari.

In determinati casi *le rendite per i figli e le rendite per gli orfani* non possono essere calcolate autonomamente, ad esempio quando il beneficiario della rendita o il genitore deceduto ha compiuto periodi di assicurazione non soltanto in Svizzera, bensì anche in Stati dell'UE. In questo caso solitamente lo Stato di residenza paga la rendita ivi prevista conteggiando i periodi di assicurazione compiuti all'estero. L'altro Stato si limiterà quindi a pagare soltanto un'eventuale differenza, se la sua rendita fosse maggiore. Il che significa che là dove la Svizzera dovrebbe erogare l'intera prestazione, è da prevedere un aumento degli oneri dovuto al conteggio dei periodi di assicurazione compiuti all'estero, mentre negli altri casi si verificherà una diminuzione dei costi. Nel complesso, questa normativa dovrebbe portare per la Svizzera piuttosto a uno sgravio dal profilo dei costi.

La normativa di coordinamento esige il *pagamento delle rendite* in tutti gli Stati dell'UE. Inoltre, mediante iscrizioni speciali (allegato II all'accordo: allegato III al regolamento 1408/71), sono mantenute reciprocamente in Stati terzi le modalità di pagamento. D'altro canto, in casi futuri non potranno più essere applicate talune semplificazioni delle nostre convenzioni bilaterali di sicurezza sociale concernenti l'indennizzo dei contributi e il pagamento della rendita. Le rendite minime non possono così più essere liquidate mediante indennità uniche in capitale se cittadini di Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna e Svezia lasciano definitivamente la Svizzera o fanno valere il proprio diritto dall'estero. Non è neppure più possibile il trasferimento dei contributi AVS all'assicurazione in patria allo scopo di riscuotervi anticipatamente la rendita.

Per finire, in casi futuri non potrà più essere applicato neanche il *calcolo delle rendite AI* secondo il principio del rischio previsto nelle nostre convenzioni con Belgio, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna per semplificare l'erogazione della prestazione. Chi però, all'entrata in vigore del trattato, riscuoteva una rendita calcolata conformemente al principio del rischio, continua a riceverla fintanto che sono dati i presupposti validi ai fini dell'invalidità.

*Clausola dell'assicurazione sostitutiva:* dopo che, conformemente alla LAI, una persona ha diritto alle prestazioni solamente se all'insorgere dell'invalidità è assicurata, le nostre convenzioni di sicurezza sociale del tipo B (erogazione di una rendita parziale da parte dell'assicurazione di ogni Stato partecipante) prevedono talune facilitazioni, affinché una persona possa comunque soddisfare la condizione assicurativa anche dopo l'uscita dall'AI svizzera. Una normativa corrispondente a dette facilitazioni è stata inserita nell'accordo con l'UE e si trova nell'allegato II all'accordo nell'allegato VI (n. 8) del regolamento 1408/71. Così, una persona divenuta inabile al lavoro in Svizzera è ad esempio assicurata ancora per un anno e deve pagare i contributi, pur avendo lasciato il Paese. Ciò significa che la riscossione di una rendita estera o l'affiliazione a un'assicurazione sociale estera è equiparata all'affiliazione all'AI svizzera.

*Provvedimenti d'integrazione:* sono considerati prestazioni in natura e possono quindi continuare a essere erogati ai sensi dell'AI sostanzialmente solo in Svizzera.

Pur non essendo esplicitamente escluse dall'obbligo d'esportazione, *le rendite straordinarie* sono però in sostanza prestazioni per invalidi precoci, che ai sensi del diritto dell'UE sono considerati persone che non esercitano un'attività. Dette persone non sono però contemplate dalla normativa di coordinamento. Perciò, anche in questi casi non è applicata la clausola d'esportazione per le prestazioni.

Mentre ora gli *asseggni per grandi invalidi* sono erogati soltanto in Svizzera, sulla base dell'ordinanza andrebbero esportati, essendo parte di un sistema finanziato mediante contributi. Tali assegni possono essere esclusi dal versamento all'estero soltanto se il diritto svizzero stabilisce esplicitamente che queste prestazioni sono finanziate esclusivamente dall'ente pubblico.

Nel giugno 1998, il Parlamento ha deciso di abolire i *quarti di rendita AI*. Qualora un referendum dovesse annullare tale decisione, i quarti di rendita andrebbero pagati anche nello spazio UE; a seguito di un'iscrizione speciale nell'allegato II all'accordo, allegato IIa del regolamento 1408/71, rimane però escluso dal versamento all'estero un eventuale supplemento al quarto di rendita per casi di rigore.

Ai fini dell'applicazione dell'ordinanza, ogni Stato partecipante deve designare organismi di collegamento. La Cassa svizzera di compensazione a Ginevra si assume questo compito per quanto riguarda l'AVS/AI. Già oggi è l'organismo di collegamento nei confronti di tutti quegli Stati con i quali vi è una convenzione bilaterale di sicurezza sociale.

### **273.233.2 Prestazioni complementari**

I cittadini dell'UE hanno la possibilità di beneficiare di prestazioni complementari conformemente alla legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.30; LPC), alle medesime condizioni dei cittadini svizzeri. Attualmente ancora richiesta, la durata di domicilio mi-

nima di dieci anni in Svizzera, necessaria all'esercizio del diritto alla prestazione, è abrogata allo scopo di garantire la parità di trattamento. È stato possibile evitare di esportare le prestazioni complementari inserendole quali prestazioni speciali indipendenti dai contributi nell'allegato II all'accordo, allegato IIa del regolamento 1408/71. Insomma, anche in futuro le prestazioni complementari saranno erogate solo in caso di domicilio e soggiorno abituale in Svizzera. Per adempiere ai presupposti del diritto, occorre però eventualmente equiparare la riscossione di una rendita in uno Stato dell'UE alla riscossione di una rendita svizzera.

Vi saranno ripercussioni anche sulle *prestazioni cantonali supplementari alle prestazioni LPC e aiuti AVS* versate dai Cantoni. Anch'esse hanno potuto essere escluse dal versamento all'estero quali prestazioni speciali indipendenti nell'allegato II all'accordo, allegato IIa del regolamento 1408/71. Tuttavia, nell'erogare le prestazioni nel relativo Cantone va parimenti rispettato il principio della parità di trattamento e, se necessario, i periodi di domicilio in uno Stato dell'UE devono essere conteggiati per adempiere periodi di attesa come se si trattasse di periodi compiuti nel Cantone.

### **273.233.3 Previdenza professionale**

L'accordo si riferisce alla previdenza minima giusta la LPP. A causa delle particolarità di questo sistema previdenziale, dall'applicazione del regolamento 1408/71 risultano conseguenze unicamente per il possibile pagamento in contanti della prestazione d'uscita nel caso di partenza definitiva dalla Svizzera.

La Commissione dell'UE considera la prestazione d'uscita conformemente alla legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità come un ristorno dei contributi ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 dell'ordinanza. Perciò, il pagamento in contanti della prestazione d'uscita non è possibile fintanto che le persone assicurate lo sono obbligatoriamente in conformità della legislazione di uno Stato membro dell'UE. Dette persone possono farsi accreditare i loro averi su una polizza di libero passaggio o un conto di libero passaggio, così che rimanga garantita la previdenza.

Nell'Accordo sulla libera circolazione delle persone è stato possibile concordare un periodo transitorio di cinque anni a partire dalla sua entrata in vigore. Scaduto questo termine, il pagamento in contanti è possibile solo se una persona contemplata dalla normativa di coordinamento non è tenuta all'assicurazione obbligatoria continuata nell'assicurazione pensionistica in uno Stato dell'UE. Ma il pagamento in contanti rimane possibile per le persone che dopo aver lasciato la Svizzera non sono soggette ad alcun obbligo assicurativo estero, ad esempio in caso di abbandono dell'attività. Non ne sono interessati neanche i cittadini degli Stati terzi. Sostanzialmente, tutte le persone che esercitano un'attività dipendente negli Stati membri dell'UE sono soggette all'obbligo d'assicurazione. Gli assicurati che chiedono il pagamento in contanti devono provare personalmente all'organismo estero competente che non sono tenute ad assicurarsi. Le autorità federali spiegheranno nei loro bollettini informativi l'applicazione pratica di questa norma.

Tuttavia, gli assicurati possono continuare a esigere il pagamento in contanti della prestazione d'uscita se questa è inferiore all'importo annuo dei suoi contributi.

La parte sovraobbligatoria della prestazione d'uscita può parimenti continuare a essere pagata. Gli istituti devono a tale scopo procedere a un calcolo separato, come già fanno ai sensi del diritto vigente, al fine di poter garantire all'assicurato uscente per lo meno la previdenza obbligatoria.

L'accordo non ha alcuna ripercussione riguardo la fissazione della prestazione. Essa continua ad avere luogo secondo le norme del diritto svizzero, come sancito nell'allegato II dell'accordo nell'allegato IV (parti C e D2) del regolamento 1408/71.

Anche la promozione della proprietà d'abitazioni non è toccata dall'accordo. A questo titolo anche in futuro potranno avere luogo pagamenti all'estero per acquistarvi abitazioni.

Ai fini dell'applicazione dell'ordinanza, ogni Stato partecipante deve designare organismi di collegamento che garantiscano il coordinamento e il contatto con gli organismi analoghi degli altri Stati.

Nel settore della previdenza professionale, a tale scopo è previsto il Fondo di garanzia LPP. È sembrato ovvio e sensato designare per questo un'istituzione che già assolve compiti simili. Già oggi il Fondo di garanzia funge da organismo centrale del secondo pilastro e ha fra l'altro il compito di raccogliere informazioni sugli averi dimenticati.

I nuovi compiti causeranno solo un onere supplementare molto esiguo, poiché le comunicazioni richieste dall'estero sui periodi d'assicurazione svizzeri continueranno a rientrare nella sfera di competenza della Cassa svizzera di compensazione.

La questione della prescrizione in relazione con le prestazioni d'uscita che non possono più essere pagate e che probabilmente dovranno essere annunciate al Fondo di garanzia sarà affrontata nel quadro della 1a revisione della LPP. Fra l'altro, questa revisione tratta anche del termine dopo il quale l'istituto di previdenza dovrà versare la prestazione d'uscita all'istituto collettore (art. 4 LFLP).

La direttiva 98/49 per la garanzia di diritti alla rendita integrativi si riferisce in Svizzera alla previdenza sovraobbligatoria. Quest'ultima soddisfa però già oggi le esigenze della direttiva, per cui non ne risultano nuove obbligazioni.

### **273.234 Infortuni sul lavoro e malattie professionali**

L'articolo 9 dell'ordinanza ha ripercussioni sull'*assicurazione facoltativa dei lavoratori indipendenti* nel quadro della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (RS 832.20; LAINF). Giusta l'articolo 4 LAINF, l'assicurazione facoltativa è limitata alle persone esercenti un'attività indipendente domiciliate in Svizzera. In futuro dovrebbero essere accettate anche le persone domiciliate in uno Stato dell'UE ed esercenti un'attività indipendente in Svizzera. Considerati i premi relativamente alti, l'interesse per l'adesione dovrebbe tuttavia essere scarso.

Le *normative riguardanti l'aiuto reciproco in materia di prestazioni*, a parte nei cosiddetti «casi d'approvazione», si trovano anche nella maggior parte dei nostri accordi di sicurezza sociale bilaterali esistenti. Il sistema finora in vigore, secondo cui l'INSAI si occupa dell'accettazione in via anticipata in Svizzera degli assicurati di assicurazioni estere e d'altra parte funge da organismo di collegamento per casi assicurativi all'estero, ha dato buoni risultati e può essere portato avanti nel quadro dell'accordo esistente. Il finanziamento dei costi amministrativi e di eventuali costi

per interessi per il pagamento anticipato di fatture a fornitori di prestazioni svizzeri è disciplinato analogamente all'assicurazione contro le malattie nell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni. Conformemente a essa, le spese amministrative sono coperte dall'INSAI e dagli altri assicuratori infortuni, mentre la Confederazione risponde dei costi per interessi.

Per delimitare l'*obbligo di prestazione per le malattie professionali* nei casi in cui una persona è stata esposta a una sostanza nociva in diversi Stati, i nostri trattati bilaterali prevedono sostanzialmente due tipi di normativa. Secondo alcuni trattati, la Svizzera si accolla da sola la prestazione se la persona era esposta da ultimo in Svizzera con una certa intensità al rischio. Altri accordi prevedono invece una ripartizione dell'obbligo di prestazione sugli Stati d'esposizione. In futuro, nei rapporti con tutti gli Stati dell'UE sarà applicata la prima variante. I tempi di esposizione esteri devono essere tenuti in considerazione per l'adempimento dei presupposti che danno diritto alla prestazione. Se la Svizzera è obbligata alla prestazione nel caso della pneumoconiosi sclerogena, può ricorrere agli altri Stati partecipanti per finanziare la prestazione, se è competente un altro Stato essa deve, se del caso, partecipare ai costi.

### **273.235 Assicurazione contro la disoccupazione**

Il principio del calcolo totale dei periodi di assicurazione e dei periodi di occupazione e il principio dell'esportazione della prestazione dell'indennità di disoccupazione sono compatibili con il nostro sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, il conteggio dei periodi di assicurazione e il principio della parità di trattamento hanno effetto soprattutto sui *lavoratori stranieri con rapporti di lavoro inferiori a un anno* (stagionali o soggiornanti temporanei). Oggi queste persone normalmente ricevono l'indennità di disoccupazione al massimo fino alla scadenza del permesso di soggiorno, e solo se soddisfano i periodi di contributo minimi (almeno 6 mesi) ai sensi del diritto svizzero. In futuro, scaduto il periodo transitorio di sette anni, essi potrebbero soddisfare il periodo di contributo minimo ai sensi del diritto nazionale con eventuali periodi di assicurazione precedenti compiuti nello spazio UE e ricevere prestazioni come i lavoratori indigeni anche dopo la scadenza del permesso di soggiorno accordato all'origine, purché soggiornino in Svizzera e siano a disposizione degli uffici del lavoro.

Nel 1997 erano occupati in Svizzera circa 90 000 stagionali e dimoranti temporanei provenienti dallo spazio UE. Prendendo questa cifra quale base per calcolare il periodo transitorio di sette anni, ne risulterebbero costi supplementari dell'ordine di 170 milioni di franchi all'anno. In queste cifre non sono ancora incluse le uscite per la retrocessione dei contributi AD dei lavoratori che hanno svolto un'occupazione in Svizzera per meno di sei mesi. Tali costi ammonterebbero a circa 40 milioni di franchi annui. In tutto bisogna quindi prevedere uscite supplementari annue di 210 milioni di franchi riguardanti soggiornanti temporanei e stagionali durante il periodo transitorio.

Scaduto il periodo transitorio, per l'assicurazione contro la disoccupazione svizzera risulteranno costi supplementari ammontanti a 370-600 milioni di franchi<sup>61</sup>. A partire da questo momento, tuttavia, la Svizzera non deve più retrocedere agli Stati di domicilio dei lavoratori i contributi dei frontalieri all'assicurazione contro la disoccupazione, per cui ne risulta un risparmio di circa 200 milioni di franchi. In totale, scaduto il periodo transitorio, le uscite supplementari dell'assicurazione contro la disoccupazione dovrebbero assommare a 170-400 milioni di franchi.

Come avviene oggi, anche con l'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone i *frontalieri*, in caso di disoccupazione totale, sostanzialmente riceveranno prestazioni nello Stato di domicilio. Durante il periodo transitorio di sette anni la Svizzera continuerà a retrocedere agli Stati limitrofi i contributi dei frontalieri all'assicurazione contro la disoccupazione svizzera. Questa retrocessione dei contributi AD dei frontalieri poggia sugli accordi bilaterali conclusi dalla Svizzera con gli Stati limitrofi e costa annualmente circa 200 milioni di franchi. Scaduto il periodo transitorio, la retrocessione non avrà più luogo, non essendo prevista nel diritto dell'UE.

Ai *soggiornanti permanenti*, ossia i lavoratori con rapporti di lavoro superiori a un anno o illimitati, dall'entrata in vigore dell'accordo saranno pienamente applicate le norme di coordinamento in materia di sicurezza sociale. Così, fin dall'inizio, avrà luogo un calcolo totale dei periodi di assicurazione (totalizzazione). Già oggi, qualora siano soddisfatti i presupposti del diritto conformemente alla LADI, i dimoranti annuali e i domiciliati normalmente ricevono prestazioni per la durata di riscossione prevista nella legge.

### **273.236 Assegni familiari**

Sia la legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (RS 836.1; LAF), sia le legislazioni cantonali in materia di assegni familiari sono interessate dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Così, anche in questo caso valgono i principi di coordinamento del diritto comunitario, in particolare la parità di trattamento dei cittadini svizzeri e dei cittadini di Paesi dell'UE, il versamento all'estero delle rendite, il conteggio dei periodi di assicurazione, di occupazione e di residenza all'estero.

A livello federale, questo significa che gli assegni per l'economia domestica ai lavoratori agricoli vanno erogati anche se la loro famiglia vive all'estero.

Quanto agli assegni familiari cantonali, i cittadini dell'UE non possono più essere trattati diversamente dai cittadini svizzeri, neppure se la loro famiglia vive all'estero.

<sup>61</sup> Queste valutazioni vanno prese con precauzione, dato che il comportamento dei soggiornanti temporanei e degli stagionali in caso di libera circolazione delle persone non può essere previsto con precisione. Le cifre vanno intese come valori limite. Il calcolo delle spese supplementari dell'assicurazione contro la disoccupazione che potrebbero essere causate dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone si basa sulle cifre del 1997. A quell'epoca erano occupate in Svizzera in un rapporto di lavoro inferiore a un anno circa 90 000 persone, delle quali 49 000 erano stagionali e 30 000 soggiornanti temporanei con un rapporto di lavoro fino a quattro mesi. Circa 18 000 dei soggiornanti temporanei era manodopera altamente qualificata. Conformemente alla qualifica professionale si suppone una quota di disoccupazione fra il 7% e il 13%. La quota di disoccupazione dei lavoratori stagionali durante la stagione intermedia fu stimata fra il 30% e il 60%.

Le prestazioni vanno erogate integralmente in ogni Stato di residenza in seno all'UE.

Fondamentalmente sussiste l'obbligo di conteggiare i periodi dagli Stati dell'UE se per erogare la prestazione è premesso un periodo di domicilio minimo. La legge federale non ne esige alcuno. Per quanto leggi cantonali ne prevedano uno, andrebbero conteggiati i periodi dagli Stati dell'UE. Sono però esclusi dal conteggio i sistemi per le persone esercitanti un'attività indipendente con periodo di preassicurazione.

In virtù dell'articolo 1 lettera u del regolamento 1408/71, è stato possibile, mediante un'iscrizione in un allegato al regolamento, escludere dall'applicazione di quest'ultima gli assegni di nascita o gli assegni di adozione. Essi non devono così venire esportati. Se però un Cantone paga simili prestazioni a cittadini svizzeri all'estero, deve farlo anche per i cittadini dell'UE.

### **273.237 Ulteriori prestazioni cantonali**

I principi di coordinamento del diritto comunitario, ovvero la parità di trattamento dei cittadini svizzeri e dei cittadini di Paesi dell'UE, il versamento all'estero delle prestazioni, il conteggio dei periodi di assicurazione, occupazione e residenza all'estero, si applicano sostanzialmente anche in relazione a ulteriori prestazioni, cantonali o eventualmente comunali, della sicurezza sociale.

### **273.3 Riconoscimento dei diplomi**

Nel quadro degli accordi bilaterali con l'UE e con gli Stati membri dell'UE la Svizzera, riguardo al riconoscimento di diplomi, contrae l'impegno di applicare gli atti giuridici del diritto comunitario elencati nell'allegato III, così come saranno validi al momento dell'entrata in vigore dei trattati, oppure norme equivalenti, mentre l'UE riconosce i diplomi scolastici e professionali svizzeri conformi al diritto comunitario. Dall'esame delle disposizioni applicabili è risultato che il diritto nazionale svizzero consente già questa applicazione, così che non sono necessarie revisioni di legge in questo settore. Nella già avviata revisione della legge federale sulla formazione professionale, nell'ambito del riconoscimento degli attestati si tiene già conto della nuova situazione risultante dall'accordo con l'UE e con gli Stati membri. La partecipazione della Svizzera al successivo sviluppo avverrà nel quadro della cosiddetta comitologia, che disciplina a quali organismi e in quale forma la Svizzera può partecipare.

Le direttive dell'UE determinanti per il riconoscimento di diplomi descrivono le condizioni alle quali un cittadino dell'UE, sulla base della sua formazione certificata, può esercitare in un altro Stato membro un'attività professionale che è ivi regolamentata, vale a dire che è riservata ai titolari di un ben preciso diploma o certificato professionale nazionale. Il diritto CE differenzia fra direttive di riconoscimento generali e speciali. Le prime poggiano sul principio della reciproca fiducia nella formazione degli altri Stati membri, le ultime sul principio della preliminare armonizzazione della formazione (ad es. per le professioni mediche) o della pratica professionale certificata nel proprio Paese.

La direttiva speciale riguardante gli architetti<sup>62</sup> è importante solo per gli Stati nei quali l'attività professionale degli architetti è regolamentata. Il che non è il caso in tutti gli Stati membri, e anche in Svizzera solo in alcuni Cantoni. In deroga alla direttiva generale n. 1<sup>63</sup>, che subordina tre anni di studi superiori al riconoscimento di diplomi di istruzione superiore, la direttiva per gli architetti chiede uno studio quadriennale. In Svizzera, questo requisito è soddisfatto dalle formazioni presso i Politecnici federali e l'Università di Ginevra, mentre finora gli architetti delle scuole universitarie professionali assolvono uno studio triennale.

Da una regolamentazione che da parte svizzera prevedeva un prolungamento degli studi di architettura presso le scuole universitarie professionali sotto forma di un anno di studi postdiploma o compensandoli mediante un'attività professionale di svariati anni si sono scostati unilateralmente alcuni Stati membri dell'UE manifestando, secondo le informazioni della Commissione, la propria opposizione evidentemente di principio contro tutti i diplomi di architetto da essi designati come «non universitari».

Nella fase conclusiva dei negoziati, i negoziatori dell'UE e della Svizzera che si occupavano del riconoscimento dei diplomi non si sono purtroppo resi conto che stavano lavorando sulla base di testi differenti. Negli otto mesi precedenti la parafa la Svizzera ha presentato tre volte di seguito il testo del progetto di accordo contemplante i cosiddetti diplomi di architetto «non universitari» alla Commissione CE senza che questa si pronunciasse in merito. Poiché le divergenze d'opinione fra i negoziatori sono rimaste latenti fino a dopo la parafa, né i negoziatori dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone né i coordinatori dei negoziati sono mai stati messi al corrente di una divergenza d'opinioni.

Deploriamo questa circostanza. Rimanendo dell'avviso che tutti i diplomi di architetto notificati dalla Svizzera soddisfino i presupposti del diritto comunitario, respingiamo perciò in quanto arbitrario il mancato riconoscimento di singoli cicli di studio e continuiamo a impegnarci affinché questa situazione inaccettabile trovi una soluzione. In una dichiarazione unilaterale allegata all'atto finale dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, sottoscritta così dalla Comunità europea come dai quindici Paesi membri, annunciamo i passi che intendiamo intraprendere in questa direzione.

Dopo le trattative sullo Spazio economico europeo (SEE) sono state emanate diverse nuove direttive. Vanno in particolare ricordati i seguenti atti normativi:

- la direttiva relativa a un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale<sup>64</sup>, che estende il sistema della prima direttiva gene-

<sup>62</sup> Direttiva 85/384/CEE del Consiglio del 10 giugno 1985 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, GU L 223 del 21 agosto 1985, p. 15, da ultimo modificata mediante la decisione 95/1/CE, Euratom, CECA del Consiglio dell'Unione Europea del 1° gennaio 1995 per l'adeguamento dei documenti concernenti l'adesione di nuovi Stati membri all'Unione Europea, GU L 1 del 1° gennaio 1995, p. 1.

<sup>63</sup> Direttiva 89/48/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni, GU L 19 del 24 gennaio 1989, p. 16.

<sup>64</sup> Direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE (GU L 209 del 24.7.1992, p. 25), modificata da ultimo dalla direttiva 97/38/CE della Commissione del 20 giugno 1997 (GU L 184 del 3.8.1997, p. 31).

rale a chi ha assolto formazioni diverse da quelle offerte dalle scuole universitarie/superiori;

- la direttiva volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato<sup>65</sup>, entrata in vigore il 14 marzo 1998, che va trasposta negli ordinamenti giuridici nazionali entro il 14 marzo 2000. Essa permette di esercitare durante un periodo indeterminato la professione di avvocato in un altro Stato membro dell'UE con il titolo conseguito nel Paese d'origine. In caso di patrocinio e di difesa di un cliente in giudizio, lo Stato ospitante può imporre all'avvocato che ivi esercita con il proprio titolo professionale di agire di concerto con un avvocato che eserciti dinanzi alla giurisdizione adita. Dopo tre anni di attività professionale l'avvocato può chiedere la parificazione con gli avvocati dello Stato ospitante.

Per le professioni che, conformemente all'articolo 33 capoverso 2 e all'articolo 34<sup>ter</sup> capoverso 1 lettera g Cost., sono di competenza della Confederazione, le istanze per il riconoscimento di diplomi di fine corso esteri sono stabilite per legge<sup>66</sup>. Finora gli attestati esteri equivalenti erano equiparati nel singolo caso ai corrispettivi diplomi svizzeri in base a un sistema costantemente aggiornato mediante decisione dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia. L'equivalenza è invece necessaria soltanto per l'accesso all'esercizio di una delle (poche) attività professionali disciplinate dalla legge e per l'ammissione a esami di professione e professionali superiori.

Per le professioni universitarie cui all'articolo 33 capoverso 2 Cost. vi è un progetto di revisione della legge federale del 19 dicembre 1877 sul libero esercizio delle arti salutari nella Confederazione Svizzera (RS 811.11), allo scopo di disciplinare a livello di legge federale la formazione medica specializzata, così da adeguarla anche ai criteri formali del diritto comunitario.

Per la professione di avvocato vi è un disegno di legge sulla libera circolazione degli avvocati in merito all'esercizio della professione. La procedura di consultazione riguardante questo atto legislativo è stata *ultimata il 31 agosto 1997*. La nuova legge disciplina per gli appartenenti all'UE l'accesso alle autorità giudiziarie in Svizzera.

Per la professione di architetto, nell'ottica odierna è superfluo un adeguamento formale del diritto nazionale. Se l'UE, in relazione a una regolamentazione contrattuale, dovesse addurre fondate riserve contro la formazione degli architetti presso le scuole universitarie professionali svizzere, di cui non si è assolutamente mai discusso durante i negoziati, saremmo disposti a procedere ai necessari adeguamenti.

Per le professioni la cui regolamentazione è di competenza dei Cantoni, ad esempio insegnamento a tutti i livelli, settore sociali e settore paramedico, dal 18 febbraio 1993 esiste un «Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali», che concede ai diplomi cantonali il riconoscimento svizzero e costituisce anche il quadro giuridico per il riconoscimento di diplomi di formazione esteri.

<sup>65</sup> Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (GU L 77 del 14.3.1998, p. 36).

<sup>66</sup> Art. 45 e 56 cpv. 5 della legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10).

Con la Germania esiste una convenzione sul riconoscimento reciproco di diplomi e di attestati di capacità per le professioni artigiane che risale al 1937, che non è mai stata pubblicata ma è sempre stata osservata da entrambe le Parti. Con Austria, Francia e Germania esistono inoltre accordi bilaterali per il riconoscimento di diplomi accademici che facilitano lo scambio di studenti ma che non riguardano l'accesso all'esercizio di una professione. Si sta negoziando un accordo simile con l'Italia.

## **274      Importanza dell'accordo per la Svizzera**

### **274.1    Ripercussioni sulla Confederazione**

#### *a. In generale*

In generale è presumibile che neppure in caso di una completa realizzazione della libera circolazione con l'UE vi sia da attendersi una massiccia immigrazione e che nel complesso l'economia in Svizzera trarrà profitto da una liberalizzazione della circolazione delle persone con l'UE. Nonostante una situazione di ristagno sul mercato del lavoro in diversi rami, soprattutto nel settore dell'alta specializzazione, continua a esservi una carenza di specialisti qualificati. In caso di circolazione delle persone liberalizzata con l'UE migliorano le possibilità di assunzione per le imprese, perché sarà sostanzialmente possibile assumere lavoratori in tutto lo spazio UE. Ne risultano però anche migliori possibilità per il trasferimento di quadri dirigenti all'estero, oggi spesso difficoltoso. Grazie al miglioramento delle possibilità di assunzione delle imprese e alle facilitazioni nel trasferimento di quadri dirigenti, la piazza economica svizzera beneficerà nel complesso della prevista liberalizzazione nella circolazione delle persone. Con la revoca dei contingenti cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo, l'autorità preposta al mercato del lavoro non potrà invece più decidere in merito a chi entra in Svizzera per esercitare un'attività. Sarà possibile far fronte a un aumento della concorrenza sul mercato del lavoro svizzero soprattutto nei settori meno qualificati migliorando la qualifica professionale dei lavoratori, come avviene ad esempio già oggi nel quadro delle misure attive relative al mercato del lavoro in caso di disoccupazione.

In virtù della reciprocità, anche gli Svizzeri hanno però libero accesso al mercato del lavoro europeo e un diritto di soggiorno garantito nel quadro della partecipazione a programmi di formazione e di ricerca europei. Infine, anche gli Svizzeri all'estero domiciliati nell'UE profittano di un migliore statuto giuridico.

#### *b. Abolizione dello statuto di stagionale*

Già con l'entrata in vigore dell'accordo è abolito lo statuto di stagionale con le sue ripercussioni problematiche dal profilo economico e della politica sociale. Chi presenta un contratto di lavoro inferiore a un anno riceve una carta di soggiorno temporanea. Vengono così meno la durata della limitazione del soggiorno a nove mesi e l'obbligo di lasciare la Svizzera per tre mesi all'anno. Scaduto il periodo transitorio decade anche il meccanismo di trasformazione, nel complesso problematico.

#### *c. Misure collaterali*

Due anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo sono abrogati i due importanti strumenti relativi al mercato del lavoro, ossia la precedenza concessa ai cittadini nazionali e il controllo delle condizioni salariali e di lavoro. Le misure collaterali per la

soppressione del controllo delle condizioni salariali e di lavoro sono illustrate e spiegate appieno nel numero 276.

#### *d. Accesso al servizio pubblico*

L'articolo 2 dell'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927 (OF; RS 172.221.10) statuisce per l'elezione a funzionario il requisito della cittadinanza svizzera. In considerazione del divieto di discriminazione vi è l'esigenza di agire a livello legislativo: ai sensi del diritto comunitario, gli impieghi e le attività che non implicano l'esercizio di un potere sovrano devono essere aperti anche ai cittadini degli altri Stati contraenti. Rimangono invece riservate le attività nell'amministrazione pubblica, purché riguardino l'esercizio di compiti sovrani.

La nuova legge sul personale federale (LPers) tiene conto del diritto comunitario in quanto fa dipendere l'accesso ai posti di lavoro presso la Confederazione dalla cittadinanza soltanto se necessario per l'adempimento di compiti di sovranità nazionale. Il 1° gennaio 2001, la legge sul personale federale dovrebbe sostituire l'ordinamento dei funzionari, in vigore fino ad allora. Nel dicembre del 1998 abbiamo sottoposto per approvazione al Parlamento il relativo messaggio, che verrà discusso.

## **274.2 Ripercussioni sui Cantoni**

### *a. Contingenti:*

Riguardo all'assegnazione dei contingenti, va posta innanzitutto la questione su chi deciderà al riguardo durante il periodo transitorio: la Confederazione o i Cantoni? Occorre considerare che già dopo l'abolizione della priorità concessa ai cittadini nazionali e del controllo delle condizioni salariali e di lavoro non ha più luogo il vero e proprio esame relativo al mercato del lavoro.

Si è affermata l'idea che durante il periodo transitorio i contingenti non sono ripartiti tra i Cantoni. A determinate condizioni, l'accordo prevede già alla sua entrata in vigore il diritto al rilascio dei permessi per i cittadini dell'UE, ma anche la completa mobilità professionale e geografica. I permessi sono poi validi per tutta la Svizzera, per cui non risulta sensata una ripartizione dei contingenti tra i Cantoni. Inoltre, non si potrebbe obiettare nei confronti di un cittadino dell'UE che i contingenti in un Cantone sono esauriti, se in un altro Cantone sono ancora disponibili. Concentrare i contingenti presso la Confederazione risolve quindi la questione di eventuali fenomeni di penuria a livello cantonale. Una simile soluzione non può però condurre a una perdita del mandato esecutivo dei Cantoni nel settore degli stranieri. L'esecuzione e la decisione sui contingenti vanno perciò lasciate ai Cantoni. Considerato il diritto all'ammissione, per il momento ancora condizionale, la competenza esecutiva dei Cantoni sarà tuttavia fortemente relativizzata.

### *b. Abolizione dello statuto di stagionale:*

L'abolizione dello statuto di stagionale si ripercuoterà in primo luogo nei Cantoni, poiché essi rilasciano la maggior parte dei permessi stagionali. Questo non significa però che i Cantoni non potrebbero continuare a rilasciare permessi per attività stagionali, però sotto forma di carta di soggiorno temporaneo. Anche in futuro sarà importante la forma dell'attività stagionale, sebbene negli ultimi anni, a seguito della recessione, è stata registrata una forte diminuzione di questo tipo di permessi. È

abolito l'odierno *statuto* di stagionale, ossia l'obbligo imperativo di lasciare la Svizzera al termine della stagione.

*c. Disciplinamento in materia di frontalieri:*

Nella zona di frontiera, è possibile che le liberalizzazioni nel quadro dell'accordo si ripercuotano in un inasprimento della concorrenza. Per i frontalieri si verificherà una liberalizzazione decisiva già 2 anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo, vale a dire dopo l'eliminazione della priorità nazionale e del controllo delle condizioni salariali e di lavoro. A partire da questo momento i frontalieri godono della libera circolazione totale entro le zone di frontiera e non sono soggetti a nessun'altra restrizione sul mercato del lavoro. Qualora in questo settore dovessero effettivamente emergere difficoltà, bisognerebbe ricorrere alla clausola di salvaguardia.

### **274.3 Aspetti di diritto tributario**

#### **274.31 Disposizioni di diritto tributario nell'accordo**

Nell'articolo 21, l'accordo si occupa del rapporto delle sue prescrizioni con il diritto tributario. Giusta il capoverso 1, le disposizioni degli accordi bilaterali in materia di doppia imposizione (ADI) conclusi fra gli Stati contraenti non sono toccate dall'accordo, e in particolare quest'ultimo non esercita alcuna influenza sul termine di frontaliero così com'è utilizzato nei vari ADI.

Conformemente alla prescrizione del capoverso 2, nessuna disposizione dell'accordo può essere interpretata in modo tale da impedire agli Stati contraenti, nell'applicare le relative disposizioni della propria normativa tributaria, di adottare una distinzione per i contribuenti che non si trovano in situazioni comparabili, segnatamente per quanto concerne il luogo di residenza. L'articolo 9 capoverso 2 dell'allegato 1 statuisce inoltre che tutti i lavoratori e i loro familiari, a prescindere che siano cittadini svizzeri o dell'UE, devono avere diritto ai medesimi vantaggi fiscali e sociali.

Il capoverso 3 ribadisce la riserva formulata nel primo capoverso e consolida la priorità del diritto tributario degli Stati contraenti, degli ADI e di altre convenzioni in materia fiscale, per quanto riguarda la garanzia dell'imposizione, la riscossione delle imposte e le misure contro l'evasione fiscale.

#### **274.32 Ripercussioni**

La riserva formulata nell'articolo 21 capoverso 1 a favore degli ADI degli Stati contraenti significa che la *definizione di frontaliero* di cui agli articoli 7 e 13 e agli articoli 28 e 32 (disposizioni transitorie) dell'allegato 1 sono applicabili soltanto alla normativa in materia di circolazione delle persone e di titoli di soggiorno, ma non al settore della tassazione. Il diritto tributario potrà poggiare, come finora, su una propria definizione di frontaliero. Per formularla, le autorità fiscali devono rifarsi ai corrispettivi ADI fra gli Stati contraenti. Nei casi in cui l'ADI o un relativo accordo complementare rinunci a definire il termine di frontaliero (come ad es. nelle relazioni con l'Italia e nelle relazioni del Cantone di Ginevra con la Francia), non bisogna rifarsi alla definizione nell'allegato 1 dell'accordo. Anche nei casi in cui il termine

di frontaliero non è definito nell'ADI stesso o in un accordo aggiuntivo, rientra esclusivamente nell'ambito dell'applicazione del relativo ADI di descrivere e interpretare una simile nozione. Per questo motivo, anche là dove manca una simile descrizione esplicita, non ne risulta alcuna modifica rispetto al diritto vigente. Dunque, anche nel rapporto con l'Italia e nel rapporto fra Ginevra e la Francia, per i frontalieri bisogna rifarsi al criterio del rientro, di massima giornaliero, dal luogo di lavoro al luogo di residenza. Estendere la nozione ai soggiornanti settimanali, come previsto nell'allegato 1 dell'accordo, non ha nessuna importanza per l'imposizione.

Il *principio della parità di trattamento* formulato nel capoverso 2 dell'articolo 21 vieta agli Stati contraenti, nell'applicare le relative disposizioni del proprio diritto tributario, di trattare diversamente i contribuenti che si trovano in situazioni *comparabili*, in particolare riguardo al luogo di residenza. Tutti gli ADI conclusi dalla Svizzera con Stati dell'UE contengono parimenti una clausola di parità di trattamento. Ai sensi degli ADI, una disparità di trattamento dei cittadini dei due Stati contraenti non è ammessa se queste persone si trovano in situazioni *uguali*, in particolare riguardo al luogo di residenza. Il divieto di discriminazione dell'articolo 21 capoverso 2 dell'accordo è quindi leggermente più rigido di quello del corrispettivo ADI. Infatti, non appena i rapporti di due contribuenti nell'ottica del loro luogo di residenza sono *comparabili* (non devono essere effettivamente uguali), vale il principio della parità di trattamento contenuto nell'accordo. È difficile valutare la ripercussione pratica di questa estensione del principio della parità di trattamento, ma in base all'attuale valutazione non dovrebbe poi essere di grande portata. La menzionata disposizione dell'accordo non rende al momento necessario adeguare il diritto tributario svizzero.

In virtù dei motivi illustrati qui di seguito, anche alla questione se l'Accordo sulla libera circolazione delle persone renda necessarie modifiche nella *normativa svizzera in materia di imposta alla fonte* va risposto negativamente. Le persone (Svizzeri e stranieri), che esercitano un'attività dipendente senza avere domicilio o dimora fiscale in Svizzera e i lavoratori stranieri che non sono titolari di un permesso di domicilio della polizia degli stranieri, sono assoggettati alla ritenuta d'imposta alla fonte per il loro reddito da attività dipendente sia per l'imposta federale diretta<sup>67</sup> sia in virtù delle leggi fiscali dei Cantoni<sup>68</sup>. In base a queste disposizioni, anche i cittadini dell'UE sono assoggettati all'imposta alla fonte sul loro reddito conseguito in Svizzera da attività dipendente. Il sistema legale vigente esclude la possibilità che il contribuente possa esigere un'ulteriore tassazione ordinaria. Ove il reddito lordo assoggettato all'imposta alla fonte superi un determinato importo, è obbligatorio procedere a una tassazione ordinaria<sup>69</sup>. In questi casi di tassazione ulteriore, l'imposta alla fonte funge unicamente da imposta di garanzia; in tutti gli altri casi, ossia di reddito lordo al di sotto di questo importo, l'imposta alla fonte è definitiva. Il contribuente ha tuttavia la possibilità di esigere una correzione della tariffa o che siano considerate deduzioni supplementari non previste dalla tariffa dell'imposta alla fonte.

<sup>67</sup> Art. 83 segg. e art. 91 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11).

<sup>68</sup> v. art. 32 e art. 35 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14).

<sup>69</sup> v. art. 90 cpv. 2 LIFD e art. 34 cpv. 2 LAID. Giusta il n. 2 dell'appendice all'ordinanza sull'imposta alla fonte nel quadro dell'imposta federale diretta (OIFo; RS 642.118.2), questo limite ammonta attualmente a 120 000 franchi.

Come già menzionato, nella tassazione alla fonte dei proventi da attività lucrativa bisogna distinguere due categorie. Per i lavoratori *con domicilio all'estero*, la normativa giuridica vigente prevede in Svizzera una tassazione alla fonte del reddito da attività lucrativa non soltanto per gli stranieri, bensì anche per i cittadini svizzeri se esercitano un'attività in Svizzera solo durante brevi periodi, durante la settimana oppure come frontalieri (cfr. art. 91 LIFD). Dal punto di vista del principio della parità di trattamento, per questa categoria non risulta alcun problema. Certo, per la seconda categoria, ovvero per la tassazione alla fonte *di stranieri residenti in Svizzera*, che non sono ancora titolari di un permesso di domicilio (cfr. art. 83 LIFD), ovvero per i titolari di una carta o di un documento di soggiorno fino a cinque anni, non si tiene conto unicamente della cittadinanza, bensì in particolare dell'esistenza di una carta di soggiorno solo temporaneo. Tuttavia, per il fatto che solo le persone senza cittadinanza svizzera sono assoggettate a questa tassazione alla fonte, questa normativa ricade nell'ambito del divieto di discriminazione dell'articolo 22 capoverso 2 dell'accordo.

Esaminando la questione se la riscossione dell'imposta alla fonte sui proventi da attività lucrativa di cittadini dell'UE residenti in Svizzera senza permesso di domicilio regge il divieto di discriminazione dell'accordo e la menzionata disposizione nell'allegato, va osservata in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee (CdGCE). In relazione con l'articolo 48 del Trattato CE, la CdGCE si è dovuta occupare tra l'altro anche della questione della parità di trattamento nella tassazione dei non residenti. Nella sua decisione nella causa Schumacker<sup>70</sup> sentenziò che il rifiuto della tariffa splitting e della compensazione annua dell'imposta sul salario a una persona residente all'estero che realizzava praticamente tutti i proventi nella Repubblica federale di Germania era contrario al divieto di discriminazione.

Va tuttavia ricordato che, diversamente dalla ritenuta d'imposta sullo stipendio nella Repubblica federale di Germania, l'imposta alla fonte svizzera tiene pienamente conto nella relativa procedura della situazione familiare del singolo contribuente. Tutte le tariffe cantonali relative all'imposta alla fonte nelle quali è inglobata anche l'imposta federale diretta si basano sulla tariffa della tassazione ordinaria e considerano non soltanto le spese professionali, bensì anche le deduzioni sociali del contribuente. Il sistema dell'imposta alla fonte svizzero soddisfa così nell'insieme le richieste della CdGCE riguardo al principio della parità di trattamento. Perfino se un contribuente esige la considerazione di deduzioni o sgravi supplementari non previsti nella tariffa (ad es. la deduzione di contributi per il riscatto in un'istituzione di previdenza professionale, di contributi alla previdenza professionale vincolata oppure la deduzione di interessi passivi) non dev'essere per questo modificato il vigente sistema dell'imposta alla fonte, prevedendo le prescrizioni cantonali in materia di imposta alla fonte sostanzialmente la possibilità, nel singolo caso, di simili correzioni della tariffa o la considerazione di deduzioni supplementari.

Quanto appena detto mostra che nell'ottica attuale le basi giuridiche per la tassazione alla fonte di proventi da attività dipendente non necessitano di un adeguamento legislativo a seguito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Per i proventi da attività indipendente non si pone il problema della parità di trattamento nell'ottica della tassazione alla fonte poiché tutti i contribuenti, indipenden-

<sup>70</sup> CdGCE, sentenza del 14.2.1995, Rs C-279/93; Fürsorgeamt Köln-Altstadt c. Roland Schumacker.

temente dal fatto che siano Svizzeri o stranieri e a prescindere che siano residenti in Svizzera o all'estero, per i loro proventi da attività indipendente sono soggetti alla tassazione ordinaria. Anche in questo settore non sussiste una necessità d'adeguamento della normativa tributaria vigente.

## **274.4      Sicurezza sociale: l'utilità per la Svizzera del coordinamento del diritto in materia di assicurazioni sociali**

### **274.41     Assicurazione malattie**

Al momento, solo nelle relazioni con la Germania e per il ristretto gruppo dei barcaioli del Reno esiste una normativa riguardante l'aiuto reciproco in materia di prestazioni. Gli assicurati svizzeri che si ammalano in un altro Stato dell'UE in casi d'emergenza possono sottoporsi a trattamenti medici sul posto a carico dell'assicuratore malattia svizzero. L'assunzione dei costi da parte dell'assicuratore è però limitata al doppio di quanto avrebbe dovuto pagare per trattamenti medici in Svizzera. Chi, a seguito di un infarto cardiaco, dev'essere ricoverato nel reparto cure intense di un ospedale all'estero, non vi ha però alcun diritto alla protezione tariffale. I costi fatturati possono quindi facilmente rappresentare importi elevati. Ma, di regola, l'assicuratore svizzero pagherà al massimo il doppio di quanto avrebbe dovuto versare per trattamenti medici nell'ospedale cantonale del Cantone di domicilio. Spesso invece vigono tariffe forfetarie giornaliere. In tal caso neppure l'importo doppio di quanto sarebbero costati i trattamenti medici in Svizzera è in grado di coprire gli oneri risultanti all'assicurato, che deve così assumersi importi elevati.

Estendere l'aiuto reciproco in materia di prestazioni a tutti gli Stati membri dell'UE garantisce alle persone assicurate in Svizzera che qualora si ammalassero all'estero sarebbero sottoposte a trattamenti medici sul posto da parte di un medico o in ospedale, che l'assunzione dei costi da parte dell'assicuratore svizzero è garantita e che non devono temere di essere chiamati, per finire, a pagare personalmente gran parte della fattura. D'altra parte, questa soluzione porta per gli assicuratori risparmi il cui ammontare non è definibile, poiché i loro assicurati all'estero non vi sono sottoposti a trattamento quali «stranieri», bensì alle tariffe delle assicurazioni sociali più favorevoli applicate agli indigeni.

L'inclusione della Svizzera nella rete europea dell'aiuto reciproco in materia di prestazioni porta vantaggi anche al nostro turismo. Dato che le persone residenti e assicurate all'estero in caso di trattamenti medici in Svizzera al momento non ricadono nella protezione tariffale, bensì devono pagare la «tariffa per stranieri» e inoltre le assicurazioni estere attualmente per lo più non rimborsano affatto ai propri assicurati i trattamenti medici in Svizzera o al massimo in casi d'emergenza e alla tariffa dell'assicurazione sociale dello Stato di provenienza, solitamente le persone assicurate devono pagare personalmente i costi di un trattamento medico durante le ferie nel nostro Paese. Questo crea problemi poiché i turisti provenienti dagli Stati dell'UE, essendoci una rete europea di assicurazione malattie, sono abituati a essere automaticamente coperti all'estero a carico dell'assicurazione in patria.

Il numero delle persone che vengono a beneficiare della migliorata protezione assicurativa è ragguardevole: ogni anno un gran numero di cittadini svizzeri trascorre le vacanze in Paesi dell'UE. D'altro canto, la grande maggioranza dei turisti giunge in Svizzera da questi Paesi. Diverse centinaia di migliaia di lavoratori provenienti dalla

stessa area geografica lavorano nel nostro Paese e colgono ogni occasione per visitare i loro congiunti nello Stato d'origine. 160 000 frontalieri sono occupati in Svizzera. Essendo uno Stato a particolare intensità d'esportazione, la Svizzera manda temporaneamente un gran numero di lavoratori negli Stati dell'UE per svolgervi svariati compiti.

#### **274.42 Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità**

Grazie alla partecipazione al regolamento 1408/71, i cittadini svizzeri con periodi di assicurazione in Stati dell'UE saranno assicurati molto meglio che non mediante accordi bilaterali con i singoli Paesi dell'UE. Numerosi Stati prevedono periodi di assicurazioni minimi in parte molto lunghi per la concessione di diritti alle rendite. Chi non era assicurato nel Paese in questione durante l'intero periodo richiesto riceve una rendita solo nel caso in cui i periodi di assicurazione esteri possono essere computati su questo periodo d'attesa. Pur se gli accordi bilaterali del nostro Paese prevedono il computo dei periodi svizzeri sui necessari periodi di preassicurazione esteri, qualora i periodi assommati in Svizzera e nello Stato contraente non bastino a soddisfare le condizioni del diritto a una rendita estera, viene meno tale diritto. Conformemente alla normativa di coordinamento dell'UE collegata all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, gli Stati che pongono quale condizione un periodo di assicurazione minima superiore a un anno devono sempre tenere conto di tutti i periodi compiuti dal richiedente in un qualunque Stato dell'UE e in Svizzera. In questo modo, da un lato si ottiene una protezione nettamente migliorata per i cittadini svizzeri, ma dall'altro anche per i cittadini dell'UE che vivono in Svizzera, grazie al computo generale dei periodi svizzeri da parte delle assicurazioni pensionistiche degli Stati dell'UE, vengono colmate lacune nelle prestazioni. Questo dovrebbe portare a una riduzione degli attuali diritti a prestazioni complementari e ad altre prestazioni cantonali versate in caso di bisogno.

#### **274.43 Assicurazione contro gli infortuni**

Le normative riguardanti l'aiuto reciproco in materia di prestazioni contemplate negli accordi bilaterali esistenti si ripercuotono a vantaggio degli assicurati delle assicurazioni contro gli infortuni svizzere dato che essi, nel caso di infortuni professionali e di infortuni non professionali all'estero, sono sottoposti a trattamenti medici dai locali istituti di assicurazione contro gli infortuni alla tariffa dell'assicurazione sociale, come avviene per gli assicurati indigeni, mentre senza accordo verrebbe meno qualsivoglia protezione tariffale. L'accordo garantisce queste normative vantaggiose anche per l'avvenire.

#### **274.44 Assicurazione contro la disoccupazione**

Oggi esistono unicamente con i nostri Stati confinanti accordi bilaterali in materia di assicurazione contro la disoccupazione che contengono in particolare il principio della totalizzazione dei periodi di contribuzione. Con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone il sistema svizzero dell'assicurazione contro la disoccupazione è coordinato con quelli di tutti gli Stati membri dell'UE. I lavoratori svizzeri che si

recano in uno Stato dell'UE vi possono far valere diritti all'indennità di disoccupazione come i lavoratori indigeni, purché soddisfino i presupposti legali definiti dalla legislazione nazionale.

## **274.45 Assegni familiari**

Come già esposto, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone porta a regole di priorità per la concessione di assegni familiari. Chi lavora in Svizzera ha diritto per i suoi figli all'estero agli stessi assegni come per i figli in Svizzera. Ma se anche nello Stato di residenza dei figli sussiste il diritto agli assegni per i figli a seguito dell'attività esercitata dall'altro genitore, questo diritto è prioritario. Gli assegni svizzeri non sono quindi più dovuti, o al massimo lo sono per compensare la differenza, vale a dire nel caso in cui l'assegno svizzero è superiore a quello estero. Questa situazione porterà a risparmi nelle prestazioni svizzere.

## **275 Adeguamenti del diritto svizzero**

### **275.1 Legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)**

La modifica dell'articolo 1 LDDS fa sì che ai cittadini di uno Stato membro della CE, ai loro familiari e ai lavoratori distaccati all'estero è applicato in primo luogo l'Accordo sulla libera circolazione delle persone e soprattutto il suo allegato 1. Ma la LDDS rimane applicabile in via sussidiaria anche per questa cerchia di persone qualora l'accordo, in un settore specifico, non contenga alcuna normativa, oppure se essa prevede normative più favorevoli rispetto all'accordo. Questa disposizione garantisce che la posizione giuridica delle suddette persone non può mai essere peggiore di quella degli altri stranieri (principio del trattamento più favorevole). Questo principio è sancito anche nell'articolo 12 dell'accordo secondo cui le disposizioni del diritto nazionale più favorevole devono rimanere valide.

Si è rinunciato a riprendere integralmente l'accordo in un testo di legge, anche in considerazione della revisione totale della LDDS, attualmente in corso. A differenza dell'Accordo SEE respinto nel 1992, il testo dell'accordo negoziato con la Comunità Europea riassume già il patrimonio normativo comunitario inerente alla libera circolazione delle persone contenuto in numerose ordinanze e direttive e tiene conto della particolare situazione del nostro Paese. Le sue disposizioni disciplinano direttamente lo statuto del singolo individuo. Dal profilo contenutistico sono abbastanza definiti e chiari da poter servire da base per decidere in merito a singoli casi. Sono così soddisfatti i requisiti posti dal Tribunale federale per l'applicazione diretta (self-executing) e l'accordo non dev'essere trasposto nel diritto nazionale per poter trovare applicazione (DTF 120 Ia 10f).

In vista di un'eventuale entrata in vigore dell'accordo è previsto di emanare a livello di ordinanza istruzioni dettagliate per le autorità esecutive e, all'occorrenza, apposite disposizioni.

## **275.2 Sicurezza sociale**

### **275.21 Diritto federale**

#### **275.211 Trasposizione generale**

L'articolo 8 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone dispone che le parti contraenti disciplinano il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale conformemente all'allegato II dell'accordo.

L'articolo 1 di questo allegato stabilisce quanto segue: le parti contraenti convengono di applicare nel campo del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, gli atti comunitari cui è fatto riferimento, nella versione della parte A dell'allegato II, o disciplinamenti equivalenti. Questo significa che gli Stati dell'UE applicano gli atti comunitari adeguati dall'accordo, mentre la Svizzera applica norme equivalenti, istituite mediante un adeguamento del diritto svizzero. In proposito vi sono due possibilità. Da un lato, sarebbe possibile adeguare tutte le disposizioni interessate della legislazione svizzera in materia di assicurazioni sociali. Ciò significherebbe modificare tutte le leggi affinché tengano conto delle normative materiali e formali contenute in circa 220 articoli e nei numerosi allegati dei regolamenti 1408/71 e 574/72. Nella prassi non è possibile eseguire revisioni di leggi di tale portata. Esse avrebbero quale conseguenza un onere di lavoro supplementare per il Parlamento e per l'Amministrazione sproporzionato e oggettivamente ingiustificato. Inoltre, l'accordo ha una durata limitata. Nel caso in cui fosse denunciato, si dovrebbero dichiarare caduche dette revisioni, dato che non sarebbero applicabili senza l'accordo.

I regolamenti 1408/71 e 574/72 sono strumenti di coordinamento direttamente applicabili all'interno dell'UE. Coordinamento significa che la legislazione degli Stati interessati per principio non viene modificata. I sistemi di sicurezza sociale nazionali non sono toccati. Se però le loro disposizioni sono contrarie alle normative convenzionali, queste ultime prevalgono. Sul territorio degli Stati interessati e per i loro cittadini, queste normative completano o sostituiscono le prescrizioni legali nazionali. Gli Stati membri dell'UE non traspongono pertanto queste norme di coordinamento nel loro diritto interno.

La seconda procedura utilizza la cosiddetta tecnica del rinvio. Nelle singole leggi verrebbe inserita una disposizione che dichiara applicabili i regolamenti menzionati nella versione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. In tal modo si garantisce che le normative dell'accordo con l'UE si applichino in correlazione con le disposizioni interne e prevalgono sulle disposizioni legali contrarie. Per escludere qualsiasi malinteso, questa disposizione precisa che le normative dell'accordo si applicano esclusivamente alle persone e disposizioni interessate dal campo d'applicazione personale e materiale dell'accordo.

Considerate le difficoltà di riprendere integralmente le norme dell'accordo nelle leggi svizzere, proponiamo di seguire questa procedura. È pertanto necessario che le normative dichiarate applicabili, in particolare i regolamenti, siano pubblicati nella Raccolta ufficiale delle leggi svizzere (parte internazionale). Per il resto, le disposizioni delle convenzioni bilaterali con gli Stati dell'UE rimangono applicabili per i casi non coperti dall'accordo o se esse sono state fatte salve; rimangono in vigore anche le convenzioni con Stati terzi.

Dato che le prescrizioni di coordinamento dell'accordo in materia di diritto delle assicurazioni sociali non sono direttamente applicabili, esse non copriranno automaticamente le leggi successive entrate in vigore dopo la firma dell'accordo, come la legge federale sull'assicurazione maternità se sarà accettata in votazione popolare. In questa circostanza è applicabile la procedura prevista nell'articolo 17 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone per i futuri sviluppi del diritto. Il Comitato misto decide secondo la procedura stabilita nell'articolo 18 dell'accordo in merito alle modifiche dell'allegato II. Questa delega di competenze al Comitato misto per la modifica degli allegati all'accordo implica in Svizzera il riconoscimento di una delega implicita a favore del Consiglio federale per l'approvazione di tali modifiche (cfr. n. 273.221).

Neppure la direttiva 98/49/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea (GU L 209/46 del 25 luglio 1998, p. 1) è direttamente applicabile; la sua trasposizione nel diritto svizzero non è pertanto necessaria poiché quest'ultimo corrisponde già alle sue esigenze.

### **275.212 Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal)**

L'introduzione di una lettera complementare f nell'*articolo 13* capoverso 2 LAMal garantisce che un numero minimo di assicuratori offra l'assicurazione conformemente all'accordo. Questa nuova disposizione permetterà di evitare che gli assicuratori rifiutino di assicurare persone tenute ad assicurarsi residenti in uno Stato dell'UE. Inoltre, questa disposizione promuove la possibilità di scelta degli assicurati prevista dalla legge sull'assicurazione malattie. Il Consiglio federale può, in casi particolari, esonerare gli assicuratori, ad esempio le casse più piccole, dall'obbligo di assicurare le persone summenzionate qualora l'onere amministrativo derivante dall'applicazione dell'accordo fosse sproorzionato.

Il Concordato degli assicuratori malattia svizzeri durante la consultazione ha accolto favorevolmente questa disposizione. Al massimo occorrerà ancora definire a livello d'ordinanza in quali circostanze l'obbligo di ammissione per singoli assicuratori non sia applicabile. Nel caso di assicuratori che non sono attivi in tutta la Svizzera, per l'ammissione di una persona residente in un Paese dell'UE sarà determinante il suo luogo di lavoro in Svizzera (per i familiari il luogo di lavoro della persona che svolge un'attività lucrativa in Svizzera, per i beneficiari di rendite l'ultimo luogo di residenza o di lavoro in Svizzera).

L'*articolo 61* capoverso 2 LAMal prevede che l'assicuratore può graduare i premi se è provato che i costi differiscono secondo i Cantoni e le regioni.

L'articolo 61 capoverso 4 (nuovo) prescrive agli assicuratori di calcolare i premi per gli assicurati residenti in uno Stato dell'UE secondo lo Stato di residenza. Anche per calcolare i premi di questi assicurati valgono criteri attuariali come quelli applicati per i premi degli assicurati in Svizzera. Nel caso di assicurati residenti in uno Stato dell'UE, gli assicuratori malattia devono considerare i costi per le prestazioni fatte valere in questo Stato e, in caso di diritto di opzione, anche i costi risultanti dalle prestazioni accordate in Svizzera. Vi sono inoltre i costi amministrativi e gli altri costi assicurativi (riserve, accantonamenti). Le prestazioni erogate da un'istituzione di uno Stato dell'UE devono esserle rimborsate, secondo le categorie di persone, sotto forma di forfait o sulla base dei costi effettivi. I forfait sono conformi alle stati-

stiche dei costi dei vari Paesi e sono rimborsati successivamente. Devono essere considerati anche i costi delle prestazioni fatte valere in Svizzera (ad es. nel caso dei frontalieri).

Nella procedura di consultazione il Concordato degli assicuratori malattia svizzeri ha criticato il fatto che sarà difficile costituire una ragionevole comunità di rischio a causa del numero ridotto di assicurati per i quali, invece del forfait, occorre rimborsare i costi effettivi. Il Concordato chiede contemporaneamente di prevedere a livello d'ordinanza una formula efficace per il calcolo dei premi. Una formula definita sarebbe però troppo schematica per poter soddisfare, dal profilo dei premi, tutti i casi molti variati (Paesi, categorie di persone, possibilità di opzione, effettivo del rischio per assicuratore).

Pertanto, disciplineremo a livello di ordinanza i dettagli relativi alla composizione dei premi. D'intesa con gli assicuratori dovranno essere elaborate forme appropriate per il calcolo dei premi.

Per quanto riguarda l'incasso, a livello d'ordinanza occorre istituire la base legale affinché i premi dei familiari residenti in uno Stato dell'UE possano essere riscossi tramite le persone che lavorano in Svizzera. Per gli assicurati che non hanno un legame effettivo in Svizzera vi è la possibilità, mediante convenzioni internazionali, di facilitare l'incasso dei premi attraverso la collaborazione di organismi esteri.

Occorrerà pure chiarire a livello d'ordinanza quando possono essere sospese le prestazioni nei confronti di assicurati morosi residenti in uno Stato dell'UE.

Basandosi sull'attuale sistema di riduzione dei premi, è previsto per principio di lasciare ai Cantoni anche la competenza di stabilire, per gli assicurati che risiedono in uno Stato membro dell'Unione europea, le condizioni per ottenere i sussidi, l'ammontare, la procedura e le modalità di versamento. I Cantoni possono in particolare prevedere di trasmettere i contributi per la riduzione dei premi per i familiari residenti in un Paese dell'UE alla persona che svolge un'attività lucrativa in Svizzera.

Poiché tuttavia non sempre è chiaro per tutti gli assicurati in questione a quale Cantone siano da attribuire, il Consiglio federale può assegnare a un Cantone, in base alla sua competenza nell'*articolo 66a capoverso 1 LAMal*, le persone senza residenza o luogo di lavoro in Svizzera (familiari di persone che esercitano un'attività lucrativa in Svizzera, beneficiari di rendite svizzere e loro familiari) per la concessione di riduzioni dei premi. Concretamente è previsto di assegnare i familiari di una persona esercitante un'attività lucrativa in Svizzera allo stesso Cantone di quest'ultima e di sottoporre le persone che riscuotono una rendita svizzera, compresi i loro familiari, al diritto dell'ultimo Cantone in cui hanno risieduto o lavorato. Per accordare la riduzione dei premi ai beneficiari di rendite che non risiedono più in Svizzera, è giustificato designare il Cantone in cui, di regola, per un lungo periodo sono stati assoggettati all'imposta (ultimo luogo di residenza), anche in base al legame economico fra una persona e il suo Cantone di residenza (assoggettamento fiscale). Questa norma di delega deve inoltre permettere di istituire per questi assicurati un sistema di concessione dei sussidi su richiesta, per motivi pratici seppure in deroga al diritto vigente di singoli Cantoni.

I Cantoni – come nell'attuale sistema e contrariamente alla proposta da essi formulata durante la consultazione – sono dunque fundamentalmente competenti per l'esecuzione della riduzione dei premi a favore degli assicurati che risiedono in uno Stato membro dell'Unione europea. Il loro contributo non può in alcun caso limitarsi a semplici compiti d'informazione. Dal profilo economico, i Cantoni traggono

infatti profitto in modo non indifferente dal soggiorno di cittadini provenienti dall'UE (manodopera, imposte e consumi). Non si giustifica l'istituzione a livello federale di uno speciale organismo di collegamento per le poche persone che non hanno familiari in Svizzera. I Cantoni hanno tuttavia la facoltà di concludere un concordato intercantonale a questo scopo.

I Cantoni faranno valere presso la Confederazione le pretese relative ai sussidi versati. La Confederazione partecipa ai sussidi per ogni Cantone attenendosi all'attuale ripartizione, che tiene conto della capacità finanziaria cantonale. Nel modello di ripartizione la Confederazione assume il 66,66 per cento dei sussidi per l'insieme dei Cantoni. La percentuale assunta dai Cantoni corrisponde pertanto al loro contributo ai sussidi nell'attuale sistema di riduzione dei premi. L'indennizzo degli oneri amministrativi supplementari per i Cantoni sarà disciplinato a livello d'ordinanza.

Il Consiglio federale disciplinerà la necessaria procedura a livello d'ordinanza, conformemente all'articolo 66a capoverso 3 LAMal.

Per finanziare la riduzione dei premi degli assicurati residenti in uno Stato membro dell'Unione europea il Consiglio federale utilizzerà in primo luogo i sussidi federali che non sono stati chiesti dai Cantoni, conformemente all'articolo 66 capoverso 5 LAMal. Questo disciplinamento garantisce che i sussidi federali stabiliti dal Parlamento siano utilizzati conformemente allo scopo. Si evita inoltre che i Cantoni debbano ripartire le quote di sussidi spettanti loro singolarmente, stabilite dalla Confederazione conformemente all'articolo 66 capoverso 3 LAMal, fra un numero maggiore di assicurati rispetto ad oggi. Questo è particolarmente importante per i Cantoni che già attualmente utilizzano tutti i sussidi federali a disposizione e la cui situazione (Cantone di frontiera, numero di stagionali superiore alla media ecc.) devono tener conto di una cerchia considerevolmente più ampia di aventi diritto.

Un nuovo *articolo 95a* LAMal contiene un rinvio riguardante l'applicabilità delle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto comunitario cui esso fa riferimento (cfr. n. 275.211).

## **275.213 Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità**

### **275.213.1 Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)**

Per evitare gli oneri finanziari supplementari causati da un'apertura *dell'assicurazione AVS/AI facoltativa* ai cittadini degli Stati membri dell'UE conformemente al principio della parità di trattamento, occorre sopprimere la possibilità di aderire all'AVS/AI facoltativa sul territorio dell'Unione europea. Il disegno di revisione dell'assicurazione AVS/AI facoltativa che abbiamo approvato prevede di sopprimere la possibilità di aderire all'assicurazione facoltativa in tutti gli Stati che hanno concluso una convenzione di sicurezza sociale con la Svizzera. Fra questi vi sono tutti gli Stati membri dell'UE. Poiché questa limitazione territoriale dell'assicurazione facoltativa costituisce una modifica legale d'accompagnamento al presente accordo, occorre riprendere in questo contesto la modifica dell'articolo 2 capoverso 1 LAVS proposta nel disegno di revisione. Per quanto attiene alla corrispondente modifica dell'articolo 2 capoversi 2-6 LAVS, rinviando al disegno di revisione dell'assicurazione AVS/AI facoltativa.

Il nuovo articolo 2 capoverso 1 LAVS garantisce che non saranno più possibili nuove adesioni all'assicurazione facoltativa negli Stati dell'UE.

Nella prassi, gli *assegni per grandi invalidi* sono già finanziati dall'ente pubblico, poiché i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro sono insufficienti per coprire le rendite ordinarie. È però necessario stabilire una chiara ripartizione affinché sia possibile un'eccezione all'obbligo di esportazione. Conformemente al protocollo aggiuntivo all'allegato II dell'accordo, gli assegni per grandi invalidi saranno inseriti nell'elenco delle eccezioni all'esportazione di prestazioni, non appena la LAVS sarà stata adeguata corrispondentemente.

Occorre pertanto completare l'articolo 102 LAVS con un nuovo capoverso 2, il quale specifichi che l'assegno per grandi invalidi è finanziato esclusivamente dall'ente pubblico. Affinché vi sia chiarezza in merito alla partecipazione dell'ente pubblico al finanziamento dell'AVS è necessario adeguare anche l'articolo 103 LAVS. In base alla legge federale sul programma di stabilizzazione 1998, il finanziamento dell'AVS viene nuovamente fissato in questa disposizione, mentre finora era disciplinato nel decreto federale del 4 ottobre 1985 che stabilisce i contributi, federale e cantonale, all'assicurazione vecchiaia e superstiti. Probabilmente porremo in vigore l'articolo 103 LAVS mediante un decreto del mese di giugno, retroattivo al 1° gennaio 1999.

Il nuovo capoverso 2 dell'articolo 102 LAVS modifica il finanziamento dell'assegno per grandi invalidi dell'AVS, che ora è esclusivamente a carico dell'ente pubblico. Se però si considerano complessivamente le uscite dell'AVS, le modalità di finanziamento non cambiano rispetto a oggi.

Un nuovo articolo 153a LAVS contiene un rinvio riguardante l'applicabilità delle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto comunitario cui esso fa riferimento (cfr. n. 275.211).

### **275.213.2 Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)**

Per quanto riguarda l'eccezione all'esportazione dell'*assegno per grandi invalidi* dell'AI, vale per analogia quanto detto per l'assegno per grandi invalidi dell'AVS.

L'assegno per grandi invalidi dell'AI d'ora in poi dev'essere finanziato, come quello dell'AVS, esclusivamente dall'ente pubblico. Anche per l'AI, per quanto attiene alle uscite complessive, non vi sarà alcuna modifica della chiave di finanziamento rispetto alla situazione odierna, ma soltanto un cambiamento nella ripartizione della quota della Confederazione per le varie prestazioni. Le argomentazioni addotte in precedenza per l'AVS valgono analogamente per l'AI. Gli articoli 77 capoverso 2 e 78 LAI richiedono un adeguamento. Queste disposizioni sono ora redatte in analogia con le corrispondenti disposizioni della LAVS.

Un nuovo articolo 80a LAI contiene un rinvio riguardante l'applicabilità delle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto comunitario cui esso fa riferimento (cfr. n. 275.211).

### **275.213.3 Legge federale sulle prestazioni complementari (LPC)**

Un nuovo articolo 16a LPC contiene un rinvio riguardante l'applicabilità delle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto comunitario cui esso fa riferimento (cfr. n. 275.211).

### **275.213.4 Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)**

L'articolo 56 capoverso 1 LPP dev'essere completato con una nuova lettera g. Essa costituisce la base legale che autorizza il fondo di garanzia LPP a operare quale organismo di collegamento ai sensi del regolamento 1408/71. I dettagli in materia saranno disciplinati a livello d'ordinanza. I compiti principali spettanti a un organismo di collegamento LPP sono in particolare la trasmissione di richieste di prestazioni provenienti dall'estero alle casse pensioni competenti e l'informazione degli assicurati.

Per i motivi menzionati nel numero 275.211 è necessario introdurre nella LPP un nuovo articolo 89a contenente un rinvio riguardante l'applicabilità delle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto comunitario cui esso fa riferimento. Soltanto in questo modo si garantisce che le relative disposizioni dell'accordo siano applicabili accanto alle disposizioni della legge e prevalgano nei confronti di eventuali prescrizioni nazionali contrarie.

### **275.213.5 Legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LFLP)**

Un nuovo articolo 25a LFLP contiene un rinvio riguardante l'applicabilità delle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto comunitario cui esso fa riferimento (cfr. n. 275.211).

Benché la LFLP si riferisca alla previdenza obbligatoria e sovraobbligatoria, la previdenza sovraobbligatoria non è toccata dall'articolo 25a. Questa disposizione riguarda infatti la legge solo qualora essa disciplini il libero passaggio e il pagamento in contanti nell'ambito della previdenza minima legale. Soltanto quest'ultima ricade, come menzionato, nel campo d'applicazione del regolamento 1408/71.

### **275.214 Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)**

Un nuovo articolo 115a LAINF contiene un rinvio riguardante l'applicabilità delle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto comunitario cui esso fa riferimento (cfr. n. 275.211).

## **275.215 Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI)**

L'articolo 13 capoverso 2<sup>bis</sup> LADI dev'essere modificato in modo tale che soltanto gli assicurati che si sono dedicati all'educazione dei figli da ultimo in Svizzera, durante almeno 18 mesi, possano far valere il proprio diritto al periodo educativo.

Il diritto comunitario prevede il diritto al ricongiungimento familiare. Sarà pertanto più facile per i familiari di lavoratori provenienti dall'UE stabilirsi in Svizzera rispetto al diritto degli stranieri vigente oggi. In base al diritto di soggiorno dell'UE, i membri della famiglia, indipendentemente dalla loro nazionalità, avranno il diritto di lavorare in Svizzera. È pertanto possibile che un numero maggiore di assicurati, che non aveva mai soggiornato prima in Svizzera, faccia valere questa disposizione dopo un breve soggiorno nel nostro Paese.

La modifica dell'articolo 14 capoverso 1 lettera a LADI intende far sì che soltanto le persone che hanno avuto il proprio domicilio in Svizzera durante almeno 10 anni, e che pertanto hanno una stretta relazione con il nostro Paese, siano esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione in seguito a formazione scolastica, perfezionamento o riqualificazione professionale.

In virtù del divieto di discriminazione, anche i cittadini dell'UE che hanno lavorato durante un breve periodo in Svizzera dopo la conclusione della loro formazione all'estero potrebbero avvalersi di questo motivo di esenzione.

La soluzione proposta limita pertanto la cerchia dei beneficiari alle persone che hanno una relazione con la Svizzera e dunque, in seguito a una formazione all'estero, vorrebbero tornarvi. Questa disposizione permette in particolare ai giovani Svizzeri di svolgere una parte della loro formazione all'estero senza perdere il loro diritto a prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Le persone, e quindi anche gli Svizzeri, che hanno risieduto a lungo all'estero, ad esempio poiché i loro genitori vi svolgevano un'attività, ora in talune circostanze non saranno più esonerati dall'adempimento del periodo di contribuzione.

L'articolo 14 capoverso 1 lettera b va completato in modo da esonerare dal periodo di contribuzione soltanto le persone che avevano il proprio domicilio in Svizzera e per uno dei motivi menzionati non potevano versare i contributi all'assicurazione svizzera contro la disoccupazione. (Questa disposizione riguarda unicamente le persone che durante il periodo di incapacità lavorativa non erano vincolate da un rapporto di lavoro).

In questo modo si intende evitare che cittadini dell'UE, i quali in precedenza non avevano mai soggiornato in Svizzera e che per un periodo prolungato erano incapaci al lavoro per uno dei motivi menzionati, possano, in seguito a un breve periodo di lavoro in Svizzera, far valere questo motivo d'esenzione e percepire prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione svizzera durante 520 giorni.

L'articolo 14 capoverso 1 lettera c sarà applicato soltanto se l'interessato avrà soggiornato in un istituto per l'esecuzione delle pene d'arresto o in un istituto analogo situato in Svizzera.

Si tratta di impedire che persone, le quali in precedenza non avevano mai soggiornato in Svizzera e hanno subito una pena dell'arresto all'estero, possano avvalersi di questo motivo d'esenzione dopo aver svolto un'attività di breve durata in Svizzera.

Nell'*articolo 14 capoverso 2 LADI* occorre limitare la cerchia dei beneficiari: soltanto coloro che hanno il loro domicilio in Svizzera al momento della separazione, del divorzio, della soppressione di una rendita d'invalidità e così via potranno far valere questo motivo d'esenzione.

Si tratta di impedire che le persone che non avevano mai risieduto in Svizzera prima dell'insorgere di una delle fattispecie enumerate nell'*articolo 14 capoverso 2 LADI*, oppure che ritrasferiscono solo successivamente il proprio domicilio in Svizzera, possano avvalersi di questo motivo d'esenzione.

L'*articolo 14 capoverso 3 LADI* dev'essere modificato in modo da assicurare che soltanto gli Svizzeri che hanno lavorato in un Paese al di fuori dell'UE siano esonerati dall'adempimento del periodo di contributo.

Secondo il diritto comunitario, gli Svizzeri che hanno esercitato un'attività dipendente in uno Stato dell'UE hanno diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione nell'ultimo Stato in cui hanno lavorato. Non necessitano dunque più della protezione in Svizzera prevista nel capoverso 3. Questa soluzione ha il vantaggio di permettere agli Svizzeri all'estero residenti al di fuori dell'UE, che non avevano mai soggiornato in Svizzera, di continuare a godere dell'esenzione dai contributi.

Per tener conto dell'obbligo della parità di trattamento, dopo un soggiorno all'estero di oltre un anno in uno Stato non appartenente all'UE sono esenti dall'adempimento del periodo di contributo, alle stesse condizioni, anche i cittadini dell'UE dimoranti in Svizzera il cui permesso di dimora, nonostante la partenza dalla Svizzera, non ha perso validità conformemente all'articolo 9 capoverso 3 lettera c LDDS e che possono pertanto ottenere nuovamente la dimora in Svizzera.

L'*articolo 14 capoverso 5<sup>bis</sup> LADI* è adeguato in modo tale che possano prendere parte a un programma d'occupazione temporanea (semestre di motivazione) soltanto i giovani che hanno terminato la scuola e hanno assolto almeno l'ultimo anno di scolarità obbligatoria in Svizzera.

In base al diritto al ricongiungimento familiare, i figli di lavoratori stranieri occupati nel nostro Paese che hanno concluso la scolarità obbligatoria nel Paese d'origine potrebbero venire in seguito in Svizzera per frequentare un semestre di orientamento professionale (che può essere prolungato a un anno) a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione.

L'*articolo 18 capoverso 5 (nuovo) LADI* deve permettere di computare nel calcolo dell'indennità giornaliera non soltanto le rendite di vecchiaia di una previdenza professionale svizzera o estera, ma anche le prestazioni ordinarie di vecchiaia di assicurazioni estere.

A causa delle diverse età di pensionamento nei vari Paesi dell'UE può accadere che un lavoratore percepisca una rendita di vecchiaia del proprio Paese d'origine prima di aver raggiunto l'età di pensionamento ordinaria secondo la legislazione svizzera. Se questa rendita non fosse considerata nel determinare l'indennità di disoccupazione, questi lavoratori avrebbero una situazione più favorevole rispetto agli Svizzeri che ricevono anticipatamente una rendita della previdenza professionale.

## **275.216 Legge sugli assegni familiari nell'agricoltura**

Un nuovo articolo 23a LAF contiene un rinvio riguardante l'applicabilità delle disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto comunitario cui esso fa riferimento (cfr. n. 275.211).

## **275.22 Diritto cantonale**

Quanto detto nel numero 275.211 in relazione alla trasposizione generale si applica per principio anche ai Cantoni e, all'occorrenza, ai Comuni. Nel rapporto conclusivo del gruppo di lavoro «Sicurezza sociale», istituito dalla Commissione paritetica Confederazione/Cantoni in relazione con l'accordo viene consigliato anche ai Cantoni e, all'occorrenza, ai Comuni, di introdurre nelle singole leggi in materia di assicurazioni sociali un rinvio all'Accordo sulla libera circolazione delle persone in relazione con il diritto dell'UE cui esso fa riferimento – secondo il modello delle modifiche proposte per le leggi federali. Spetta tuttavia ad essi decidere se intendono adeguare ulteriormente le loro normative.

La necessità di modifiche legislative sussiste in particolare per motivi di politica interna o se l'accordo provoca conseguenze finanziarie insopportabili. I lavori di revisione dovrebbero sempre essere condotti con conoscenza delle possibili ripercussioni legate agli obblighi internazionali.

## **275.3 Modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE)**

### **275.31 Osservazioni introduttive**

Stabilimenti, fondi e abitazioni principali sono stati esentati dall'obbligo di autorizzazione dall'entrata in vigore, il 1° ottobre 1997, della modifica del 30 aprile 1997 della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE, RS 211.412.41). Da allora, le persone all'estero possono acquistare fondi destinati all'esercizio di un'attività economica di un'impresa, anche come semplice investimento di capitali, e darli in locazione o in affitto (art. 2 cpv. 2 lett. a LAFE). Inoltre, gli stranieri residenti in Svizzera possono acquistare, senza autorizzazione, un'abitazione per uso proprio nel luogo in cui sono domiciliati (art. 2 cpv. 2 lett. b LAFE; cfr. in proposito il commento nel messaggio del 26 marzo 1997, FF 1997 II 1047 segg.). In tal modo, una parte considerevole della liberalizzazione convenuta con l'Unione europea per i cittadini degli Stati membri è già realizzata. La LAFE dev'essere adeguata ancora soltanto su due punti.

In primo luogo, secondo l'articolo 25 paragrafo 1 dell'allegato I all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, i cittadini degli Stati dell'UE domiciliati in Svizzera devono essere esonerati dall'autorizzazione per qualsiasi acquisto di fondi. Essi non saranno quindi più considerati persone all'estero. In secondo luogo, conformemente al paragrafo 3, i cittadini dell'UE che lavorano in Svizzera come frontalieri hanno diritto ad acquistare senza autorizzazione un'abitazione secondaria. Queste modifiche, facilmente integrabili dal profilo della tecnica legislativa, non dovrebbero provocare ripercussioni rilevanti sul mercato immobiliare svizzero, tanto più che

l'obbligo dell'autorizzazione e le condizioni d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni di vacanza non sono modificati.

## **275.32    Commento ai singoli articoli**

### *Articolo 5 capoverso 1*

Secondo la *lettera a*, i cittadini degli Stati dell'Unione europea domiciliati in Svizzera sono esentati dall'obbligo dell'autorizzazione. Essi non sono più considerati come persone all'estero e pertanto non avranno più bisogno di ottenere un'autorizzazione per qualsiasi acquisto di fondi. Finora, questa regola si applicava unicamente agli stranieri titolari di un permesso di domicilio (permesso C). Con questa revisione per i cittadini dell'UE si passa dal regime del permesso a quello del semplice domicilio nel nostro Paese. I fondi acquistati non dovranno più essere alienati se l'acquirente successivamente trasferisce il proprio domicilio all'estero.

Per gli stranieri che non sono cittadini di uno Stato dell'UE rimane valido il principio dello stabilimento secondo la *lettera a* in vigore. Per favorire la comprensione e la chiarezza, questo caso è disciplinato nella nuova *lettera a<sup>bis</sup>*.

La *lettera d* è semplicemente stata adeguata dal profilo redazionale alle modifiche di cui nelle lettere *a* e *a<sup>bis</sup>*.

### *Articolo 7 lettera k (nuova)*

I cittadini dell'UE che dispongono di un permesso di lavoro come frontalieri possono acquistare un'abitazione secondaria nella regione del loro luogo di lavoro senza dover chiedere un'autorizzazione. I limiti per la superficie del fondo e la superficie abitabile netta fissati nell'ordinanza sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero non si applicano, dato che l'acquisto non sottostà all'obbligo dell'autorizzazione. Si deve tuttavia trattare – come per l'acquisto senza autorizzazione di un'abitazione principale secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera b LAFE – soltanto di un'unica unità d'abitazione. L'acquirente non sarà più tenuto ad alienare l'abitazione secondaria se non l'utilizza più a tale scopo.

### *Articolo 12 lettera d*

Questo motivo di rifiuto si riferisce soltanto alle abitazioni secondarie ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera c LAFE. Con questo complemento si precisa che un frontaliere può essere autorizzato ad acquistare un'abitazione di vacanza o un'unità d'abitazione in un apparthotel anche se egli ha già acquistato un'abitazione secondaria senza autorizzazione conformemente all'articolo 7 lettera k LAFE. Inversamente, i frontalieri possono acquistare senza autorizzazione un'abitazione secondaria secondo quest'ultima disposizione pur essendo già proprietari di un'abitazione di vacanza o di un'unità abitativa in un apparthotel.

### *Disposizioni finali*

Le disposizioni finali della modifica della LAFE del 30 aprile 1997 (diritto transitorio applicabile agli atti d'acquisto e decadenza degli oneri non più prescritti dal nuovo diritto; cfr. FF 1997 II 1069 seg.) possono essere riprese immutate anche per la presente modifica legislativa.

## **275.4 Revisione della legge federale sul libero esercizio delle arti salutari**

### **275.41 Parte generale**

#### **275.411 Introduzione e compendio**

Mentre la formazione del personale medico rientra nelle competenze degli istituti universitari cantonali, finora il perfezionamento è stato assicurato dalle associazioni professionali private. Tuttavia, i titoli di specializzazione rilasciati da queste associazioni professionali non sono sufficienti per poter esercitare liberamente le professioni mediche, in quanto non sono riconosciuti dallo Stato. Il riconoscimento di un titolo di specializzazione da parte dello Stato presuppone l'esistenza di una base legale, che si intende istituire con il presente disegno di legge. Il perfezionamento mira a promuovere la qualità delle cure mediche. Ecco perché, in linea di massima, è auspicabile che il maggior numero di persone che intendono svolgere una professione medica, prima di esercitare a titolo indipendente, intraprenda un perfezionamento per consolidare le proprie capacità professionali, perfezionamento che comunque è obbligatorio solo nel campo della medicina umana. L'introduzione di un obbligo di perfezionamento per tutte le professioni mediche, infatti, penalizzerebbe i dentisti, i veterinari e i farmacisti svizzeri rispetto ai loro colleghi dell'UE, in quanto le direttive CE vigenti per queste categorie professionali non richiedono alcun perfezionamento per poter esercitare l'attività a titolo indipendente.

Il progetto di revisione presenta le innovazioni seguenti:

Le associazioni professionali parteciperanno al perfezionamento con l'accREDITAMENTO dei loro programmi di perfezionamento. Per le questioni inerenti al perfezionamento, il vecchio Comitato direttore sarà affiancato da un Comitato di perfezionamento. In futuro, una Commissione di ricorso fungerà da istanza di ricorso per tutti i problemi specifici connessi con la formazione medica e il perfezionamento.

Il disegno di legge comprende 23 articoli in tutto ed è suddiviso in cinque capitoli.

Il *primo capitolo* tratta della formazione, enumera i diplomi federali e disciplina i presupposti per il loro rilascio nonché per il riconoscimento dei diplomi esteri. Inoltre, definisce l'effetto dei diplomi per le singole professioni mediche.

L'obiettivo e i dettagli del perfezionamento fanno l'oggetto del *secondo capitolo*. Il perfezionamento si svolge nell'ambito di un programma accreditato. Nel *terzo capitolo* è contemplato l'obbligo d'aggiornamento, mentre il *quarto capitolo* è dedicato alla protezione giuridica e alla sorveglianza. Il *quinto capitolo*, infine, contiene le disposizioni finali.

#### **275.412 Situazione iniziale**

Con la legge federale del 19 dicembre 1877 sul libero esercizio delle arti salutari nella Confederazione Svizzera (RS 811.11) – legge federale sulla libera circolazione del personale medico, secondo la nuova denominazione proposta dal Consiglio federale – il diritto vigente garantisce il libero esercizio delle professioni mediche su tutto il territorio svizzero a coloro che sono in possesso di un diploma federale o che hanno ottenuto un diploma di uno Stato estero col quale vi è reciprocità. Il personale medico (medici, dentisti, veterinari e farmacisti) si forma presso le facoltà di medi-

cina delle università svizzere, che attualmente si trovano a Berna, Zurigo, Basilea, Losanna e Ginevra. Le condizioni per il rilascio di un diploma federale sono disciplinate nell'ordinanza generale del 19 novembre 1980 sugli esami federali per le professioni mediche (OPMed; RS 811.112.1).

### **275.412.1 Formazione e perfezionamento in Svizzera**

Il termine formazione ha lo stesso significato di formazione di base, quella cioè che si acquisisce con gli studi universitari. Il perfezionamento<sup>71</sup> segue gli studi universitari. Le professioni mediche oggetto della legge federale sulla libera circolazione del personale medico comprendono i settori della medicina umana, dell'odontoiatria, della veterinaria e della farmacia.

#### **275.412.11 Situazione attuale della formazione e del perfezionamento**

In Svizzera, la formazione nell'ambito della medicina, dell'odontoiatria, della veterinaria e della farmacia soddisfa i requisiti minimi previsti dalle direttive CE. A questo riguardo, quindi, non occorre che la Svizzera intervenga in vista del riconoscimento dei diplomi di formazione a livello europeo.

Per contro, in Svizzera il perfezionamento del personale medico non è regolamentato dallo Stato, ma sono le associazioni professionali ad attuare il perfezionamento e a rilasciare i relativi diplomi in qualità di organizzazioni di diritto privato<sup>72</sup>. Sebbene non si tratti di diplomi federali, alcune leggi cantonali sulla sanità riconoscono i titoli di medico specialista rilasciati dalla Federazione dei medici svizzeri (FMH). La Svizzera può disciplinare liberamente il proprio perfezionamento ma, in vista del riconoscimento dei diplomi svizzeri a livello europeo, deve tenere conto delle prescrizioni minime previste dalla CE.

#### **275.412.111 Medici**

Da oltre 60 anni l'FMH disciplina e organizza il perfezionamento dei medici in stretta collaborazione con le organizzazioni professionali e rilascia i titoli di specializzazione FMH nel campo della medicina. Nel frattempo si è dotata di un moderno regolamento sul perfezionamento, in base al quale offre 45 programmi di perfezionamento per i vari indirizzi di specializzazione. La Conferenza sul perfezionamento, un gruppo di lavoro che coordina il perfezionamento e di cui fanno parte anche alcuni rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, garantisce la sorveglianza dei principali settori della regolamentazione. Il perfezionamento avviene in appositi centri autorizzati, di solito ospedali, e in minima parte anche in studi medici autorizzati.

<sup>71</sup> Per perfezionamento si intende un'attività, la cui durata e il cui contenuto sono strutturati e valutabili, atta ad approfondire e ad ampliare le conoscenze e le abilità acquisite allo scopo di garantire la qualità dell'esercizio professionale.

<sup>72</sup> Associazioni ai sensi degli art. 60 segg. del Codice civile svizzero.

### **275.412.112 Farmacisti**

L'impegno della Società svizzera di farmacia (SSF) è volto a organizzare programmi di perfezionamento per una specializzazione nei settori industriale, dei laboratori, officinale e ospedaliero. Progetti pilota sono stati realizzati nei settori industriale e officinale. Il perfezionamento in farmacia officinale è stato elaborato in collaborazione con l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza, l'Università di San Gallo e l'Università di Ginevra. Dal 1994 sono in corso programmi di perfezionamento in farmacia officinale e ospedaliera (quest'ultimo presso le Università di Losanna e di Ginevra).

### **275.412.113 Veterinari**

La Società dei veterinari svizzeri (SVS) conferisce ai suoi membri titoli FVH di specializzazione in veterinaria dal 1972. Dal 1989 le sezioni specializzate rilasciano titoli in conformità dei regolamenti e sotto la sorveglianza della SVS. Attualmente esistono titoli FVH per i seguenti settori: animali di piccola taglia, medicina dei suini, medicina dei cavalli, patologia, igiene della riproduzione e buiatria, medicina di laboratorio e medicina di base, igiene delle derrate alimentari.

In ambito europeo sono sorti degli istituti superiori («College») che rilasciano certificati di perfezionamento. Questi titoli sono riconosciuti dalla SVS. Essendo questa una categoria professionale ristretta, in alcuni di questi settori non esistono sezioni specializzate nazionali corrispondenti a tali «College».

Da alcuni anni le facoltà di medicina veterinaria di Berna e Zurigo offrono corsi di perfezionamento che forniscono la base teorica per gli esami FVH. Nel 1998 presso la SVS è stato istituito un centro di perfezionamento e d'aggiornamento, nel quale collaborano anche rappresentanti delle facoltà di veterinaria e dei veterinari esercitanti la professione.

### **275.412.114 Dentisti**

La Società svizzera di odontologia e stomatologia (SSO) conferisce ai suoi membri il titolo di ortodontista SSO se è provato che il perfezionamento è stato regolarmente concluso e che l'esame finale è stato superato. Nell'ambito delle misure di promozione della Confederazione, è stato elaborato un progetto pilota per i giovani dentisti che svolgono la pratica presso studi privati. Il perfezionamento viene offerto parallelamente all'esercizio della professione presso un istituto odontoiatrico.

### **275.412.115 Ammissione all'assicurazione sociale**

In virtù delle vigenti disposizioni di sicurezza sociale (art. 36 cpv. 1 della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10) e articolo 38 capoverso. 1 dell'ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie (OAMal; RS 832.102)), i medici possono esercitare a carico dell'assicurazione sociale se sono in possesso di un diploma federale in medicina e se hanno concluso un

perfezionamento pratico di due anni<sup>73</sup>. Un disciplinamento analogo vige per l'autorizzazione dei farmacisti all'esercizio della loro attività a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (art. 37 cpv. 1 LAMal e art. 40 OAMal).

## **275.42 Avamprogetto per un disciplinamento sul perfezionamento/ legge sulle professioni mediche**

### **275.421 Elaborazione di un avamprogetto**

Dopo che l'FMH si è battuta per anni per ottenere il riconoscimento pubblico dei titoli che rilascia, nel 1991 la Conferenza dei direttori cantonali di igiene (CDCI), che ci ha chiesto di disciplinare a livello federale il perfezionamento del personale medico e di estenderlo anche alla formazione e al perfezionamento dei chiropratici e degli psicoterapeuti, ed eventualmente ad altre formazioni universitarie in campo medico. Nel 1993/94 un gruppo di lavoro si è occupato di questa richiesta su incarico del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e ha proposto una legislazione quadro con obbligo di perfezionamento e delega dell'esecuzione alle organizzazioni professionali.

Dal 1995 al 1996 una commissione peritale istituita dal DFI ha elaborato un progetto di legge sul perfezionamento delle professioni mediche esteso anche alla formazione e al perfezionamento dei chiropratici, degli osteopati e degli psicoterapeuti non medici. Questa commissione, presieduta dal professor Thomas Fleiner, dr. iur. e direttore dell'Istituto del federalismo di Friburgo, era composta di rappresentanti dei settori e degli uffici federali interessati, della Commissione dei cartelli, della CDCI, dei Cantoni, della Commissione svizzera delle facoltà di medicina e di medici assistenti e primari. Nell'ottobre del 1996 ha presentato al DFI l'avamprogetto di una legge federale sulla formazione, sul perfezionamento e sull'aggiornamento delle professioni mediche (legge sulle professioni mediche).

### **275.422 Consultazione sull'avamprogetto**

Il 15 dicembre 1997 il Consiglio federale ha avviato la consultazione sull'avamprogetto di una legge sulle professioni mediche. Il 19 agosto 1998 ha preso atto del relativo risultato e incaricato il DFI, nel caso in cui l'accordo bilaterale con l'UE fosse stato concluso, di rivedere il disegno di legge quale fondamento per il riconoscimento statale dei titoli di specializzazione.

L'*avamprogetto* disciplinava in un unico testo normativo sia la formazione che il perfezionamento e l'aggiornamento delle professioni mediche. In linea di massima, esso conteneva le innovazioni seguenti:

<sup>73</sup> Questo regolamento è conforme all'art. 31 della direttiva n. 93/16/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli (GU n. L 165 del 07.07.93, pag. 18), che dal 1° gennaio 1995, per l'esercizio della professione di medico generico nel quadro del sistema delle assicurazioni sociali in ambito UE, richiede una formazione specifica in medicina generale, vale a dire uno studio universitario in medicina della durata di 6 anni più una formazione a tempo pieno di 2 anni.

Oltre alle attuali professioni mediche, esso prevedeva anche un diploma federale per gli psicologi, i chiropratici, gli osteopati e gli psicoterapeuti non medici. Per l'esercizio della professione a titolo indipendente e per l'ammissione all'esercizio della professione c'era bisogno di un titolo di specializzazione e i detentori di questo titolo erano tenuti ad aggiornarsi continuamente. Le organizzazioni professionali responsabili del perfezionamento dovevano essere incaricate del perfezionamento e dell'aggiornamento mediante convenzioni di diritto pubblico. Erano previsti un Comitato di perfezionamento per le questioni inerenti al perfezionamento e all'aggiornamento, nonché una Commissione di ricorso quale istanza di ricorso per tutte le questioni specifiche relative alla formazione e al perfezionamento.

*Risultato della consultazione:* nel complesso, l'avamprogetto è stato accolto positivamente. In particolare, la sua impostazione compatibile con il diritto CE e il riconoscimento statale di diplomi e titoli di specializzazione hanno ottenuto un grande consenso. Si è lamentata invece la carenza di coordinazione fra l'avamprogetto e la riforma in corso della formazione medica di base. Per riparare a questa mancanza, abbiamo deciso che la formazione deve essere disciplinata esclusivamente nell'avamprogetto di una legge federale sulla formazione universitaria nelle professioni mediche, che attualmente è in preparazione e che porremo in consultazione nell'estate del 1999. La regolamentazione del perfezionamento in attuazione dell'accordo bilaterale nel diritto svizzero ha carattere transitorio perché a lungo termine la riforma sugli studi di base e la regolamentazione del perfezionamento saranno fuse in una regolamentazione concernente la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento e saranno sottoposte al Parlamento in un unico testo normativo.

Alcuni temi sono stati valutati in modo controverso. Ad esempio, la proposta di *ampliamento dell'elenco delle professioni mediche* è stata contestata. In particolare, la psicologia ha suscitato forte opposizione, mentre l'osteopatia è stata in prevalenza rifiutata. Anche il disciplinamento speciale per l'ammissione al perfezionamento in psicoterapia è stata respinta da molti degli interpellati. Abbiamo quindi deciso di non riconoscere l'osteopatia come professione medica universitaria e di disciplinare in una legge a parte i requisiti posti allo studio universitario della psicologia e al perfezionamento in psicoterapia.

Anche il *requisito obbligatorio di un titolo di specializzazione per l'ammissione all'esercizio della professione* ha dato adito ad alcune critiche. Gli organismi consultati, ad eccezione dell'odontoiatria, hanno accettato la proposta di rendere più severi i requisiti per l'ammissione all'esercizio della professione. Tuttavia, sono stati espressi punti di vista divergenti in merito al tipo e alla durata del perfezionamento. Le difficoltà riguardo ai centri di perfezionamento hanno preoccupato, da un lato, coloro che intendono perfezionarsi e, dall'altro, i Cantoni. Tuttavia, la maggioranza ha capito che non può essere riconosciuto il diritto di disporre di un centro di perfezionamento.

Praticamente, nessuno ha avuto da ridire sul ruolo delle *associazioni professionali* quali *organizzazioni responsabili del perfezionamento*. Riguardo al *finanziamento del perfezionamento*, la maggioranza si è detta d'accordo col principio secondo cui i relativi costi devono essere sostenuti da coloro che intendono perfezionarsi. Anche l'*obbligo di aggiornamento* per chi possiede un titolo di specializzazione è stato approvato dalla maggioranza degli interpellati.

**275.43**      **Parte speciale: Commento alle disposizioni di legge**  
**275.431**     **Disegno di revisione della legge federale sulla libera circolazione del personale medico**  
**275.431.1**   **Obiettivi della revisione di legge**

Con la presente revisione si vuole attuare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone nell'ambito del reciproco riconoscimento dei diplomi per le professioni mediche. L'articolo 9 di questo accordo obbliga le parti contraenti a prendere le misure necessarie per il reciproco riconoscimento dei diplomi previste nell'allegato III del suddetto accordo. L'allegato III tratta del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali. In conformità dell'articolo 1, le parti contraenti si impegnano, nell'ambito del reciproco riconoscimento dei diplomi, ad applicare fra di loro le direttive CE che sono indicate come valide a norma di legge nella sezione A, o che vengono opportunamente adeguate a queste direttive o ancora che sono equivalenti ad esse. La lettera C della sezione A si riferisce alle attività mediche e paramediche. Qui sono riportate le diverse professioni facenti parte della medicina, dell'odontoiatria, della veterinaria e della farmacia oggetto dalla presente revisione di legge nonché le relative denominazioni svizzere. L'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone richiede l'istituzione della base legale necessaria per il riconoscimento da parte dello Stato dei titoli di specializzazione finora rilasciati da organizzazioni private. La legge da sottoporre a revisione risale al 1877 e consta di sette articoli. In mancanza di disposizioni di diritto materiale, gli esami di medicina sono disciplinati dall'ordinanza generale sugli esami federali per le professioni mediche e dalle ordinanze sugli esami relative alle singole professioni mediche. Poiché queste ordinanze sono qualcosa di più di semplici regolamenti esecutivi, ai sensi dell'articolo 6 esse devono essere approvate dal Parlamento.

In merito alla revisione della legge federale sulla libera circolazione del personale medico, va ricordato che la Confederazione non dispone di una competenza legislativa generale nell'ambito del perfezionamento delle professioni mediche. Laddove il diploma federale autorizza a esercitare la professione a titolo indipendente in Svizzera, gli articoli 33 capoverso 2 e 31<sup>bis</sup> capoverso 2 della Costituzione federale non bastano a istituire titoli federali di perfezionamento.

Nel numero 11 sono esposte le principali innovazioni della revisione di legge.

*Effetto del diploma federale sulle singole professioni:* secondo il diritto vigente, il diploma federale rappresenta un certificato di capacità che autorizza a esercitare la professione su tutto il territorio svizzero. A questo riguardo, il diritto vigente deve essere adeguato alle direttive CE. Esse definiscono i requisiti minimi per l'ammissione e l'esercizio dell'attività, per ogni singola professione medica, nonché per l'accesso al perfezionamento, elencano i diplomi e i titoli di specializzazione dei vari Stati membri e obbligano questi ultimi a riconoscere reciprocamente i rispettivi diplomi e titoli di specializzazione e a conferire a quelli degli altri Stati membri lo stesso effetto dei propri diplomi e titoli di specializzazione, per quanto concerne l'esercizio della professione. Conformemente alla direttiva 78/686/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, dei certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e del diritto di libera prestazione dei servizi (GU L 233 del 24.08.78, pag. 1 segg.), i diplomi, i certificati d'esame e altri titoli d'abilitazione di dentista consentono di accedere a questa attività. Gli Stati

membri devono riconoscerli e considerarli allo stesso modo dei diplomi rilasciati nel loro territorio. Lo stesso dicasi per i diplomi nel campo della medicina veterinaria e della farmacia in virtù della direttiva 78/1026/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (GU L 362 del 23.12.78, pag. 1 segg.), nonché in virtù della direttiva 85/432/CEE del Consiglio del 16 settembre 1985 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico (GU L 253 del 24.09.85, pag. 35). A seconda delle condizioni cui le direttive CE subordinano l'attività nelle singole professioni mediche, il diploma federale contiene l'autorizzazione o a esercitare la professione a titolo indipendente (odontoiatria e veterinaria, farmacia, art. 2a cpv. 1) o a esercitare l'attività sotto sorveglianza (medicina umana, art. 2a cpv. 2).

*Il perfezionamento per il promovimento della qualità delle cure mediche:* la necessità di perfezionamento nasce dall'idea che esso solo abilita all'esercizio di un'attività medica di livello qualitativamente elevato. Rendendo più severi i requisiti per l'ammissione all'esercizio della professione, si vuole migliorare la qualità delle cure mediche. Ma il perfezionamento può essere richiesto ai fini dell'ammissione all'esercizio della professione solo nei casi in cui anche le direttive CE lo richiedono alle professioni interessate. In relazione con il perfezionamento, si devono stabilire anche i titoli federali di perfezionamento e i relativi effetti.

*Titoli di perfezionamento riconosciuti dallo Stato in virtù di un programma di perfezionamento accreditato:* le organizzazioni professionali che finora hanno rilasciato i titoli di specializzazione devono poterlo fare anche in futuro, nella misura in cui il loro programma di perfezionamento è conforme a determinati criteri stabiliti dalla legge e che pertanto sia stato accreditato dalla Confederazione. Questa regolamentazione beneficia del know-how e dell'esperienza delle organizzazioni professionali e le coinvolge nel perfezionamento consentendo loro di rilasciare titoli di perfezionamento riconosciuti dallo Stato.

*Comitato di perfezionamento:* conformemente alle modifiche di legge proposte, il perfezionamento di determinate professioni mediche diventa un compito federale. Ma poiché la Confederazione non dispone del know-how necessario in materia di perfezionamento, è opportuno istituire un Comitato di perfezionamento in cui siano rappresentate le cerchie interessate. A questo Comitato devono essere affidati sia compiti consultivi sia poteri decisionali.

*Commissione di ricorso:* si deve istituire una nuova istanza di ricorso, indipendente dall'Amministrazione, che si occupi di tutte le questioni specifiche relative sia agli esami di medicina sia al perfezionamento. Questa Commissione deve disporre, oltre che delle conoscenze giuridiche necessarie, anche e soprattutto di know-how tecnico. La Commissione di ricorso assume il ruolo di istanza di ricorso in materia di esami di medicina, finora svolto dal DFI.

## **275.431.2    Formazione (capitolo 1)**

### **275.431.21    Diplomi (sezione 1)**

In questa sezione sono elencate le professioni mediche per le quali esiste un diploma federale (art. 1), sono definite le condizioni per il rilascio del diploma (art. 2), sono

spiegati l'effetto e l'utilizzazione del diploma per le singole professioni mediche (art. 2a) ed è disciplinato il riconoscimento di diplomi esteri (art. 2b).

#### *Articolo 1* Diploma federale

Nelle lettere a-d sono elencate le professioni mediche riconosciute per le quali è previsto un diploma federale. Questa enumerazione coincide con la cerchia del personale medico contemplata dalla legge federale, cerchia che, a dispetto di svariate richieste di estensione, è stata mantenuta tale e quale per oltre un secolo.

Le prime due professioni della lista si occupano dell'essere umano. Seguono i farmacisti e infine i rappresentanti della medicina veterinaria.

#### *Articolo 2* Condizioni per il rilascio del diploma

I diplomi federali sono rilasciati dopo aver terminato con successo gli studi presso le università svizzere e dopo aver superato il relativo esame in Svizzera.

#### *Articolo 2a* Effetto del diploma e utilizzazione del titolo di diploma

Mentre, secondo il diritto vigente, il diploma federale autorizza allo stesso modo tutte le professioni mediche all'esercizio a titolo indipendente, in futuro il suo effetto sarà diverso a seconda della professione medica. Le differenze emergono dalle direttive CE relative alle singole professioni mediche. Con «effetto del diploma» si intendono in primo luogo i diritti e le facoltà connessi al suo possesso. Esistono direttive CE specifiche per ogni singola professione medica, che indicano i requisiti minimi per le singole professioni e sono rivolte agli Stati membri dell'UE.

Conformemente al *capoverso 1*, i diplomi federali di dentista, veterinario e farmacista autorizzano – com'è stato finora – a esercitare la professione a titolo indipendente. Questa regolamentazione è conforme alla direttiva 78/686/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, dei certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e del diritto di libera prestazione dei servizi (GU L 233 del 24.08.78, pag. 1 segg.), come pure alla direttiva n. 78/687/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di dentista (GU L 233 del 24.08.78, pag. 10 segg.). Conformemente all'articolo 1 della direttiva 78/687/CEE, l'ammissione e l'esercizio delle attività di medico dentista richiedono il possesso di un diploma, di un certificato d'esame o di un altro titolo d'abilitazione menzionato nell'articolo 3 della direttiva 78/686/CEE tali da garantire una formazione conforme alla direttiva. Parimenti, un diploma in farmacia autorizza a esercitare in un campo d'attività minimo conformemente all'articolo 1 capoverso 2 della direttiva 85/432/CEE del Consiglio del 16 settembre 1985 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti talune attività nel settore farmaceutico (GU L 253 del 24.09.85, pag. 35). Detto diploma deve essere riconosciuto dagli Stati membri dell'UE in virtù dell'articolo 2 della direttiva 85/433/CEE del Consiglio del 16 settembre 1985 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli in farmacia e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento per talune attività nel settore farmaceutico (GU L 253 del 24.09.85, pag. 37 segg.). Tuttavia, riguardo a questa attività vi è una restrizione a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie in virtù dell'articolo 37 capoverso 1 LAMal e dell'articolo 40 OAMal, che prescrivono un perfezionamento pratico di due anni presso una farma-

cia. Ciò significa che i cittadini dell'UE in possesso di un diploma in farmacia possono aprire una farmacia in Svizzera, ma possono lavorare a carico della cassa malati solo dopo due anni di perfezionamento pratico. Infine, conformemente all'articolo 1 della direttiva 78/1027/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di veterinario (GU L 362 del 23.12.78, pag. 7 segg.), per l'ammissione e l'esercizio delle attività di veterinario è sufficiente possedere un diploma di veterinario tale da garantire una formazione conforme alla direttiva, come quelli menzionati nell'articolo 3 della direttiva 78/1026/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (GU L 362 del 23.12.78, pag. 1 segg.). Riguardo ai diplomi conosciuti in tutti gli Stati membri ed elencati nelle direttive corrispondenti, vale automaticamente il riconoscimento reciproco.

Per contro, il diploma in medicina umana indicato nel *capoverso 2* autorizza all'esercizio dell'attività a titolo indipendente solamente sotto la sorveglianza di una persona in possesso di un titolo di perfezionamento. È vero che la direttiva 93/16/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli (GU L 165 del 7.7.93, pag. 1 segg.) chiede anche il reciproco riconoscimento dei diplomi (art. 3) ed elenca le denominazioni dei diplomi dei Paesi membri (art. 4), ma è altrettanto vero che nel titolo IV, all'articolo 30 segg., per l'attività di medico generico nell'ambito dell'assicurazione sociale, essa prescrive, oltre alla formazione di base, anche una formazione specifica minima in medicina generale<sup>74</sup>.

L'articolo 36 capoverso 1 obbliga gli Stati membri a subordinare l'attività di medico generico nell'ambito dei loro regimi di sicurezza sociale alla prova di aver concluso una formazione specifica in medicina generale. Pertanto, il possesso di un diploma federale in medicina consente solo di svolgere un'attività sotto sorveglianza.

Nei confronti del pubblico, i titolari di uno dei diplomi federali indicati nei capoversi 1 e 2 devono presentarsi in modo corretto e veritiero relativamente al loro diploma e alla corrispondente attività professionale. A questo scopo, emaneremo le apposite prescrizioni (cpv. 3).

#### *Articolo 2b* Riconoscimento di diplomi esteri

Il capoverso 1 stabilisce che i diplomi esteri sono riconosciuti dal Comitato direttore nella misura in cui l'equivalenza della qualifica è prevista in un accordo di reciproco riconoscimento concluso con lo Stato in questione. L'accordo bilaterale con l'UE è un accordo di questo tipo. Sulla base del reciproco riconoscimento, esso disciplina la reciproca ammissione del personale medico in Svizzera e negli Stati dell'UE. In virtù degli obblighi della Svizzera sanciti dall'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) dell'OMC, la Svizzera deve però discutere accordi equiparabili anche con gli altri membri dell'OMC che lo desiderino. I diplomi esteri riconosciuti hanno

<sup>74</sup> A questo proposito, nella 17<sup>a</sup> considerazione della direttiva 93/16/CEE, la necessità di una formazione specifica in medicina generale viene motivata soprattutto col fatto che con l'evoluzione della medicina si è creata una spaccatura sempre più profonda fra la ricerca e la formazione medica, da un lato, e la prassi della medicina generale, dall'altro, per cui negli Stati membri alcuni aspetti importanti della medicina generale non possono più essere insegnati in modo soddisfacente nell'ambito della formazione medica di base tradizionale.

gli stessi effetti dei diplomi federali, ad esempio autorizzano anche al perfezionamento ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1.

Se il diploma estero non può essere riconosciuto, nel singolo caso il Comitato direttore stabilisce le condizioni per l'ottenimento del diploma federale (ad es. esame specifico di specializzazione, se gli appartenenti al personale medico in questione hanno già lavorato in Svizzera; in caso contrario, esame di Stato svizzero completo).

### **275.431.22 Esami (sezione 2)**

Gli articoli 3-6 della legge federale sul libero esercizio delle arti salutari sono ripresi tali e quali, ma preceduti da apposite rubriche. Essi prevedono un Comitato direttore (art. 3) e commissioni d'esame (art. 4), disciplinano la composizione delle commissioni d'esame (art. 5) e delegano al Consiglio federale l'emanazione dei regolamenti d'esame (art. 6).

### **275.431.3 Perfezionamento (capitolo 2)**

Diversamente da altri Stati, la Costituzione federale svizzera (Cost.) parte dal presupposto che le organizzazioni private possano tranquillamente assumere compiti statali. Il disegno di revisione si attiene alle disposizioni dell'articolo 32 Cost. secondo cui le organizzazioni economiche competenti possono essere chiamate a cooperare all'esecuzione delle norme esecutive.

Nelle università la formazione è dispensata da diverse facoltà che rilasciano i diplomi. Il perfezionamento, invece, è strutturato in diversi titoli di perfezionamento. Il Consiglio federale decide in quali settori si devono attribuire titoli riconosciuti dalla Confederazione. Con ciò, esso dispone dello strumento fondamentale con cui strutturare, orientare e sviluppare il perfezionamento in campo medico.

Il secondo capitolo consta di tre sezioni intitolate: Disposizioni generali, Accreditemento dei programmi di perfezionamento e Comitato di perfezionamento.

### **275.431.31 Disposizioni generali (sezione 1)**

La sezione 1 stabilisce per quali professioni mediche sono rilasciati titoli federali di perfezionamento (art. 7); essa regola il loro effetto e la loro utilizzazione (art. 11), la condizione d'ammissione e la durata del perfezionamento (art. 8 e 9), come pure il riconoscimento di titoli esteri di perfezionamento (art. 10). In questa sezione è sancita la competenza del Consiglio federale di stabilire i singoli titoli di perfezionamento, la loro durata e i loro obiettivi (art. 7, 9 cpv. 4).

#### *Articolo 7* Titolo federale di perfezionamento

In linea di massima, la Confederazione è autorizzata a disciplinare il perfezionamento e a rilasciare i relativi titoli solo quando essi sono necessari per l'esercizio della professione a titolo indipendente. Ciò vale per la professione di medico (art. 11). Per contro, la Confederazione non ha la necessaria competenza di regolamentazione per quanto concerne il perfezionamento delle altre professioni mediche (art.

2a cpv. 1). In via eccezionale, però, in virtù dell'articolo 8 della Costituzione federale, essa può disciplinare il perfezionamento in quei pochi campi in cui la Svizzera si è impegnata, in virtù di accordi internazionali, a riconoscere i titoli di perfezionamento esteri (cpv. 1). In questi casi, si rende necessario un disciplinamento unitario a livello federale analogamente a quanto accade per il perfezionamento dei medici. Questa sembra la soluzione più opportuna, in quanto finora i Cantoni non hanno emesso alcuna regolamentazione.

Spetta al Consiglio federale stabilire i singoli titoli federali di perfezionamento, come pure i rispettivi campi e obiettivi (cpv. 2 e 3). In tale ambito eviteremo tuttavia disciplinamenti troppo dettagliati. La tecnica, infatti, è soggetta a rapidi cambiamenti e non si può pretendere di racchiuderla in una regolamentazione che rispecchia la situazione attuale. Dovremo pertanto accontentarci di influenzare il contenuto del perfezionamento definendone gli obiettivi. Potremo assolvere il nostro compito solo in collaborazione con le associazioni professionali a carattere nazionale che finora hanno rilasciato i titoli di perfezionamento e che in futuro potranno farlo in qualità di organismo responsabile del programma di perfezionamento accreditato. Il «titolo federale di perfezionamento» va oltre il titolo di medico specialista. Esso, infatti, comprende anche il titolo d'abilitazione per la formazione specifica in medicina generale di cui all'articolo 31 segg. della direttiva 93/16/CEE. Questo perfezionamento di due anni per la professione di medico generico è sostanzialmente più breve del perfezionamento necessario per ottenere il titolo di medico specialista in medicina generale FMH. Dovremo perciò istituire un titolo speciale per il perfezionamento minimo prescritto dal diritto CE.

In relazione all'Accordo sulla libera circolazione delle persone e in vista del reciproco riconoscimento dei diplomi, la Svizzera ha annunciato le sue denominazioni di medico specialista e il diploma di dentista specialista. Essi sono riportati nell'allegato III, sezione A, lettera B, numeri 4 e 7.

I titoli federali di perfezionamento dovranno essere firmati da un rappresentante della Confederazione e da un rappresentante dell'organismo responsabile del programma di perfezionamento accreditato. Questa doppia firma certifica il riconoscimento statale dei titoli di perfezionamento rilasciati dalle associazioni professionali (cpv. 4).

#### *Articolo 8* Ammissione al perfezionamento

È ammesso al perfezionamento il detentore di un diploma federale o di un diploma ad esso equivalente (cfr. art. 2b cpv. 2). L'ammissione al perfezionamento non deve essere subordinata a esami supplementari. Professioni equivalenti sono quella di medico (art. 11 cpv. 2) e di dentista, visto il titolo di perfezionamento in ortodonzia previsto dall'articolo 5 della direttiva 78/686/CEE.

In mancanza di posti di perfezionamento, il legislatore non può obbligare né le organizzazioni responsabili del perfezionamento né i Cantoni a istituirli. Per questo motivo non esiste un diritto che possa essere fatto valere per via giudiziaria all'istituzione di un posto di perfezionamento. Possono fungere da centri di perfezionamento istituzioni quali gli ospedali universitari e cantonali e i loro istituti, ma anche gli ospedali minori, gli ambulatori privati o le farmacie.

## *Articolo 9* Durata del perfezionamento

La durata del perfezionamento è diversa a seconda del settore in cui si intende ottenere il titolo e delle conoscenze, capacità e abilità richieste per l'ottenimento. La durata minima di due anni riguarda la summenzionata formazione specifica in medicina generale conformemente all'articolo 31 seg. della direttiva 93/16/CEE. L'articolo 26 della medesima direttiva prevede una formazione specializzata della durata minima di 3-5 anni a seconda del campo di specializzazione, ma non una durata massima. Il disegno di legge, invece, prevede un limite massimo per evitare che in Svizzera il perfezionamento duri molto più a lungo che in ambito UE e, quindi, che i cittadini svizzeri in possesso di un titolo di specializzazione siano svantaggiati rispetto ai cittadini dell'UE. A causa della prescrizione del reciproco riconoscimento dei diplomi, i titolari di un diploma di medico specialista riconosciuto in ambito UE devono essere ammessi a esercitare la professione in Svizzera, indipendentemente dal fatto che il loro perfezionamento ha avuto una durata inferiore a quella necessaria per ottenere il diploma federale di medico specialista corrispondente. Un periodo di perfezionamento più lungo discrimina i medici specialisti svizzeri rispetto ai loro colleghi che hanno concluso il perfezionamento nell'ambito dell'UE. Conformemente a un parere dell'Ufficio federale di giustizia del 15 dicembre 1998, queste discriminazioni a danno dei cittadini svizzeri violano l'articolo 31 della Costituzione federale. Ma poiché vi sono campi di specializzazione talmente impegnativi da non poter essere conclusi nel giro di sei anni, il disegno di legge prevede che in via eccezionale il perfezionamento possa durare fino a dieci anni. Questa regolamentazione tiene conto della particolare situazione dei campi altamente specializzati. Tuttavia, il capoverso 2 è applicabile solo ai campi in cui anche i titoli di specializzazione in ambito UE richiedono un periodo di perfezionamento più lungo. Il perfezionamento medico può essere seguito anche a tempo parziale, soprattutto per andare incontro alle esigenze di donne medico che hanno una famiglia. Non per questo, però, è possibile abbreviare la durata complessiva del perfezionamento medico (cpv. 3).

A completamento dei compiti di cui all'articolo 7, abbiamo disciplinato anche la durata del perfezionamento per i singoli titoli e deciso se e in che misura si può tenere conto dei periodi di perfezionamento fra un titolo di perfezionamento e l'altro (cpv. 4).

## *Articolo 10* Riconoscimento di titoli esteri di perfezionamento

Il capoverso 1 tratta della libera circolazione disciplinata a livello contrattuale, che è possibile solo se esiste un accordo internazionale. Le convenzioni fra Stati a questo riguardo, però, presuppongono che i titoli di perfezionamento, della cui qualità deve rispondere lo Stato contraente, siano attribuiti sotto il controllo statale. Da parte sua, la Svizzera crea questo presupposto accreditando i programmi di perfezionamento nell'ambito di una procedura ben determinata (art. 12-15). Gli accordi sul reciproco riconoscimento saranno conclusi dal Consiglio federale in via bilaterale. Il capoverso 1 presuppone un accordo che faccia espressamente riferimento all'equivalenza e che vi sia effettivamente equivalenza. L'accordo bilaterale con l'UE è di questo tipo. Sulla base del reciproco riconoscimento, esso regola la reciproca ammissione del personale medico in Svizzera e negli Stati dell'UE. In virtù degli obblighi della Svizzera sanciti dall'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) dell'OMC, la Svizzera deve però negoziare la conclusione di accordi equiparabili anche con gli altri membri dell'OMC che lo desiderino. Un'ulteriore condizione per il riconoscimento riguarda i detentori di un titolo, che devono essere in grado di comunicare in

una delle lingue nazionali svizzere. La capacità di comunicare è necessaria perché il personale medico praticante ha a che fare non solo con i suoi pazienti, ma anche con casse malati, ospedali, laboratori e autorità che naturalmente si esprimono nella lingua parlata sul posto. Il personale medico straniero deve padroneggiare la lingua nazionale in modo da poter comunicare.

Analogamente ai diplomi esteri riconosciuti, anche i titoli esteri di perfezionamento riconosciuti esplicano in Svizzera gli stessi effetti dei titoli federali di perfezionamento corrispondenti (cpv. 2).

Oltre ai Paesi con cui sono stati conclusi accordi di reciproco riconoscimento, ci saranno comunque degli Stati con cui non sono state stipulate convenzioni di questo tipo. Affinché il personale medico proveniente da questi Stati non sia totalmente discriminato, il capoverso 3 attribuisce al Comitato di perfezionamento la facoltà di decidere a quali condizioni gli eventuali candidati possono ottenere un titolo federale di perfezionamento (art. 16 e 17). Nella sua decisione, il Comitato di perfezionamento terrà conto non solo di una libera circolazione su vasta scala, ma anche dell'abilitazione all'esercizio della professione a titolo indipendente.

#### *Articolo 11*    Effetto e utilizzazione del titolo di perfezionamento

La legge sul mercato interno (RS 943.02) vigente dal 1° luglio 1996 garantisce «a ogni persona con domicilio o sede in Svizzera l'accesso libero e non discriminato al mercato al fine di esercitare su tutto il territorio della Confederazione un'attività lucrativa». Conformemente all'articolo 4 della legge sul mercato interno, i certificati di capacità cantonali sono validi su tutto il territorio svizzero. A maggior ragione, ciò deve valere per i certificati di capacità federali o per quelli equivalenti. Il presente progetto di revisione conferisce il necessario riconoscimento statale ai titoli finora rilasciati dalle organizzazioni private. I titoli federali di perfezionamento in medicina ai sensi del capoverso 1 autorizzano a esercitare la professione di medico a titolo indipendente su tutto il territorio svizzero. Essi sono dei veri e propri certificati di capacità che, pur non rappresentando l'unica condizione per ottenere l'autorizzazione cantonale all'esercizio della professione, sono comunque un requisito indispensabile a tal scopo nel campo della medicina umana e della farmacia (cpv. 2). Per contro, i Cantoni sono liberi di negare l'ammissione all'esercizio della professione, ad esempio, per comportamento immorale, cattiva reputazione, reati, nonché per disturbi psichici o difetti fisici incompatibili con l'esercizio della professione. All'occorrenza, inoltre, i Cantoni possono revocare l'autorizzazione qualora, per i suddetti motivi, la persona interessata non sia più in grado di esercitare la professione per il bene dei pazienti.

Come per i diplomi federali (art. 2a cpv. 3), anche per i titoli federali di perfezionamento il capoverso 3 prevede una regolamentazione del concorso da parte del Consiglio federale.

### **275.431.32    Accreditemento dei programmi di perfezionamento (sezione 2)**

Questa sezione stabilisce il principio del perfezionamento (art. 12) come pure i criteri di accreditemento (art. 13). Inoltre, essa regola la procedura di accreditemento (art. 14 e 15).

## Articolo 12 Principio

Il perfezionamento viene dispensato sulla base di un programma di perfezionamento accreditato. L'accreditamento compete alla Confederazione. Le decisioni in materia hanno una portata politica e pertanto è necessario che la relativa istanza decisionale, ovvero il DFI (art. 14), possa assumersi la responsabilità politica delle proprie decisioni. Responsabile del programma di perfezionamento è l'organizzazione professionale che finora ha eseguito il perfezionamento e rilasciato i titoli di perfezionamento corrispondenti. L'accreditamento è una procedura con la quale si vuole garantire e migliorare continuamente la qualità del perfezionamento. Nell'ambito della procedura di accreditamento si stabilisce se il programma di perfezionamento dell'organismo responsabile è conforme o meno alle finalità di questa legge dal punto di vista della funzione, dello scopo, della struttura e dei risultati. La procedura di accreditamento si basa su un'autovalutazione (art. 14 cpv. 2) dell'organismo responsabile del programma di perfezionamento. Quest'ultimo stila un rapporto nel quale deve dimostrare di rispondere ai criteri di accreditamento. Nell'autovalutazione l'organismo responsabile deve provare che il suo programma di perfezionamento è conforme agli obiettivi della legge e agli standard richiesti. L'autovalutazione gli dà l'opportunità di analizzare se stesso e di stabilire fino a che punto, migliorando il suo programma, è possibile raggiungere meglio e più efficacemente gli obiettivi di perfezionamento. È soprattutto questa autovalutazione che permette all'organismo responsabile di migliorare continuamente il suo standard di perfezionamento.

Le procedure di accreditamento sono sorte inizialmente nei Paesi anglosassoni, e precisamente negli USA (nel lontano 1909) e nel Regno Unito (a partire dagli anni Ottanta). Le procedure di accreditamento e gli strumenti per il promovimento della qualità sono stati poi introdotti anche in altri Stati dell'UE, quali i Paesi Bassi e il Belgio. A livello federale, l'articolo 7 del disegno per una legge federale sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (legge sull'aiuto alle università) prevede che la qualità sia garantita da un istituto indipendente costituito e gestito da Confederazione e Cantoni universitari insieme (FF 1999 396). La procedura di accreditamento presenta tre vantaggi. In primo luogo, obbliga l'organizzazione responsabile del programma di perfezionamento e la Confederazione a verificare regolarmente e scrupolosamente la qualità del perfezionamento. In secondo luogo, la natura giuridica dell'organizzazione responsabile del perfezionamento e del suo programma di perfezionamento non viene modificata: l'organizzazione privata responsabile del perfezionamento non diventa una corporazione di diritto pubblico; la sua facoltà di emanare un programma di perfezionamento continua a essere fondata sul diritto privato e non su una delega legale di competenze legislative di diritto pubblico. Nel campo delle professioni mediche, quindi, il sistema di accreditamento consente alla Confederazione di garantire la qualità dei titoli federali di perfezionamento con il minor numero possibile di interventi nell'attuale struttura di perfezionamento. In terzo luogo, il sistema di accreditamento permette alla Confederazione di mantenere bassa la densità delle regolamentazioni statali, finché il programma di perfezionamento da accreditare presenta un elevato livello qualitativo.

Conformemente all'articolo 12, il rilascio di un titolo federale di perfezionamento presuppone che il perfezionamento sia stato eseguito nel quadro di un programma accreditato.

### Articolo 13 Criteri di accreditamento

Questo articolo contiene tutti i criteri da soddisfare per poter accreditare un programma di perfezionamento per il rilascio di un titolo federale di perfezionamento.

Se possibile, l'importante compito del perfezionamento deve essere assunto da un solo organismo in grado di garantire la necessaria qualità nell'interesse dell'intera categoria professionale. In linea di massima, quindi, nella lettera a dell'articolo in esame il disegno di legge prevede che l'organismo responsabile del programma di perfezionamento sia un'associazione professionale a carattere nazionale. Le associazioni professionali sono così chiamate a collaborare a livello nazionale. Un loro frazionamento regionale, infatti, comprometterebbe la qualità del perfezionamento. Nel campo del perfezionamento, dunque, si auspica una concorrenza a livello europeo e internazionale, non una frammentazione dell'organizzazione responsabile a livello nazionale. Qualora l'associazione nazionale svizzera in questione non possa o non voglia assumersi questa responsabilità, in via eccezionale la lettera a ammette anche un'altra organizzazione idonea. Ma questo deve restare un caso eccezionale. Anche l'accreditamento speciale dei programmi di perfezionamento che hanno già portato al rilascio di titoli prima dell'entrata in vigore della legge (caso previsto nel cpv. 2 delle disposizioni transitorie) è conforme al principio secondo cui, di norma, i compiti di perfezionamento competono alle associazioni professionali nazionali esistenti. L'accreditamento speciale procura agli attuali organismi responsabili di un programma di perfezionamento un vantaggio rispetto a eventuali concorrenti.

Secondo la lettera b, il programma di perfezionamento deve essere idoneo a raggiungere gli obiettivi di perfezionamento stabiliti dal Consiglio federale per il titolo di perfezionamento corrispondente (art. 7 cpv. 3). Dato che gli obiettivi possono essere raggiunti in vari modi, l'organismo responsabile del perfezionamento è libero di impostare il suo programma di perfezionamento come meglio crede, purché esso consenta di raggiungere al meglio gli obiettivi stabiliti dal Consiglio federale. La legge parte dal presupposto che gli obiettivi rappresentano una situazione ideale alla quale, tenendo conto delle condizioni quadro esistenti, l'organismo responsabile può avvicinarsi anche moltissimo senza tuttavia riuscire a raggiungerla. Pertanto, si limita a prescrivere che il programma di perfezionamento sia oggettivamente idoneo al raggiungimento degli obiettivi di perfezionamento.

Dato che del programma di perfezionamento è responsabile un'unica associazione professionale a carattere nazionale, esso deve essere accessibile in tutto il Paese. In particolare, devono potervi accedere anche persone interessate di lingua italiana. Deve esserci un'offerta per tutta la Svizzera (lett. c). Ma ciò non significa che per ogni programma di perfezionamento debbano esserci posti di formazione in tutte le regioni linguistiche.

Occorre una valutazione continua che, durante il perfezionamento, mostri a chi ne è oggetto quali sono i punti forti e quali invece i punti in cui sono possibili dei miglioramenti. Inoltre, c'è bisogno di una valutazione conclusiva efficace che consista in un apprezzamento oggettivo basato su criteri chiari e trasparenti e che consenta una valutazione conclusiva affidabile delle conoscenze<sup>75</sup>, delle capacità<sup>76</sup> e delle

<sup>75</sup> Le conoscenze sono l'insieme delle cognizioni memorizzate e aggiornate che possono essere valutate con appositi test.

<sup>76</sup> Per capacità si intendono le caratteristiche psicofisiche iniziali di una persona che le consentono di fornire determinate prestazioni. Le capacità possono essere innate o acquisite in processi di apprendimento.

abilità<sup>77</sup> professionali di coloro che intendono perfezionarsi (lett. d). Lo scopo principale delle valutazioni provvisorie è quello di fornire a chi segue il perfezionamento e a chi lo dispensa un riscontro sui risultati di apprendimento per migliorare l'efficacia dell'insegnamento e dell'apprendimento. Lo scopo principale della valutazione conclusiva è quello di prendere decisioni concrete circa la promozione.

La lettera e definisce il tipo di insegnamento. Questo non deve essere solo teorico né deve basarsi esclusivamente sulle esperienze pratiche, ma deve combinare ambedue gli aspetti. Nella parte teorica, sono trasmesse nozioni e tecniche generali. Nella parte pratica, invece, vengono eseguiti attività e processi di lavoro specifici. La teoria e la pratica insieme trasmettono le conoscenze, le capacità e le abilità specifiche che occorre possedere per ottenere il titolo di perfezionamento corrispondente.

La lettera f prescrive che l'organismo responsabile del programma di perfezionamento stabilisca i criteri e la procedura di autorizzazione dei centri di perfezionamento. Possono fungere da centri di perfezionamento, in particolare, ospedali e istituti universitari, ospedali cantonali e regionali, istituti, ambulatori privati e farmacie. L'organismo competente esamina questi centri per stabilire se sono idonei a dispensare il perfezionamento. Se la loro idoneità è accertata, sono annoverati fra i centri di perfezionamento autorizzati.

Alle persone che intendono perfezionarsi è richiesta una collaborazione personale e un'assunzione di responsabilità da parte di coloro con cui esse collaborano professionalmente nei centri di perfezionamento. Tale formazione pratica è necessaria per preparare queste persone alla specifica attività corrispondente (lett. g).

Poiché la Confederazione si limita a creare i presupposti per un riconoscimento statale del perfezionamento su tutto il territorio svizzero, tocca all'organismo responsabile del perfezionamento assumersi i costi del programma di perfezionamento. Tale organismo risponde del finanziamento del programma ma può ripercuotere i costi derivanti dall'assolvimento del suo compito su coloro che intendono perfezionarsi. Chi ha potuto ricevere una formazione completamente a spese dello Stato, in linea di massima dovrebbe essere in grado di assumersi la responsabilità del proprio perfezionamento. L'organismo responsabile esegue il perfezionamento – di cui in ultima analisi è responsabile ogni professionista che ha concluso la formazione – nel suo e nell'interesse dell'intera categoria professionale. Per i costi a carico di coloro che intendono perfezionarsi, valgono gli stessi principi che si applicano agli emolumenti. Le istituzioni del perfezionamento non devono pretendere oneri superiori alla copertura dei costi ordinari. I costi dovrebbero essere proporzionali e conformi al principio dell'uguaglianza davanti alla legge. Visto che coloro che intendono perfezionarsi collaborano attivamente nei centri di perfezionamento, i costi del perfezionamento devono poter essere compensati almeno in parte da queste prestazioni (lett. h).

Al perfezionamento deve poter accedere chiunque possieda un diploma federale, a prescindere dal fatto che sia iscritto o meno all'associazione professionale corrispondente (lett. i). Il perfezionamento, infatti, non può dipendere dal fatto che la persona che intende perfezionarsi sostenga o meno la politica professionale dell'associazione di categoria.

<sup>77</sup> L'abilità è la padronanza con cui si svolgono semplici attività e processi di lavoro. Essa viene acquisita in un processo d'apprendimento e può essere applicata senza difficoltà.

Per raggiungere gli obiettivi stabiliti, il programma di perfezionamento deve essere completato con strutture organizzative, procedure e misure necessarie. Senza una buona organizzazione responsabile, non si otterrà alcun risultato, nemmeno col migliore programma. Quindi, la sua valutazione include anche la valutazione del relativo organismo responsabile. Le strutture organizzative devono essere motivanti e offrire un ambiente adatto alla concorrenza e a prestazioni di buon livello. Le procedure devono incoraggiare alla responsabilità. Le misure devono favorire la creatività e lo spirito innovativo. In generale, si deve creare un clima di fiducia e di sostegno reciproci, nonché di collaborazione, in cui possano svilupparsi nuove prestazioni nell'ambito del perfezionamento. Si richiede quindi una valutazione continua sia per quanto concerne coloro che intendono perfezionarsi sia per quanto concerne i centri di perfezionamento e l'organizzazione degli esami. Riguardo alle strutture organizzative, l'organismo responsabile del perfezionamento deve dimostrare di quali risorse umane e finanziarie dispone (lett. k).

Coloro che intendono perfezionarsi devono potersi difendere da abusi di potere, discriminazioni o pregiudizi (lett. l). Perciò, è necessario che il programma di perfezionamento preveda un'istanza di ricorso indipendente contro le decisioni dell'organismo responsabile del perfezionamento (art. 19) che non tengono conto di periodi di perfezionamento, allungandone in tal modo la durata, che non retribuiscono sufficientemente determinate prestazioni o interi esami, e che si rifiutano di rilasciare titoli di perfezionamento o di riconoscere determinati centri di perfezionamento. Poiché il sistema di accreditamento non modifica la natura giuridica dell'organismo responsabile del perfezionamento, la lettera l esige innanzitutto che questo organismo sia dotato di un'istanza di ricorso interna indipendente. Il ricorso deve consentire all'interessato di ottenere un giudizio nei casi elencati nell'articolo 19 da parte di un'istanza indipendente. Le decisioni prese dall'istanza di ricorso interna devono poter essere inoltrate a una Commissione federale di ricorso solo se sono molto importanti per chi intende perfezionarsi (art. 19 e 20).

La lettera m obbliga l'organismo responsabile del perfezionamento a collaborare con le università che dispensano la formazione medico-scientifica. Quindi, per ragioni di continuità e in considerazione del loro bagaglio di esperienze, della loro infrastruttura e del know-how acquisito nel settore dell'insegnamento e della ricerca, le università devono essere interpellate in merito all'organizzazione, alla regolamentazione e alla realizzazione del perfezionamento. L'organismo responsabile del perfezionamento decide, nell'ambito delle sue competenze, i limiti di tale collaborazione nell'interesse di un perfezionamento di alto livello qualitativo. Ma deve cercare di collaborare con le università.

Nell'ambito della nostra competenza esecutiva, siamo autorizzati ai sensi dell'articolo 23 a precisare i criteri di accreditamento. Le disposizioni esecutive, però, devono essere più o meno dettagliate a seconda della qualità del programma di perfezionamento esistente. Disposizioni esecutive troppo dettagliate limitano considerevolmente la libertà d'organizzazione dell'organismo responsabile del perfezionamento e ciò non è necessario se il programma di perfezionamento è di elevata qualità.

#### *Articolo 14*      Procedura di accreditamento

Un programma di accreditamento non viene accreditato automaticamente, ma solo su richiesta della relativa organizzazione responsabile. Nei limiti del possibile, la qualità del perfezionamento deve essere continuamente migliorata ai sensi di questa legge e adeguata agli ultimi sviluppi (cpv. 1).

Il rapporto dell'organismo responsabile del perfezionamento contiene un'autovalutazione che indica come vengono concretizzati gli obiettivi di perfezionamento stabiliti e se sono effettivamente raggiunti. Nel contempo, esso fornisce la prova che le indicazioni e le dichiarazioni in esso contenute sono state verificate (cpv. 2). L'autovalutazione comporta complesse analisi dell'organismo responsabile del perfezionamento. Queste analisi devono essere eseguite in collaborazione con tutti coloro che sono interessati dal perfezionamento, compresi quelli che intendono perfezionarsi.

Prima di pronunciarsi in merito all'accreditamento, il DFI chiede il parere del Comitato di perfezionamento. Il Comitato di perfezionamento verifica se l'autovalutazione contiene dati sufficienti relativi alla qualità del programma di perfezionamento e alla struttura organizzativa dell'organismo responsabile (art. 17 cpv. 1 lett. b). Nella sua decisione, il DFI è libero di concedere l'accreditamento a tutti o solo ad alcuni dei titoli di perfezionamento disciplinati nel programma di perfezionamento, a seconda di quanto ritiene soddisfatte le condizioni di accreditamento (cpv. 3 lett. a). Se ritiene che vi sia ancora un certo margine di miglioramento, il DFI può vincolare l'accreditamento a oneri, ad esempio, per quanto concerne il programma di perfezionamento, le strutture organizzative o la procedura (cpv. 3 lett. b). Questi oneri sono obbligatori per l'organismo responsabile, che dopo due anni deve dimostrare di averli adempiti (art. 15 cpv. 3).

Ogni procedura di accreditamento è dispendiosa per l'organismo responsabile del relativo programma e richiede molto tempo. Perciò, un accreditamento vale sempre per un determinato periodo di tempo (cpv. 4). Il termine di validità di sette anni è stato fissato sulla scorta delle esperienze fatte in altri Paesi, soprattutto negli USA.

Se l'accreditamento di un programma di perfezionamento viene rifiutato, coloro che stavano seguendo il perfezionamento non possono più ottenere il titolo corrispondente. In tal caso, spetta al Dipartimento trovare una soluzione soddisfacente per gli interessati e in particolare disciplinare la loro posizione giuridica (cpv. 5).

#### *Articolo 15*    Controllo

Ogni modifica di un programma di perfezionamento accreditato deve essere obbligatoriamente notificata al DFI (cpv. 1), il quale in questo modo può verificare e garantire che anche le modifiche al programma di perfezionamento siano conformi ai criteri di accreditamento. Se invece non lo sono, il Dipartimento può cercare di correggere le modifiche annunciate con nuovi oneri (cpv. 2). In questo caso l'organismo responsabile del perfezionamento ha due anni di tempo per dimostrare di averli adempiti. Se non ci riesce, il DFI può imporre nuovi oneri o revocare l'accreditamento (cpv. 3). In caso di revoca dell'accreditamento, il DFI deve occuparsi di coloro che stavano seguendo il perfezionamento e che sono toccati dalla revoca (art. 14 cpv. 5).

### **275.431.33    Comitato di perfezionamento (sezione 3)**

Questa sezione disciplina il Comitato di perfezionamento (art. 16) e i suoi compiti (art. 17).

## *Articolo 16*    Composizione e organizzazione

In un certo senso, il Comitato di perfezionamento sta al perfezionamento medico come il Comitato direttore sta alla formazione medica. Come i membri del Comitato direttore, anche i membri del Comitato di perfezionamento sono nominati dal Consiglio federale (cpv. 1).

Questo Comitato deve essere composto di esperti aventi la competenza e il know-how necessari per valutare i problemi inerenti al perfezionamento e per consigliare in modo competente il DFI. Ecco perché è necessario che del Comitato di perfezionamento facciano parte non solo persone con le necessarie conoscenze tecniche e facenti parte delle cerchie professionali interessate, ma anche persone in grado di assumere il compito di controllo e coordinamento della Confederazione e dei Cantoni. Il perfezionamento si fonda sulla formazione dispensata dalle università e quindi è giusto che nel Comitato siano rappresentate anche le università (cpv. 2). Il Comitato si dà un regolamento interno che deve essere approvato dal DFI (cpv. 3).

Deve esserci una stretta collaborazione tra il Comitato direttore e il Comitato di perfezionamento. Perciò, l'articolo 22 obbliga entrambi i comitati a coordinare le rispettive attività. Sulla base di questa disposizione, un rappresentante del Comitato direttore deve sedere ex officio nel Comitato di perfezionamento.

## *Articolo 17*    Compiti

Come il Comitato direttore, anche il Comitato di perfezionamento esercita sia funzioni amministrative sia funzioni consultive.

In qualità di organo consultivo, esso si pronuncia in merito a tutte le questioni concernenti il perfezionamento (cpv. 1 lett. a), a meno che non venga consultato dal DFI su problemi specifici o a meno che non affronti determinati problemi di propria iniziativa e li sottoponga poi al DFI per avere una sua valutazione. Nell'ambito della stessa funzione, il Comitato di perfezionamento si pronuncia anche in merito alle richieste di accreditamento (cpv. 1 lett. b).

Il Comitato di perfezionamento presenta periodicamente rapporto al DFI (cpv. 1 lett. c). Grazie a questi rapporti, il DFI può svolgere la sua normale funzione di sorveglianza. Oltre a informare sull'attività del Comitato, tali rapporti devono anche mettere in evidenza i problemi riguardanti il perfezionamento e indicare eventuali misure di miglioramento. Inoltre, il Comitato di perfezionamento decide, da un lato, in merito alle condizioni e alle formazioni supplementari che i detentori di un titolo di perfezionamento estero non riconosciuto devono adempiere per ottenere un titolo di specializzazione svizzero e, dall'altro, in che misura si può tenere conto dei periodi di perfezionamento da essi svolti all'estero (cpv. 1 lett. d ed e).

### **275.431.4    Aggiornamento (capitolo 3)**

Secondo il Legislatore, l'aggiornamento continuo è uno degli obblighi normali di coloro che esercitano una professione medica. Tuttavia, si rinuncia a creare un obbligo d'aggiornamento generale e che possa essere fatto valere giuridicamente, in quanto sarebbe impossibile far fronte al dispendioso controllo burocratico che questo comporterebbe. Piuttosto, il Legislatore fa affidamento sulla responsabilità personale del personale medico di provvedere personalmente al proprio aggiornamento.

Non spetta alla Confederazione assicurare l'aggiornamento con appositi corsi garantiti. Inoltre, l'aggiornamento non avviene soltanto frequentando veri e propri corsi d'aggiornamento. Lo studio continuo di nuove pubblicazioni scientifiche non è cosa che si possa ordinare né controllare. Inoltre, non è nemmeno compito dello Stato mettere a disposizione tali pubblicazioni. Attualmente, le offerte sono sufficienti: l'importante è che il personale medico le sfrutti adeguatamente.

Oggi, chi non vuole perdere le capacità professionali acquisite durante la professione deve aggiornarsi costantemente. I continui cambiamenti in campo sanitario, le conoscenze scientifiche in costante aumento e mutamento, come pure le possibilità tecniche in continua evoluzione non consentono al personale medico di mantenere per anni il livello di conoscenze acquisite con la conclusione della propria formazione o del proprio perfezionamento. E questo è anche l'obiettivo dell'aggiornamento. Esso si fonda sulla formazione o sul perfezionamento, i quali devono garantire che i candidati che hanno conseguito risultati positivi nella valutazione finale siano in grado di svolgere la loro professione a titolo indipendente nell'ambito del rispettivo diploma o titolo di specializzazione federale. Il compito dell'aggiornamento è di costruire partendo dalle capacità professionali acquisite per migliorare, estendere e approfondire l'opera iniziata. Chi resta al livello di capacità un tempo acquisito, pur sforzandosi di mantenerlo, non raggiunge il grado di professionalità richiesto, in quanto il mondo che lo circonda cambia continuamente e con l'andare del tempo le capacità richieste tendono ad aumentare. Pertanto, lo scopo dell'aggiornamento non è solo quello di mantenere le capacità e le conoscenze un tempo acquisite, ma anche quello di ampliarle e approfondirle.

#### *Articolo 18*    Obbligo d'aggiornamento

L'articolo 18 sancisce un obbligo che tuttavia non è imponibile. Si tratta quindi di una cosiddetta «lex imperfecta». Tuttavia, vista l'importanza dell'aggiornamento, sembra opportuno sancire quest'obbligo nella legge. Questa disposizione permette al progetto di legge di recepire un principio generale della buona etica professionale medica; ha però anche determinate conseguenze giuridiche, come ad esempio sulla valutazione della negligenza in caso di responsabilità civile.

Poiché l'aggiornamento rientra nella responsabilità personale degli interessati, questi ultimi devono sostenerne i costi.

### **275.431.5    Protezione giuridica, sorveglianza e coordinamento (capitolo 4)**

#### **275.431.51    Protezione giuridica (sezione 1)**

##### *Articolo 19*    Decisioni dell'organismo responsabile di un programma di perfezionamento

Finora, le decisioni delle autorità federali in materia di formazione sono state valutate in conformità delle disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). L'applicabilità della legge sulla procedura amministrativa a queste decisioni è data dall'articolo 1 PA e non occorre che venga riportata. L'articolo 20, però, estende il campo d'applicazione della PA anche a determinate decisioni che l'organismo responsabile del programma di perfezionamento prende nell'ambito di un programma accreditato. Poiché contro queste deci-

sioni si può ricorrere presso la Commissione federale di ricorso (art. 20 cpv. 1 lett. b), esse devono essere prese dall'organismo responsabile e dalla relativa istanza di ricorso interna (cfr. art. 13 cpv. 1 lett. l), in conformità delle disposizioni della PA. Si tratta soprattutto di decisioni la cui legittimità è così importante per la persona che intende perfezionarsi che, dal punto di vista dello Stato di diritto, si rende indispensabile un controllo da parte di un'autorità giudiziaria federale. Per quanto concerne questo tipo di decisioni, ai fini di un controllo da parte della Commissione federale di ricorso (art. 20), le disposizioni applicabili del programma di perfezionamento sono trattate in via eccezionale alla stregua del diritto pubblico federale.

#### *Articolo 20* Commissione di ricorso per la formazione medica e il perfezionamento

Con questo articolo, le decisioni in applicazione di questa legge non saranno più impugnabili dinanzi al DFI, ma presso la Commissione di ricorso che dovrà essere istituita e che fungerà da istanza di ricorso ai sensi dell'articolo 71a PA. Per le decisioni della Commissione di ricorso sulle controversie «per determinazione dei diritti e dei doveri di carattere civile» ai sensi dell'articolo 6 CEDU, sono quindi soddisfatte le condizioni richieste dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'istituzione della Commissione di ricorso spetta al nostro Consiglio, che ne decide anche l'organizzazione, ovvero il segretariato. Il *capoverso 2* disciplina la composizione della Commissione. Poiché la Commissione di ricorso deve valutare soprattutto problemi specifici strettamente connessi alla formazione medica e al perfezionamento, oltre al presidente e ai due vicepresidenti – che devono avere una formazione giuridica e una certa esperienza in campo giudiziario - occorre eleggere anche esperti in questo settore della formazione. Naturalmente, questi giudici – nominati per quattro anni – devono avere la necessaria indipendenza ai sensi dell'articolo 6 CEDU, in quanto sono designati a questa carica per una durata di tempo fissa e godono dei diritti di cui all'articolo 71c PA. Ai sensi dell'articolo 57 capoverso 2 PA e conformemente all'articolo 23 dell'ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato (RS 173.31), la Commissione di ricorso può decidere anche sulla base di un'udienza dibattimentale, che soddisfa ugualmente le condizioni per la pubblicità della procedura previste dall'articolo 6 CEDU.

In caso di impugnazione dei risultati d'esame e del riconoscimento o del mancato riconoscimento di centri di perfezionamento, la Commissione di ricorso decide in via definitiva sulla base dell'articolo 99 capoverso 1 lettera f della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110) (cpv. 3). Per altre questioni inerenti agli esami, le disposizioni della PA sono applicabili solo in parte (art. 2 cpv. 2 PA).

I ricorsi contro le decisioni prese dal DFI nell'ambito della procedura di accreditamento (art. 14 cpv. 3, art. 16 cpv. 3 secondo periodo) sono giudicati soltanto dal presidente della Commissione e dai due vicepresidenti. I giudici popolari appartenenti alle professioni mediche, che rappresentano i due terzi di questa Commissione di ricorso, potrebbero pregiudicare la sua indipendenza nell'ambito di una questione così importante per l'organizzazione professionale come quella dell'accREDITamento di un programma di perfezionamento.

## **275.431.52 Sorveglianza (sezione 2)**

### *Articolo 21*

Al nostro Consiglio spetta la sorveglianza sull'esecuzione della legge, mentre il DFI è responsabile della sua attuazione. Ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 secondo periodo, l'amministrazione e la gestione degli esami di medicina sono soggette direttamente al DFI, che in tal modo può intervenire nei diritti delle università cantonali.

Nei confronti dell'organismo responsabile del programma di perfezionamento, il DFI funge, oltre che da organo di accreditamento, anche da organo di sorveglianza. Sulla base di questa competenza, il Dipartimento può procurarsi informazioni e prendere misure affinché l'organismo responsabile esegua effettivamente il perfezionamento nel quadro del programma accreditato.

## **275.431.53 Coordinazione (sezione 3)**

### *Articolo 22*

La formazione medica è affidata ai Cantoni e alle loro università. Il perfezionamento viene eseguito nel quadro di un programma di perfezionamento accreditato. Il relativo organismo responsabile deve collaborare con le istituzioni cantonali di perfezionamento e con le università. L'obbligo di coordinazione a livello esecutivo spetta al Comitato direttore e al Comitato di perfezionamento che, informandosi reciprocamente e collaborando, devono fare in modo che le loro misure, decisioni e disposizioni non siano in contrasto fra loro, ma si completino in modo opportuno. La coordinazione è garantita dalla reciproca rappresentanza dei delegati di un Comitato in seno all'altro.

## **275.431.6 Disposizioni finali (capitolo 4)**

### *Articolo 23* Esecuzione

Le disposizioni esecutive relative al disegno di revisione sono emanate dal Consiglio federale.

### *Articolo 24* Disposizioni transitorie

Le disposizioni transitorie servono a mantenere intatti i diritti acquisiti dal personale medico che ha ottenuto diplomi e titoli secondo il vecchio diritto e nel contempo mirano a far sì che anche il personale medico che non è ancora riuscito a ottenere un titolo di perfezionamento secondo il nuovo diritto possa usufruire il più possibile delle opportunità offerte dalla libera circolazione.

Chi possiede un titolo di un'organizzazione privata corrispondente a un titolo di perfezionamento previsto dal nuovo diritto può, in virtù del *capoverso 1*, continuare a esercitare i diritti connessi con il titolo di perfezionamento corrispondente. Non è necessario convertire formalmente il titolo. Redigeremo un elenco del personale medico già autorizzato a usare un titolo di perfezionamento secondo il diritto attuale. Sulla base di tale elenco, qualora il personale medico desideri esercitare anche all'estero nell'ambito della libera circolazione, potrà esibire alle autorità estere competenti un titolo di perfezionamento riconosciuto a livello federale. Il *capoverso 2* ci autorizza ad accreditare in

modo speciale un programma di perfezionamento attuale che ha portato al rilascio di titoli secondo il vecchio diritto. L'organismo responsabile del programma di perfezionamento accreditato in via transitoria può già rilasciare titoli federali di perfezionamento per tre anni. Trascorso questo termine, però, deve chiedere l'accreditamento al DFI conformemente alla procedura ordinaria (art. 15).

Secondo il capoverso 3, anche in base al nuovo diritto, i medici che all'entrata in vigore della modifica della legge sono autorizzati a esercitare la professione non necessitano di alcun titolo di perfezionamento per esercitare liberamente in Svizzera. Ma poiché in futuro i titoli di perfezionamento fungeranno da criterio di collegamento per le questioni concernenti le tariffe, l'aggiornamento e l'autorizzazione al conteggio nei confronti degli assicuratori sociali, i medici praticanti sprovvisti di titolo di perfezionamento si sentiranno minacciati sia a livello esistenziale sia nella loro qualifica professionale. Per questo motivo, saranno interessati a ottenere un titolo di perfezionamento nell'ambito delle disposizioni transitorie. Stabiliremo a quali condizioni essi possono ottenere un titolo corrispondente al loro effettivo perfezionamento teorico e pratico.

### **275.5      Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati**

In base all'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone, le parti contraenti devono prendere i necessari provvedimenti per il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli secondo le direttive comunitarie contenute nell'allegato III dell'accordo. In relazione con la professione di avvocato, la Svizzera deve trasporre tre direttive affinché gli avvocati cittadini di Stati membri dell'UE possano esercitare la loro professione anche in Svizzera. Il disegno relativo a una legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (legge sugli avvocati, LLCA) è stato perciò completato con disposizioni in questo senso. La nuova legge sugli avvocati è oggetto di un messaggio separato.

### **276            Misure collaterali all'introduzione della libera circolazione delle persone**

Per combattere il pericolo di un'eventuale pressione sociale che potrebbe causare la comparsa sul mercato del lavoro svizzero di manodopera a buon mercato proveniente dai Paesi dell'UE, il Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha elaborato misure d'accompagnamento per l'introduzione della libera circolazione delle persone. Si tratta di modificare il Codice delle obbligazioni svizzero nel settore dei contratti normali di lavoro (disposizioni relative al salario minimo in caso di abuso), la legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (agevolazione delle condizioni in caso di abuso), nonché di emanare una nuova legge sul distacco dei lavoratori (dall'estero in Svizzera).

Queste misure sono state oggetto di una consultazione separata, avviata dal Dipartimento dell'economia il 3 febbraio 1999 e conclusa il 12 marzo 1999.

## **276.1 Parte generale**

### **276.11 Situazione iniziale**

La graduale introduzione della libera circolazione delle persone fra gli Stati membri dell'Unione europea (UE) e la Svizzera comporta una rinuncia a qualsiasi controllo discriminatorio per quanto riguarda le condizioni di lavoro dei cittadini degli Stati dell'UE. Concretamente questo significa per la Svizzera la progressiva soppressione delle relative disposizioni dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, in particolare gli art. 7 e 9). Questa prospettiva provoca nella popolazione il timore di un dumping sociale, come già avvenne in occasione della votazione popolare del 1992.

Anche se l'introduzione della libera circolazione delle persone in Europa non ha portato a un livellamento dei salari fra i vari Stati membri, questi timori devono essere presi sul serio. Considerando che il livello dei prezzi e dei salari in Svizzera è generalmente elevato, il temuto dumping salariale non può essere escluso a priori. Questo vale in particolare per le regioni e i Cantoni di frontiera, dove la libera circolazione delle persone provocherà indubbiamente una concorrenza più forte rispetto a oggi.

Per questi motivi, proponiamo al Parlamento un pacchetto con misure d'accompagnamento, per combattere il temuto dumping sociale. Le misure elaborate si basano sui lavori preliminari di un gruppo di lavoro diretto dall'Amministrazione (UFSEL) e nel quale erano rappresentate le parti sociali.

### **276.12 Obiettivo delle misure**

Le misure proposte nel presente disegno intendono istituire una base giuridica per evitare un dumping sociale e salariale a detrimento dei lavoratori in Svizzera. Un simile dumping potrebbe aver luogo nell'ambito della circolazione liberalizzata dei lavoratori fra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE e solleva timori fra numerose cerchie della popolazione.

Occorre sottolineare che queste misure non hanno la stessa portata delle disposizioni dell'attuale ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri. In particolare si passa da un sistema con un controllo generale e preventivo delle condizioni di salario e di lavoro a un sistema basato su controlli successivi e puntuali. Soltanto se in un settore sono scoperti abusi, è possibile ricorrere alle rispettive misure (conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale a un contratto collettivo di lavoro, CCL, o adozione di un contratto normale di lavoro, CNL).

Si tratta essenzialmente di definire un nucleo centrale di norme per la protezione dei lavoratori. A causa della loro importanza per mantenere un mercato del lavoro equilibrato, queste disposizioni devono essere osservate da tutti gli operatori economici, indipendentemente dal loro luogo d'origine o dal loro domicilio. Secondo il principio della non discriminazione, è chiaro che queste disposizioni si applicano sia ai cittadini svizzeri sia a quelli dell'UE, indipendentemente dal fatto che abbiano il proprio domicilio in Svizzera o in uno Stato membro dell'UE.

Ognuna delle misure qui proposte si riferisce a un aspetto specifico dei problemi che potrebbero porsi nel caso in cui non ci fossero misure collaterali. Per poter ottenere

un risultato complessivamente soddisfacente, tutte le misure sono necessarie, perché soltanto così si possono coprire con efficacia i diversi rischi.

### **276.13    Contenuto delle misure**

Le misure previste riguardano essenzialmente l'elaborazione di un disciplinamento delle condizioni di lavoro dei lavoratori che vengono distaccati in Svizzera per un determinato periodo da datori di lavoro esteri (lavoratori distaccati), la possibilità di stabilire salari minimi in contratti normali di lavoro nel caso di abusi accertati, nonché l'agevolazione delle condizioni per il conferimento dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro.

### **276.131   Nuova legge federale sul distacco di lavoratori in Svizzera**

#### *a) In generale*

Il distacco di lavoratori può aver luogo in tre diversi modi.

In primo luogo, e questo è il caso più frequente, quando il datore di lavoro distacca una parte dei suoi lavoratori in un altro Paese (rispetto allo Stato in cui egli ha la propria sede e i lavoratori abitualmente svolgono il loro lavoro), affinché vi svolgano una prestazione lavorativa in suo nome e per suo conto. Una situazione di questo genere è più frequente nell'edilizia e nel genio civile nonché nel settore industriale. Questa prassi si generalizzerà probabilmente con la diffusione a livello mondiale delle relazioni commerciali, estendendosi ad altri settori, in particolare a quello dei servizi.

La seconda possibilità consiste nell'inviare i lavoratori in una filiale estera o in un'azienda all'estero appartenente al gruppo imprenditoriale del datore di lavoro.

Il terzo modo prevede che un'azienda di lavoro temporaneo invii dei lavoratori in uno Stato terzo dove essi saranno attivi come lavoratori temporanei oppure saranno messi a disposizione di un'azienda acquisitrice.

Occorre sottolineare che il tema del personale a prestito transnazionale non è oggetto della liberalizzazione nell'ambito dell'accordo con l'UE. Questo settore è esplicitamente escluso dalla libera circolazione dei servizi conformemente all'accordo. L'articolo 12 della legge sul collocamento e il personale a prestito, che vieta la fornitura di personale a prestito proveniente dall'estero, può pertanto rimanere nel nostro ordinamento giuridico. Il presente disegno non contiene dunque misure relative a questo settore.

In tutti i casi di distacco, i lavoratori interessati rimangono sottoposti al contratto di lavoro che hanno concluso con il loro datore di lavoro. Sono retribuiti secondo le disposizioni dello Stato nel quale lavorano abitualmente e soggiacciono alle prestazioni sociali dello stesso Stato.

È evidente che in simili casi il rischio di dumping sociale è considerevole, in particolare per un Paese come la Svizzera che ha salari elevati e accorda prestazioni sociali moderne.

L'Unione europea si era interessata a questa tema già nel 1990. All'epoca, la Commissione aveva elaborato una prima proposta per una direttiva relativa al distacco

dei lavoratori. In particolare a causa dei conflitti d'interesse fra i vari Stati membri dell'UE è stato tuttavia difficile trovare un consenso. Nel 1996 è stato infine possibile giungere a un accordo. Nel frattempo, però, Francia e Germania avevano emanato normative nazionali poiché non potevano più aspettare la direttiva comunitaria.

Il presente disegno di legge tiene conto della versione definitiva della direttiva europea (96/71), approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 16 dicembre 1996. Essa tiene inoltre conto anche delle esperienze fatte in precedenza con le normative nazionali dei due Stati menzionati.

#### *b) Contenuto del disegno di legge*

La legge intende evitare che l'esecuzione di mandati (pubblici o privati) da parte di lavoratori distaccati provochi un dumping sociale a spese dei lavoratori attivi in Svizzera. A tale scopo la legge formula le condizioni minime di salario e di lavoro che devono essere accordate ai lavoratori distaccati, dichiarando applicabili a questi lavoratori un determinato numero di norme valide in Svizzera.

L'elenco delle norme da rispettare e dei settori interessati corrisponde a quello della direttiva europea. Si tratta dei seguenti settori:

- a. retribuzione;
- b. periodi di lavoro e di riposo;
- c. vacanze;
- d. sicurezza e protezione della salute sul posto di lavoro;
- e. tutela di gestanti, puerpere, bambini e minori;
- f. non discriminazione, segnatamente parità di trattamento fra donna e uomo;

purché queste normative siano contenute:

- in leggi federali e ordinanze del Consiglio federale,
- in contratti collettivi di lavoro cui è stata conferita l'obbligatorietà generale oppure
- in contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (salari minimi).

Il disegno di legge stabilisce inoltre quali generi di lavoro concerne e quale campo d'applicazione temporale comprende. Esso disciplina alcuni obblighi collaterali per il datore di lavoro, quali lavoratori distacca, la procedura da rispettare per il distacco, nonché le prescrizioni d'esecuzione e le misure di diritto penale amministrativo. Infine prevede anche disposizioni di procedura civile (foro competente, diritto di denuncia).

Il problema del distacco di lavoratori non è un problema legato esclusivamente alle nostre relazioni con l'Unione europea. Al contrario, spesso aziende provenienti da Stati non appartenenti all'UE eseguono lavori in Svizzera. La legge è pertanto applicabile a tutti i casi di distacco, sia in provenienza da Paesi membri dell'UE che da Stati terzi. Poiché la nostra ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21) rimane in vigore per i cittadini di Stati terzi e permette per questi ultimi di eseguire un controllo delle condizioni di lavoro e di salario usuali per il luogo e la professione secondo l'articolo 9 OLS, sarà importante prevedere nell'ordinanza di esecuzione della legge sul distacco di lavoratori in Svizzera le necessarie regole di

coordinamento fra la futura legge sul distacco e l'attuale OLS, così da evitare doppioni nella procedura (in particolare in relazione all'obbligo di notifica).

## **276.132 Introduzione di salari minimi nei contratti normali di lavoro (CNL)**

### *a) In generale*

Nei settori e nelle professioni nei quali non vi sono CCL il mezzo del conferimento dell'obbligatorietà generale (cfr. n. 276.133) è inefficace. In questi casi è necessario ricorrere a un altro strumento: il contratto normale di lavoro (CNL).

Un CNL può disciplinare tutto quanto potrebbe essere contenuto anche in un contratto di lavoro individuale (art. 359 CO). Il CNL svolge soltanto un ruolo sussidiario rispetto al CCL, colmando le lacune nei settori in cui non vi sono CCL, ad esempio perché manca una rappresentanza organizzata dei lavoratori.

Lo strumento del CNL ha però un punto debole, che lo rende inefficace per lo scopo prefisso: secondo il Codice delle obbligazioni il CNL può contenere soltanto norme dispositive. Le parti del contratto individuale di lavoro possono derogare al suo contenuto addirittura senza che sia necessario rispettare la forma scritta (art. 360 CO).

### *b) Modifica del Codice delle obbligazioni*

Attraverso una modifica del Codice delle obbligazioni occorre prevedere esplicitamente la possibilità di stabilire salari minimi vincolanti mediante un contratto normale di lavoro, nel caso sussista un dumping salariale ripetuto. Questa proposta rappresenta pertanto un'eccezione alla natura dispositiva del CNL.

Il diritto svizzero del lavoro è tuttavia fortemente improntato al principio della libertà contrattuale, per cui la fissazione di un salario minimo da parte di un organismo statale rappresenta un'ingerenza non irrilevante in questa libertà. Dev'essere definito anche un quadro determinato nel quale un simile intervento può aver luogo. Anzitutto, non si può trattare di una misura generale e preventiva. Lo Stato è autorizzato a stabilire un contratto normale di lavoro con salari minimi soltanto se sussiste un ripetuto dumping salariale. In secondo luogo, lo Stato non può intervenire di propria iniziativa. Il disegno prevede infatti che sia i Cantoni, sia la Confederazione devono istituire una Commissione tripartita alla quale è affidato il compito di osservare il mercato del lavoro e la sua evoluzione in seguito all'introduzione della libera circolazione delle persone. Se l'organo tripartito constata che in un Cantone, in una regione o a livello nazionale i salari e/o le condizioni di lavoro in un settore sono offerti abusivamente a condizioni inferiori, può chiedere all'autorità competente di stabilire un contratto normale di lavoro che fissi salari minimi per il settore interessato. La Commissione avrà anche il compito di sottoporre all'autorità una proposta concreta relativa all'importo di questi salari minimi. Rispetto ai contratti collettivi di lavoro, la misura in fondo avrà un ruolo sussidiario. Un CNL con salari minimi vincolanti è perciò previsto unicamente nei settori in cui non vi è un CCL, nei quali il CCL non contiene disposizioni relative ai salari o se al CCL non può essere conferita un'obbligatorietà generale perché non sono adempite le condizioni legali.

L'esecuzione della misura è delegata alle parti sociali: la legge accorda infatti loro la possibilità di interporre un'azione di accertamento davanti al competente tribunale. I

lavoratori interessati possono continuare a far valere i loro diritti individualmente. L'articolo 360b CO prevede inoltre per la Commissione tripartita il compito di osservare l'evoluzione del mercato e di fare proposte all'autorità competente in merito a un'eventuale modifica o soppressione dei salari minimi.

### **276.133 Conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro (CCL)**

#### *a) In generale*

Un contratto collettivo di lavoro (CCL) disciplina per principio soltanto le condizioni di lavoro tra datori di lavoro e lavoratori membri delle associazioni che hanno firmato il contratto. Tuttavia un CCL può essere dichiarato di obbligatorietà generale a determinate condizioni. Il Consiglio federale decide se il campo d'applicazione del CCL cui è conferita l'obbligatorietà generale riguarda tutta la Svizzera o vari Cantoni. Se il campo d'applicazione riguarda soltanto un Cantone, è competente il governo cantonale. Se il campo d'applicazione è stato esteso, il suo contenuto diventa diritto imperativo. Ossia: un CCL cui è conferita l'obbligatorietà generale è applicabile, all'interno del suo campo d'applicazione geografico, a tutti i datori di lavoro e a tutti i lavoratori di un ramo o di un settore economico, indipendentemente dal fatto che queste persone siano membri delle associazioni che hanno firmato il CCL. L'estensione del campo d'applicazione di un CCL non avviene mai d'ufficio, ma presuppone una domanda da parte di tutte le parti contraenti.

Il conferimento dell'obbligatorietà generale promuove la conclusione di CCL e ha pertanto soprattutto lo scopo di assicurare la pace sociale e garantire ai lavoratori un certo standard minimo riguardo alle condizioni di lavoro offerte loro. Se non ci fosse la possibilità di conferire l'obbligatorietà generale, potrebbe darsi che taluni CCL non verrebbero più mantenuti a causa dei possibili vantaggi di mercato offerti dalle cosiddette aziende «outsider». I datori di lavoro non legati al CCL sarebbero infatti in grado, in determinate circostanze, di offrire le loro prestazioni a prezzi notevolmente più bassi rispetto ai datori di lavoro vincolati dal CCL proprio a causa delle differenze di costi dovute alle condizioni di lavoro garantite nel CCL.

L'applicazione di un CCL cui è stata conferita l'obbligatorietà generale non è più limitata ai membri delle associazioni firmatarie; il contratto vale per tutti i datori di lavoro e i lavoratori di un ramo in una determinata regione geografica. In tal modo lo strumento del conferimento dell'obbligatorietà generale è adatto a lottare contro un eventuale dumping salariale e sociale che potrebbe verificarsi in seguito all'immigrazione sul mercato del lavoro di manodopera estera abituata a condizioni salariali e di lavoro più sfavorevoli rispetto a quelle praticate abitualmente in Svizzera.

Un'altra caratteristica è particolarmente importante: ad eccezione dello stesso decreto che conferisce l'obbligatorietà generale, lo strumento non richiede alcun altro intervento statale. Solo le parti sociali del ramo interessato possono decidere se concludere un CCL e richiederne l'obbligatorietà generale. Lo Stato si limita a mettere a disposizione gli strumenti necessari. Sono le parti sociali che decidono, in primo luogo, ciò che è meglio per il loro ramo economico e, in secondo luogo, se vogliono utilizzare gli strumenti messi a loro disposizione.

Per questi motivi proponiamo di prevedere, in caso di abusi, il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale a determinate disposizioni di un contratto collettivo

di lavoro. Questa misura, tuttavia, da sola non è ancora sufficiente. Devono essere modificate anche le possibilità di controllo nell'applicazione di un CCL. Questo controllo viene pure trasferito alle parti sociali.

#### *b) Conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale*

Per il conferimento dell'obbligatorietà generale, l'articolo 2 numero 3 della legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL, RS 221.215.311) nella versione attuale esige tre «quorum»:

1. al contratto collettivo dev'essere vincolata oltre la metà dei datori di lavoro ai quali si applicherà infine il CCL;
2. i lavoratori vincolati al CCL devono rappresentare oltre la metà dei lavoratori ai quali sarà applicabile il CCL;
3. i datori di lavoro vincolati dal CCL devono impiegare oltre la metà di tutti i lavoratori del ramo o della professione.

Secondo il diritto vigente, in casi particolari si può eccezionalmente derogare alla seconda condizione.

Ponendo queste tre condizioni, il Legislatore intendeva conferire una certa legittimazione democratica all'obbligatorietà generale di un CCL. Ad un esame più attento, occorre però rilevare che la soluzione delle tre condizioni dev'essere relativizzata almeno in un punto.

L'esigenza della maggioranza dei lavoratori vincolati non si giustifica nella stessa misura di quella dei datori di lavoro. Si può infatti presumere che i lavoratori abbiano sempre interesse all'applicazione di un CCL, dal quale ricavano vantaggi, poiché migliora le condizioni di lavoro e garantisce loro diritti minimi (salario, orario di lavoro, vacanze ecc.). Il Legislatore ne era del resto consapevole, dato che già nel 1956 aveva autorizzato la deroga a questa esigenza. Oggi le parti sociali utilizzano sempre più spesso questa possibilità di deroga e sembra pertanto appropriato rinunciare semplicemente a questa condizione. In tal modo la procedura viene semplificata, risparmiando alle associazioni che inoltrano la domanda e all'autorità competente lunghe e costose indagini per garantire che il quorum dei lavoratori o la necessità di derogare allo stesso siano adempiti. Già oggi molto spesso si deroga al principio della maggioranza dei lavoratori vincolati dal CCL. Rinunciare all'esigenza del quorum per i lavoratori non porterebbe significativi cambiamenti rispetto alla prassi attuale.

Oltre a questo punto, le cui ripercussioni pratiche possono essere considerate irrilevanti, la misura prevista consente di conferire l'obbligatorietà generale alle disposizioni di un contratto collettivo di un ramo riguardanti la retribuzione, gli orari di lavoro e di riposo e i controlli paritetici, se viene accertato che nel ramo in questione, ripetutamente e in modo abusivo, i salari e/o le condizioni relative agli orari di lavoro non sono offerti secondo le condizioni abituali. In questo caso, l'esigenza legata ai due quorum rimanenti dev'essere adempita soltanto per il 30 per cento invece del 50 per cento richiesto abitualmente.

Con questa riduzione delle due prescrizioni relative ai quorum è possibile conferire obbligatoriamente generale a contratti collettivi di lavoro, che normalmente non potevano essere estesi, allo scopo di contrastare un dumping salariale.

Il disegno prevede che il conferimento dell'obbligatorietà generale debba essere proposto dalla Commissione tripartita, istituita in base al nuovo articolo 360b CO, con l'approvazione delle parti sociali del CCL.

Il ricorso alla Commissione tripartita è giustificato dal compito di osservazione conferitole e dalla presenza, tra i suoi membri, di rappresentanti delle parti sociali. Sarà suo compito esaminare, per un determinato ramo, se a livello cantonale, regionale o nazionale sussiste un dumping salariale che l'autorizzerebbe a inoltrare una domanda per il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale ai sensi della nuova disposizione. La decisione finale spetta all'autorità competente in materia, sia per quanto riguarda lo stesso conferimento dell'obbligatorietà generale, sia in relazione all'adempimento delle condizioni necessarie.

La limitazione materiale ai tre settori summenzionati (retribuzione, periodi di lavoro e di riposo e controllo paritetico) è riconducibile al fatto che si tratta di settori che la legge sul distacco di lavoratori dichiara applicabili ai lavoratori distaccati e che appartengono al possibile contenuto di un accordo contrattuale. Gli altri settori disciplinati nell'articolo 2 del disegno di legge sui lavoratori distaccati – ripresi dalla direttiva europea – sono essenzialmente oggetto di norme di diritto pubblico, che sarebbero comunque applicate. In questi settori non è pertanto necessario ricorrere al conferimento dell'obbligatorietà generale per impedire un dumping salariale.

Abbiamo deciso di rinunciare a conferire l'obbligatorietà generale agevolata alle disposizioni del CCL relative alle vacanze. Il diritto alle vacanze si acquisisce su un arco di tempo più lungo (di norma un anno), mentre il distacco all'estero costituisce in generale uno statuto di breve durata. Ciò significa che per i lavoratori distaccati il diritto alle vacanze si fonderà piuttosto sull'attività svolta nel Paese di provenienza piuttosto che su quella svolta in Svizzera. Inoltre, nel loro caso la concessione e l'effettivo svolgimento delle vacanze sono difficilmente controllabili. Infine, va sottolineato che il concetto di retribuzione comprende tutte le disposizioni relative al salario convenute dalle parti contraenti del CCL (salario e aumenti dello stesso, tredicesima, supplementi per lavoro notturno o lavoro pesante e così via).

Il conferimento dell'obbligatorietà generale alle disposizioni sui controlli paritetici si giustifica per il fatto che sarebbe inutile prevedere l'obbligatorietà generale di un CCL senza dare agli organi paritetici da esso istituiti la possibilità di controllare i datori di lavoro non vincolati e i lavoratori ai quali viene esteso il campo d'applicazione del CCL.

### *c) Controllo dell'esecuzione*

La seconda misura proposta nell'ambito della LOCCL riguarda gli organi di controllo per l'applicazione del CCL e intende colmare una lacuna nella legge. Secondo il diritto vigente le parti contraenti possono affidare compiti di controllo a una Commissione paritetica. È possibile conferire obbligatorietà generale a tali disposizioni contrattuali. Secondo l'articolo 6 LOCCL i datori di lavoro non organizzati nonché i lavoratori non organizzati (i cosiddetti «outsider») possono rifiutare il controllo da parte dell'organo paritetico e pretendere l'istituzione di un organo di controllo indipendente. I problemi sorgono se un datore di lavoro rifiuta il controllo da parte dell'organo paritetico di controllo senza chiedere la designazione di un organo di controllo indipendente. Un simile comportamento costringe le parti ad avviare un procedimento giudiziario. Questi procedimenti generalmente si protraggono a lungo e al momento in cui le parti dispongono di una sentenza definitiva ed esecutiva vi è il pericolo che eventuali diritti dei lavoratori siano già prescritti. Occorre sottolinea-

re espressamente che qui non si tratta di condannare un datore di lavoro a versare al lavoratore prestazioni dovute per contratto. Si tratta piuttosto di indurlo ad accettare un controllo affinché si possa accertare se il CCL viene rispettato e se i lavoratori, qualora ciò non avvenga, possono far valere i loro diritti. Simili diritti sarebbero allora oggetto di un procedimento separato, al quale non parteciperebbero gli organi di controllo paritetici.

Questa lacuna può essere colmata precisando nella legge che anche le parti contraenti possono chiedere la designazione di un organo di controllo indipendente. Competente per designare tale organo è la stessa autorità che ha conferito l'obbligatorietà generale.

## 276.134 Problemi particolari

### a) *Dimoranti temporanei*

Conformemente all'articolo 27 capoverso 2 dell'allegato I all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, i cittadini dell'UE devono richiedere una carta di soggiorno prima di iniziare qualsiasi attività lucrativa, finché saranno applicate le limitazioni della libera circolazione delle persone previste durante il periodo transitorio.

I soggiornanti temporanei (inclusi i prestatori di servizi) invece non necessitano più di un permesso per un soggiorno che non superi i tre mesi. Vi è sempre la possibilità di sottoporre tutti i cittadini di uno Stato membro dell'UE, indipendentemente dalla durata del soggiorno, a un obbligo di notifica (art. 2 cpv. 4 allegato I). È previsto di conferire questo obbligo di notifica, dopo la scadenza del periodo transitorio di due anni, anche ai datori di lavoro, completando in modo corrispondente l'ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (RS 142.211).

### b) *Pseudoindipendenti*

Non abbiamo preso misure particolari per i cosiddetti lavoratori «pseudoautonomi» poiché l'ordinamento giuridico svizzero ha risolto in modo soddisfacente eventuali problemi riguardanti la qualifica di un contratto di lavoro. Il disegno di legge sul distacco di lavoratori stabilisce espressamente che la definizione di lavoratori è quella prevista dal diritto svizzero. Tale questione è disciplinata chiaramente nel diritto nazionale. La prassi giudiziaria<sup>78</sup> e la dottrina<sup>79</sup> considerano vari criteri secondo i quali determinare se una relazione contrattuale vada attribuita al diritto in materia di contratti di lavoro. I criteri formali, quali ad esempio la denominazione del contratto, le dichiarazioni delle parti o la deduzione dei contributi per le assicurazioni sociali generalmente non sono sufficienti poiché sono determinanti i criteri materiali, ossia il modo in cui il lavoro viene svolto. Questi criteri si riferiscono essenzialmente alla presenza di una relazione di subordinazione fra le parti contraenti; un elemento tipico del contratto individuale. Inoltre, dev'essere considerato il grado di libertà nell'organizzazione del lavoro e nel tempo di lavoro, l'obbligo di rendere

<sup>78</sup> Ad es. decisione del Tribunale federale del 21.03.95 in *Plädoyer* 4/1995; DTF **112** II 41; DTF **107** II 430.

<sup>79</sup> Ad es. *Streiff/von Kaenel*, Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht, 5<sup>a</sup> ed., 1992, art. 319 n. 1 segg.; *Rehbinder*, Berner Kommentar, 1985, art. 319 n. 42 segg.; *Bruner/Bühler/Waeber*, Commentaire du contrat de travail, 1996, art. 319 n. 1-9.

conto in merito alla propria attività, l'obbligo di seguire istruzioni o l'identificazione della parte che sopporta il rischio economico.

Nel caso in cui questi vari criteri lascino presupporre la presenza di un contratto di lavoro, le parti contraenti soggiacciono interamente alle corrispondenti disposizioni in materia di diritto del lavoro.

Lo stesso vale per le squadre a cottimo indipendenti, che già oggi soggiacciono a tutte le disposizioni relative al contratto di lavoro, nel caso in cui l'analisi dell'effettiva situazione nel singolo caso conduca a questa conclusione giuridica.

## **276.14 Relazione fra le misure e gli accordi bilaterali**

Secondo l'accordo, la libera circolazione delle persone sarà introdotta progressivamente. L'articolo 10 prevede pertanto fasi transitorie. Per principio la Svizzera mantiene le possibilità di controllo relative alle condizioni di lavoro e di salario della manodopera estera. Per un periodo massimo di due anni dall'entrata in vigore dell'accordo può anche far valere il principio della priorità accordata alla manodopera indigena (ossia Svizzeri e stranieri domiciliati). Conformemente all'articolo 10 capoverso 2, il Comitato misto esamina la necessità di mantenere tali restrizioni e può ridurre la durata massima summenzionata.

La Svizzera conserva inoltre il diritto di prevedere contingenti di lavoratori stranieri per un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore dell'accordo.

Le misure collaterali illustrate nei presenti disegni entreranno in vigore soltanto se gli accordi bilaterali saranno ratificati. Non è inoltre necessario che esse entrino in vigore contemporaneamente all'accordo. Devono però entrare in vigore subito dopo la scadenza del periodo transitorio, durante il quale la Svizzera può ancora controllare le condizioni di salario e di lavoro. Come menzionato in precedenza, nell'accordo questa data non è ancora fissata definitivamente.

Ne consegue che al Consiglio federale dev'essere accordata la competenza di stabilire la data dell'entrata in vigore delle misure collaterali in funzione delle decisioni che saranno prese dal Comitato misto. In tal modo si garantisce che le misure possano esplicitare i loro effetti in modo corrispondente alla progressiva introduzione della libera circolazione delle persone.

Le misure collaterali alla libera circolazione delle persone saranno integrate nel nostro diritto interno così come tutte le altre misure legislative legate agli accordi (misure di trasposizione e misure collaterali per il traffico terrestre). Dal punto di vista materiale, la loro durata limitata non ha alcuna importanza. In caso di denuncia degli accordi bilaterali, occorrerà esaminare quali andranno adeguate e quali andranno abrogate. Questo vale anche per la legislazione di applicazione.

## **276.2 Parte speciale: commento ai disegni di legge**

### **276.21 Nuova legge federale sul distacco di lavoratori in Svizzera**

#### *Articolo 1* Oggetto

Rispetto all'avamprogetto posto in procedura di consultazione, il testo della legge federale sul distacco di lavoratori in Svizzera è stato rielaborato dal profilo redazionale e semplificato.

L'articolo 1 enuncia l'oggetto della legge, definisce il concetto di lavoratore distaccato ed elenca i casi d'applicazione. Come già menzionato in precedenza, il disegno non disciplina l'impiego transfrontaliero di personale a prestito, poiché tale attività non appartiene alla libera circolazione di servizi contemplata dall'accordo. Inoltre nel nostro Paese l'impiego di personale a prestito proveniente dall'estero è vietato dalla legislazione nazionale.

Occorre infine sottolineare che la definizione di lavoratore, importante nella prassi per la distinzione dall'autonomo, si fonda sempre sul diritto svizzero, indipendentemente dal Paese di provenienza delle singole persone.

#### *Articolo 2* Condizioni lavorative e salariali minime

L'importanza di questo articolo è fondamentale. Esso definisce i parametri che vanno applicati ai lavoratori distaccati allo scopo di garantire loro condizioni lavorative e salariali minime. La lista degli ambiti considerati corrisponde a quella della direttiva UE 96/71.

Oltre alle disposizioni relative ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, i datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera devono rispettare anche altre disposizioni. Si tratta sostanzialmente di disposizioni di diritto pubblico, ad esempio della legge sul lavoro, della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (e dell'ordinanza sulla prevenzione degli infortuni) o della legge sulla parità dei sessi. L'UFSEL pubblicherà in una circolare l'elenco di tutte le disposizioni che andranno osservate.

L'articolo 2 capoverso 2 disciplina le indennità che vengono concesse al lavoratore distaccato quale rimborso per le spese effettivamente sostenute in relazione al distacco. Simili indennità non sono considerate come componente del salario.

In base al capoverso 3 la legge è applicabile all'intera durata dell'impiego, ossia già dal primo giorno del distacco. D'altro canto, il disegno prevede, così come la direttiva UE, una serie di deroghe nell'applicazione di singole disposizioni. Per determinati lavori, in particolare per impieghi di breve durata, non sono applicabili le disposizioni concernenti il salario minimo e le vacanze (cfr. art. 4 più sotto).

#### *Articolo 3* Alloggio

Sulla base di una serie di accertamenti, effettuati soprattutto in Germania, sulle condizioni di alloggio dei lavoratori distaccati sul luogo della loro prestazione lavorativa, appare necessario sancire espressamente nella legge che il datore di lavoro deve garantire un alloggio conforme, per quanto attiene alle comodità e soprattutto all'igiene, allo standard comune. Ciò significa che gli alloggi dei lavoratori devono essere muniti in particolare di una toilette e di altri servizi igienici, come pure di un

armadio individuale e di un letto. Va inoltre prevista una sufficiente protezione dagli influssi climatici esterni.

Queste disposizioni corrispondono in generale al disciplinamento finora in vigore previsto nell'articolo 11 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS).

#### *Articolo 4*      *Eccezioni*

Le eccezioni riguardano da un lato i lavori di scarsa entità e dall'altro i lavori di assemblaggio e di prima installazione. Il disegno ci attribuisce la competenza di fissare i criteri in base ai quali si possa ritenere soddisfatta una di queste condizioni. Le condizioni quadro economiche e del mercato del lavoro possono infatti mutare rapidamente, ragione per cui è giustificato prevedere una soluzione che consenta un adeguamento altrettanto rapido del diritto.

Per quanto concerne i lavori di scarsa entità la legge suggerisce già alcuni criteri: il tipo e la durata dell'impiego, il numero di lavoratori e la frequenza degli impieghi. È inoltre impossibile prevedere un'unica soluzione. Occorre piuttosto trovare, in collaborazione con le parti sociali, soluzioni adeguate alle singole branche economiche. Sono date diverse possibilità: stabilire limiti massimi (numero di giorni lavorativi e di lavoratori) oppure adottare una soluzione che consideri contemporaneamente entrambi i criteri, combinando il numero dei lavoratori con la durata dell'impiego. Il criterio della frequenza degli impieghi va considerato separatamente.

L'assemblaggio o la prima installazione rappresentano lavori che sono parte integrante di un contratto di fornitura di beni, indispensabili per mettere in funzione il bene e d'eseguiti da lavoratori qualificati e/o specializzati impiegati dall'impresa di fornitura (art. 3 par. 2 della direttiva UE).

Applicate in modo stretto, queste eccezioni escludono tutta una serie di attività economiche, in particolare quelle per cui esiste un elevato rischio di dumping sociale. Per questo motivo, il disegno prevede, così come la direttiva UE, che l'edilizia sia esclusa e continui quindi a rimanere sottoposta al disciplinamento consueto. Lo stesso vale per l'industria alberghiera, poiché le prestazioni di servizi transnazionali in questo ambito sono fortemente aumentate (catering). Il disegno ci attribuisce la competenza di escludere anche altri settori da un'applicazione stretta del capoverso 1.

#### *Articolo 5*      *Imprese subcontraenti*

Molto spesso i lavoratori presenti sui cantieri non appartengono all'impresa incaricata dal committente dell'esecuzione dei lavori. Sovente infatti tutti i lavori, oppure una parte di essi, sono subappaltati da un'impresa generale a una impresa subcontraente. Un'impresa con sede in Svizzera, che quindi non è toccata direttamente dalla presente legge, può subappaltare lavori a un'impresa estera; è in tal modo possibile che sul cantiere si trovino anche lavoratori distaccati.

Se il committente non ha alcun vincolo giuridico con l'impresa subcontraente, non può controllare le condizioni salariali e lavorative dei lavoratori che essa impiega, sempre ammesso che sia al corrente della loro presenza. È quindi necessario, per l'impresa che subappalta tutti i lavori oppure una parte di essi, introdurre nei contratti con l'impresa subcontraente l'obbligo per quest'ultima di rispettare le disposizioni della legge.

Come precisato nel capoverso 1, ciò non tocca solo l'impresa (la cosiddetta impresa primaria) che subappalta una parte dei lavori a un'impresa subcontraente, ma anche

l'impresa totale (responsabile dell'intera commessa, dalla pianificazione sino alla realizzazione dell'opera) e l'impresa generale in senso stretto. L'impresa generale realizza l'intera opera, incaricando diverse altre imprese dell'esecuzione vera e propria, che rimane sotto la sua responsabilità, e lasciando tuttavia a terzi l'elaborazione dei piani. Sovente capita anche che un'impresa subcontraente non fornisca in prima persona la prestazione commissionata, ma la subappalti a sua volta a un'altra impresa subcontraente. In questo caso, nel suo rapporto contrattuale con l'impresa subcontraente, assume il ruolo di impresa principale ed è pertanto sottoposta a sua volta al disposto dell'articolo 5.

In base al capoverso 2, l'impresa che non rispetta l'obbligo appena menzionato può rendersi responsabile, dal profilo del diritto civile, di infrazioni alla legge commesse da eventuali imprese subcontraenti ed essere pertanto oggetto delle sanzioni di diritto amministrativo di cui all'articolo 9.

#### *Articolo 6*      *Notifica*

In base alle informazioni raccolte dalle autorità francesi e tedesche, l'obbligo (previsto d'altronde anche nella direttiva UE) di notificare gli impieghi è di importanza fondamentale. Per le autorità è infatti l'unico modo per sapere che un gruppo di lavoratori distaccati arriverà nel nostro Paese e che per un determinato periodo svolgerà lavori sul nostro territorio. Anche qui è tuttavia necessario riservare al Consiglio federale la possibilità di escludere determinati lavori da questo obbligo, poiché l'onere amministrativo connesso con una simile notifica (sia per il datore di lavoro sia per l'autorità) non si giustifica. Pensiamo in particolare a lavori estremamente brevi, che richiedono l'intervento di poche persone. La rinuncia all'obbligo di notifica non significa tuttavia che per questi lavori non debbano essere rispettate le disposizioni della legge.

Come già ricordato in precedenza, in tal senso va previsto un coordinamento con le imprese provenienti da Paesi che non appartengono all'UE. In virtù dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri, simili imprese dovranno anche in futuro sottostare all'obbligo dell'autorizzazione. In questi casi si può rinunciare a una notifica.

#### *Articolo 7*      *Esecuzione*

Il disegno intende affidare ampiamente alle parti sociali il controllo del rispetto della legge. Esse conoscono molto bene la situazione. Inoltre è stato dimostrato che le esperienze fatte riguardo ai controlli paritetici in relazione con i contratti collettivi di lavoro sono state positive. Per i settori che non rientrano nelle competenze delle parti sociali, sono responsabili gli organi d'esecuzione delle leggi speciali (ad es. SUVA o gli ispettorati cantonali del lavoro) oppure, sussidiariamente, le autorità designate dai Cantoni.

#### *Articolo 8*      *Collaborazione*

Dato che l'esecuzione è affidata a diversi organi, pubblici e privati, è necessario stabilire espressamente nella legge che tali istanze non solo hanno il diritto, ma anche il dovere di collaborare e di scambiare le informazioni necessarie all'applicazione della legge. In questo modo sarà possibile evitare che in un secondo tempo emergano eventuali divergenze.

## Articolo 9 Sanzioni

Gli organi esecutivi notificano alle competenti autorità cantonali del luogo di impiego le infrazioni alla legge. Solo queste hanno la competenza di decidere sanzioni amministrative contro l'azienda responsabile. Possono essere decisi due tipi di sanzioni:

- una multa amministrativa fino a 5000 franchi in caso di infrazioni di lieve entità alla disposizione concernente le condizioni lavorative e salariali minime (art. 2) e in caso di infrazioni all'articolo concernente l'alloggio (art. 3) oppure all'obbligo di notifica (art. 6);
- il divieto di offrire i propri servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni in caso di infrazioni gravi all'articolo 2; in tal caso, sono fatte salve sanzioni di tipo penale.

Va inoltre sottolineato che alle multe che non superano l'importo di 5000 franchi è applicabile l'articolo 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo<sup>80</sup>. Si può prescindere da un perseguimento delle persone passibili di pena, se la loro individuazione comporterebbe indagini eccessive. In tal caso, è però possibile condannare le persone giuridiche presso le quali dette persone passibili di pena sono impiegate.

Le autorità devono presentare all'UFSEL una copia delle decisioni prese. L'UFSEL tiene una lista delle imprese sanzionate da sentenze passate in giudicato ed esecutive.

## Articolo 10 Rimedi giuridici

Per i ricorsi contro decisioni di ultima istanza cantonale sono applicabili la legge federale sulla procedura amministrativa<sup>81</sup> e la legge federale sull'organizzazione giudiziaria<sup>82</sup>. Questi rimandi hanno puramente carattere dichiarativo.

## Articolo 11 Diritto di denuncia

Nell'ambito della presente legge si pone inoltre la delicata questione dell'esecuzione delle denunce di diritto civile che si fondano su di essa. Quale debitore di eventuali prestazioni non pagate, il datore di lavoro ha di norma la sua sede in un Paese estero. Il lavoratore distaccato, quale creditore di tali prestazioni, non ha sempre un interesse personale e immediato a sporgere denuncia, poiché egli è salariato in base al contratto da lui firmato nel suo Paese di provenienza.

Il disegno affronta questo problema istituendo, da un lato, mediante una modifica della legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP)<sup>83</sup>, un foro competente in Svizzera per le pretese che sorgono nell'ambito del distacco di lavoratori (art. 115 cpv. 3 (nuovo) LDIP). Dall'altro, conferisce alle associazioni professionali il diritto di denuncia, limitandolo tuttavia al solo accertamento.

La Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>84</sup> non contempla alcun foro competente nel Paese in cui il lavoratore è distaccato. Al contrario, la direttiva euro-

<sup>80</sup> RS 313.0

<sup>81</sup> RS 172.021

<sup>82</sup> RS 173.110

<sup>83</sup> LDIP; RS 291

<sup>84</sup> RS 0.275.11

pea relativa al distacco dei lavoratori ne prevede uno. Nell'ambito della revisione dell'accordo di Bruxelles e della Convenzione di Lugano, non ha suscitato controversie la proposta svizzera intesa a completare il protocollo n. 3 concernente l'applicazione dell'articolo 57 della Convenzione di Lugano, che permette in generale ai Paesi dell'AELS di riprendere nella loro legislazione interna i fori competenti previsti dagli atti normativi europei, purché lo ritengano necessario. Questa proposta consente di ricostituire un certo equilibrio con la legislazione attualmente in vigore, in base alla quale i fori competenti menzionati negli atti normativi europei hanno preminenza rispetto a quelli previsti dall'accordo di Bruxelles e dalla Convenzione di Lugano. Il nuovo foro previsto dall'articolo 115 capoverso 3 LDIP è valido pertanto anche all'interno del campo d'applicazione della Convenzione di Lugano.

#### *Articoli 12 e 13* Disposizioni e perseguimento penali

Queste disposizioni stabiliscono, per diverse fattispecie di contravvenzione, le sanzioni applicabili in caso di violazione della legge; esse prevedono infatti una serie di multe, il cui importo massimo dipende dalla gravità del reato. Da un lato, le infrazioni a prescrizioni formali della legge (rifiuto di far eseguire un controllo e di presentare un documento, rilascio di informazioni false ecc.) sono punite con una multa di 40 000 franchi al massimo (cpv. 1), tenendo presente che, in casi di lieve entità, è possibile prescindere dal perseguimento penale (cpv. 2), mentre, se è adempita un'altra disposizione del Codice penale, è fatta salva una qualifica più grave. Dall'altro lato, il capoverso 3 disciplina le infrazioni qualificate alla legge. Il testo si appoggia in tale ambito alla formulazione del Codice penale riguardante l'esercizio di un reato per professione. Abbiamo rinunciato a introdurre una pena detentiva, poiché la multa prevista con l'importo massimo di 1 000 000 di franchi può sembrare sufficientemente dissuasiva. Anche in questo caso è fatta salva una qualificazione più grave in applicazione di un'altra disposizione del Codice penale.

Va pure menzionata la confisca di valori patrimoniali conseguiti mediante l'atto punibile conformemente all'articolo 59 del Codice penale<sup>85</sup> (cpv. 4).

L'articolo 13 affida ai Cantoni il perseguimento e il giudizio di infrazioni alla presente legge.

#### *Articolo 14* Vigilanza sull'esecuzione

Infine, questa disposizione affida all'Ufficio dello sviluppo economico e del lavoro la vigilanza sull'esecuzione della legge da parte dei Cantoni. All'Ufficio è riservata la competenza di emanare direttive all'indirizzo delle autorità esecutive cantonali. Il senso di tale disciplinamento è chiaro: alla Confederazione devono essere garantiti i mezzi per un'applicazione unitaria della legge.

## **276.22 Legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP)**

Rimandiamo al commento dell'articolo 11 (n. 276.21).

## **276.23 Introduzione di salari minimi nei contratti normali di lavoro (CNL)**

*Articolo 360a CO* Salari minimi/Condizioni

In base a questa disposizione l'autorità competente (del Cantone o della Confederazione, quest'ultima nel caso in cui il CNL sia applicabile sul territorio di più Cantoni o di tutto il Paese) può adottare un CNL, in particolare se ripetutamente e abusivamente sono offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo o il ramo. Affinché queste condizioni siano adempite, è necessario che le differenze siano chiaramente riconoscibili. Per l'adozione di un CNL non è sufficiente di norma un caso unico e isolato. Possono tuttavia verificarsi situazioni particolari, in cui anche il caso di una sola azienda può bastare perché queste condizioni siano date, ad esempio se questa svolge un ruolo dominante in un Cantone o in una regione.

Il capoverso 2 stabilisce la regola generale in base alla quale questi salari minimi non devono pregiudicare né gli interessi generali né gli interessi legittimi di altri rami o cerchie della popolazione.

*Articolo 360b CO* Commissioni tripartite

La verifica delle condizioni poste dall'articolo 360a CO e la decisione di adottare un CNL costituiscono provvedimenti in larga misura discrezionali, che possono pertanto essere applicati meglio da un'autorità che conosca la realtà del mercato. Per questo motivo proponiamo l'istituzione in ogni Cantone come pure a livello federale di una Commissione tripartita, incaricata di analizzare il mercato del lavoro. Se una di esse constata situazioni che, come descritto precedentemente, potrebbero giustificare l'adozione di un CNL con salari minimi, è tenuta a presentare una proposta in merito all'autorità competente. Va sottolineato che questa disposizione non implica il coinvolgimento di nuove istanze. I Cantoni sono liberi di designare Commissioni tripartite già esistenti. Simili Commissioni esistono infatti già in numerosi Cantoni e sono attive in particolare nell'ambito dell'assegnazione di lavoratori stranieri, degli uffici di collocamento regionali o più in generale dell'osservazione del mercato del lavoro.

Il capoverso 2 offre alla Commissione tripartita la possibilità di rivolgersi direttamente al datore di lavoro interessato per trovare una soluzione consensuale. Se tale iniziativa non dovesse portare i risultati sperati, la Commissione elabora un progetto di CNL e lo sottopone all'autorità competente.

Oltre all'emanazione di prescrizioni salariali minime nell'ambito di un CNL, la Commissione ha anche il compito di osservare il mercato del lavoro, così da poter proporre alle autorità competenti eventuali modifiche o l'abrogazione di dette prescrizioni salariali minime (cpv. 3).

Affinché le Commissioni tripartite possano svolgere i compiti stabiliti dalla legge, il disegno riserva loro il diritto di effettuare verifiche nelle aziende (cpv. 4). Per farsi un quadro preciso della situazione sul mercato del lavoro, sia in vista dell'adozione

di un CNL o durante una successiva fase di osservazione, le Commissioni hanno bisogno di potersi procurare le informazioni necessarie.

#### *Articolo 360e CO*    Notifica

A seguito dei pareri presentati nell'ambito della procedura di consultazione, abbiamo rinunciato alla possibilità di far approvare i CNL cantonali dalla Confederazione. Per permettere alle autorità federali e alla Commissione tripartita della Confederazione di farsi un quadro della situazione in Svizzera, il disegno prevede invece l'obbligo per i Cantoni di presentare all'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro un esemplare del CNL adottato in applicazione dell'articolo 360a CO.

Rimandiamo inoltre alle osservazioni formulate nella parte generale (n. 276.132).

### **276.24    Conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale ai contratti di lavoro collettivi**

Rinviamo al numero 276.133 della parte speciale.

## **3            Ripercussioni**

### **31          Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

#### **311        A livello della Confederazione**

La Confederazione prevede che le spese aumenteranno in alcuni settori e si contrarranno in altri. Occorre pertanto distinguere tra questi due esiti. Per quanto concerne le entrate, andranno invece valutati gli effetti di crescita.

#### **311.1     Ripercussioni finanziarie**

Le ripercussioni dei sette accordi sulle finanze federali vanno considerate in relazione alle ripercussioni dell'applicazione delle misure collaterali e dei risultati dei negoziati sull'intera economia pubblica. Determinanti saranno le iniziative che i soggetti economici svizzeri prenderanno per trarre profitto dalle nuove condizioni quadro. Sarà allora possibile riconoscere in che modo la crescita del PIL potrà avere un ulteriore impatto positivo sul bilancio della Confederazione.

La seguente tabella mostra le spese supplementari cui sarà confrontato il bilancio della Confederazione a causa dell'applicazione degli accordi e delle relative misure, comprese quelle d'accompagnamento. Le cifre riportate sono semplici stime e vanno considerate con molta prudenza: non tengono infatti conto dei costi indiretti e fanno astrazione dagli aspetti politici e dalle ripercussioni macroeconomiche degli accordi.

## Onere per il bilancio della Confederazione (nel 2001)

Accordo	Maggiori uscite (+) Minori uscite (-) Totale Confederazione (in mio di fr.)	Non comprese nel piano finanziario* (in mio di fr.)
<b>1. Libera circolazione delle persone</b>	(+ 106,5)	(+ 106,5)
– assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (AVS/AD) <sup>1</sup>	+ 21,0	
– prestazioni complementari (AVS/AI, PC) <sup>2</sup>	+ 3,0	
– assicurazione contro gli infortuni <sup>3</sup>	+ 0,05	
– assicurazione malattie <sup>4</sup>	+ 70,5	
– assicurazione contro la disoccupazione (AD): partecipazione al fondo AD <sup>5</sup>	+ 10,5	
– assegni familiari nell'agricoltura <sup>6</sup>	+ 1,3	
<b>2. Trasporti terrestri</b>	(+ 130,0)	(+ 80,0)
– partecipazione alla costruzione di terminali (aumento della produttività dell'infrastruttura ferroviaria)	+ 30,0	+ 30,0
– contributi alla gestione del traffico combinato (trasferimento dalla strada alla rotaia) <sup>7</sup>	+ 100,0	+ 50,0
– controlli del traffico stradale <sup>8</sup>	–	–
– esenzione parziale (50%) dalla TTPCP per veicoli impiegati nel traffico combinato e soppressione delle zone radiali <sup>9</sup>	–	–
<b>3. Trasporti aerei</b>	–	–
<b>4. Ricerca<sup>10</sup></b>	(159,0)	(159,0)
– partecipazione ai PQR completa e «progetto per progetto»	+ 51,0	
– <i>partecipazione in corso secondo il sistema «progetto per progetto»</i>	+ 108,0	
<b>5. Agricoltura</b>	(– 112,0)	(– 112,0)
– diminuzione dei dazi doganali <sup>11</sup>	– 112,0	– 112,0
<b>6. Appalti pubblici</b>	–	–
<b>7. Ostacoli tecnici al commercio</b>	–	–
<b>Aumento del personale dell'Amministrazione federale<sup>12</sup></b>	+ 10,0	+ 10,0
<b>Onere per il bilancio della Confederazione (intermedio)</b>	<b>+520,0</b>	<b>+470,0</b>
– <i>Prestiti al fondo per l'assicurazione contro la disoccupazione<sup>13</sup></i>	+ 100	+ 100
<b>Onere per il bilancio della Confederazione (arrotondato)</b>	+ 620,0	+ 570,0

Valore di riferimento: piano finanziario della Confederazione del 28.9.98.

## Legenda

- 1 – Spese supplementari per l'AVS/AI dovute all'introduzione di un sistema di rendite parziali fondato su un sistema pro rata: 97 mio di fr. Nell'ambito della partecipazione al finanziamento dell'AVS/AI la Confederazione si assume 18 mio di questa somma.
    - Spese supplementari per l'esportazione dei quarti di rendita AI: 8 mio di fr. (solo nel caso in cui l'abolizione dei quarti di rendita proposta nell'ambito della 4<sup>a</sup> revisione dell'AI fosse respinta in votazione popolare il 14 giugno 1999). Nell'ambito della partecipazione al finanziamento dell'AI la Confederazione si assume 3 mio di questa somma.
  - 2 Spese supplementari per le prestazioni complementari AVS/AI: 11 mio di fr. Nell'ambito della partecipazione al finanziamento delle prestazioni complementari AVS/AI la Confederazione si assume 3 mio di questa somma.
  - 3 Spese supplementari per l'assicurazione contro gli infortuni in caso di aiuto reciproco: 0,2 mio di fr. La Confederazione restituisce gli interessi.
  - 4 – *Aiuto reciproco*: in questo settore gli assicuratori saranno gravati da 5 mio di fr. di spese supplementari. La Confederazione restituisce gli interessi per un ammontare pari a 1,5 mio di fr.
    - *Riduzione dei premi*: nell'ambito della partecipazione ai costi amministrativi supplementari dei Cantoni, che si assumono l'applicazione pratica dei provvedimenti, la Confederazione partecipa per un importo massimo di 69 mio di fr. La Confederazione si assume due terzi del finanziamento. Le spese restanti sono ripartite tra i Cantoni in base a un modello che tiene conto della loro capacità finanziaria.
  - 5 Contributi a fondo perso della Confederazione (5%) ai costi supplementari annuali dell'assicurazione contro la disoccupazione: 210 mio di fr. durante i sette anni di periodo transitorio. A partire dall'ottavo anno i costi supplementari netti del fondo per l'assicurazione contro la disoccupazione ammontarono ad una cifra compresa tra i 170 e i 400 mio di fr. Il contributo a fondo perso della Confederazione (5%) si situerà pertanto tra gli 8,5 e i 20 mio di fr.
  - 6 Spese supplementari complessive: 2 mio di fr., di cui 1,3 mio a carico della Confederazione e 0,7 mio a carico dei Cantoni.
  - 7 Le singole tranches annuali saranno fissate definitivamente nell'ambito dell'annuale dibattito sul bilancio.
  - 8 La Confederazione non registrerà spese supplementari nel settore dei controlli del traffico stradale. Esse saranno coperte dal fondo di finanziamento per i trasporti pubblici.
  - 9 Nessuna ripercussione finanziaria sul bilancio della Confederazione. Della contrazione delle entrate, pari a circa 5 mio di fr., si fa carico il fondo di finanziamento per i trasporti pubblici.
  - 10 In base all'accordo sulla ricerca, la Svizzera pagherà tutti i contributi a partire dal 1° gennaio dell'anno seguente l'entrata in vigore dello stesso. Questi contributi comprendono le spese supplementari che la Svizzera sarebbe tenuta a versare in caso di partecipazione completa al 5° programma quadro di ricerca. Rispetto al sistema attuale, in base al quale la Svizzera partecipa ai singoli progetti mano a mano che vengono lanciati, la partecipazione completa al 5° programma di ricerca causerà un aumento dei relativi contributi per un importo pari a 51 mio di fr. D'altro canto, lo scadenzario dei pagamenti sarà modificato senza tuttavia influire sull'importo totale dei contributi durante l'intera durata della partecipazione al 5° programma di ricerca. Nel corso del periodo transitorio si accumuleranno i pagamenti fondati sul sistema attuale e i pagamenti derivanti dalla nuova partecipazione integrale al 5° programma di ricerca. Questo accumulo provocherà un ulteriore aumento di 108 mio di fr. nel 2001 (e di 49 mio di fr. nel 2002).
  - 11 Dopo l'entrata in vigore dell'accordo, l'abolizione dei dazi sui prodotti agricoli farà in modo che le relative entrate diminuiranno per un importo pari a 112 mio di fr. all'anno.
  - 12 L'aumento del personale sarà reso necessario soprattutto dall'applicazione delle disposizioni degli accordi riguardanti il settore sociale. Gradualmente andranno creati circa 150 nuovi posti (cassa di compensazione). Questo fabbisogno supplementare si ripartirà su un arco compreso tra i cinque e i dieci anni a partire dall'entrata in vigore degli accordi.
  - 13 Quando i contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione e le riserve del fondo di compensazione non sono più sufficienti a coprire le spese, la Confederazione e i Cantoni accordano prestiti in parti uguali. Il fondo di compensazione rimborserà questi prestiti, compresi gli interessi. L'ammontare di questi prestiti dipende anche dall'evoluzione della disoccupazione. Noi prevediamo che durante i sette anni del periodo transitorio i prestiti a carico della Confederazione (spese supplementari o diminuzione delle entrate) ammontarono a 100 mio di fr. all'anno. Nessuna spesa graverà più i bilanci della Confederazione e dei Cantoni a partire dal momento in cui i debiti del fondo di compensazione saranno stati rimborsati e che le uscite dell'assicurazione contro la disoccupazione saranno nuovamente coperte interamente dalle entrate dei premi.
-

## 311.11 Ricerca

### *Richiesta di credito per la partecipazione integrale al 5° programma quadro di ricerca*

Il costo di una partecipazione integrale al 5° PQR viene calcolato a partire dai dati e dalle stime seguenti: limite di spesa del 5° PQR (14,96 mia di euro), PIL relativo (3,3%), corso di cambio euro/franco (1,6)<sup>86</sup>. Questo costo teorico ammonta a 790 milioni di franchi. Tuttavia, visto che i contributi finanziari derivanti da una partecipazione integrale al 5° PQR (1999-2002) non avranno effetto prima del 1° gennaio 2001, il credito richiesto corrisponde ai contributi per il 2001 e il 2002, ottenuti moltiplicando il costo teorico per 0,26, cioè il fattore di ponderazione degli impegni annui previsti dalla Commissione europea sia per 2001 sia per il 2002. Il risultante contributo annuo che la Svizzera dovrà versare all'UE è pari a 205 milioni di franchi. Aggiungendo le spese dovute alle misure d'accompagnamento (11 mio di fr. all'anno) si arriva al credito annuo di 216 milioni di franchi che qui vi richiediamo. Per il biennio in questione (2001 e 2002), il credito d'impegno ammonta quindi a 432 milioni di franchi.

Ci permettiamo di rammentare che con il nostro messaggio del 25 novembre 1998 sulla formazione, la ricerca e la tecnologia negli anni 2000-2003 abbiamo chiesto un credito d'impegno pari a 459 milioni di franchi per il periodo 2000-2002, ovvero 153 milioni per ognuno degli anni considerati, di cui 11 milioni destinati alle misure d'accompagnamento. Tale importo era stato stimato per assicurare il sostegno di tutti i partecipanti svizzeri nella modalità «progetto per progetto» e il contributo della Svizzera al programma EURATOM sulla fisica dei plasmi e la fusione. Ad eccezione di quest'ultimo contributo e delle misure d'accompagnamento, proponiamo di utilizzare il credito unicamente per impegni «progetto per progetto». A partire dal momento in cui le modalità di finanziamento previste dall'accordo bilaterale entreranno in vigore, questo credito d'impegno non sarà più utilizzato. Al suo posto sarà impiegato il credito d'impegno che qui vi chiediamo. La tabella 1 riassume qui di seguito la situazione, ipotizzando l'entrata in vigore delle modalità di finanziamento (contributi) al 1° gennaio 2001.

Va rilevato che il maggior costo dovuto a una partecipazione integrale è al massimo di 126 milioni di franchi (nell'ipotesi di un cambiamento di regime al 1° gennaio 2001). Questi 126 milioni di franchi corrispondono di fatto alla differenza tra il credito d'impegno necessario alla partecipazione integrale al programma (410 mio di fr.), previsto dal presente messaggio, e il credito d'impegno necessario per portare avanti la partecipazione «progetto per progetto» (284 mio di fr. per il 2001 e il 2002), previsto dal messaggio del 25 novembre 1998.

Le tabelle riportate qui di seguito offrono una panoramica sul periodo 1999-2002 per quanto riguarda gli impegni e i pagamenti necessari per sostenere la partecipazione svizzera al 5° PQR (e al 4° PQR per i pagamenti), ipotizzando l'entrata in vigore delle modalità di finanziamento al 1° gennaio 2001, in seguito all'accordo bilaterale.

<sup>86</sup> Le cifre indicate corrispondono ai dati più recenti a nostra disposizione; andranno attualizzate a tempo debito. Per esempio, il quoziente  $PIL_{CH}/PIL_{UE}$  dovrà essere ricalcolato tutti gli anni sulla base dei dati dell'OCSE.

Tabella 1: Impegni previsti per il 5° PQR (1999-2002)

Impegni, in mio di fr.	1999	2000	2001	2002	Totale
Progetti sostenuti dall'UFES, EURATOM compreso, (fino al 31.12.2000) conformemente al DF D del messaggio del 25.11.98	130	142			272
Contributo della Svizzera all'UE (EURATOM compreso) conformemente al DF del presente messaggio			205	205	410
Misure d'accompagnamento	11	11	11	11	44
<b>Totale</b>	<b>141</b>	<b>153</b>	<b>216</b>	<b>216</b>	<b>726</b>
Crediti richiesti mediante il messaggio del 25.11.1998 (1999: credito liberato nel 1994)	141	153	153	153	600
<b>Saldo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>126</b>

Tabella 2: Pagamenti stimati per il 4° e il 5° PQR (1999-2002)

Pagamenti, in milioni di franchi	1999	2000	2001	2002	Totale
Progetti del 5° PQR sostenuti dall'UFES, EURATOM compreso (impegni presi fino al 31.12.2000)	22	117	88	45	272
Progetti del 4° PQR sostenuti dall'UFES	87	37	20	4	148
Contributo della Svizzera all'UE (EURATOM compreso)			205	205	410
Misure d'accompagnamento	6	11	11	11	39
<b>Totale</b>	<b>115</b>	<b>165</b>	<b>324</b>	<b>265</b>	<b>869</b>
Piano finanziario	115	165	165	165	610
<b>Differenza tra i pagamenti (4° e 5° PQR) e il piano finanziario</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>159</b>	<b>100</b>	<b>259</b>

Per coprire gli impegni relativi a un eventuale partecipazione al 6° PQR a partire dal 2003, chiederemo a tempo debito un nuovo credito al Parlamento.

Il credito di pagamento molto elevato nel 2001 e 2002 potrebbe comportare problemi di gestione finanziaria. Rammentiamo che questi maggiori costi si spiegano con il fatto che il contributo svizzero è basato sui crediti d'impegno annui del 5° PQR, i quali rimangono relativamente costanti da un anno all'altro (la Commissione europea prevede di impegnare ogni anno tra il 23% e il 27% dell'importo globale del 5° PQR). Questo significa che la Svizzera dovrà versare alla Commissione un contributo «a tariffa integrale» fin dall'entrata in vigore delle modalità di finanziamento, mentre parallelamente dovrà sostenere le iniziative «progetto per progetto» avviate in precedenza. Questi maggiori costi iniziali saranno interamente assorbiti a partire dal terzo anno di partecipazione integrale, vale a dire all'inizio di un probabile 6° PQR (2003-2006).

### **311.12 Appalti pubblici**

I nuovi impegni assunti nell'ambito dell'accordo bilaterale comporteranno una certa spesa supplementare in primo luogo presso gli enti aggiudicatori che finora non erano stati sottoposti a queste regole, e in secondo luogo presso gli organi incaricati della pubblicazione dei relativi dati. A livello federale si troveranno ora confrontate con il nuovo disciplinamento degli appalti pubblici soprattutto le aziende di telecomunicazione e quelle del settore rotabile. Dal punto di vista finanziario e del personale, le spese supplementari dovrebbero tuttavia mantenersi entro certi limiti, poiché il processo di standardizzazione dei relativi dati e l'introduzione della comunicazione elettronica dei corrispondenti formulari faciliteranno senz'altro la procedura.

### **311.13 Ostacoli tecnici agli scambi**

In futuro, per quanto riguarda i settori di produzione in cui il diritto svizzero concorda con quello della CE, gli esperti svizzeri potranno partecipare quali osservatori, al pari dei rappresentanti dei Paesi aderenti allo SEE, ai lavori dei comitati CE incaricati di elaborare le norme e, in un secondo momento, all'applicazione di queste ultime, conformemente alla procedura prevista dall'articolo 100 dell'Accordo SEE. Rispetto ad oggi ne conseguirà un considerevole potenziamento delle attività internazionali. Tali compiti potranno essere adempiti unicamente con risorse personali e finanziarie supplementari. D'altro canto, in definitiva questa partecipazione intensificata semplificherà verosimilmente l'applicazione delle rispettive norme a livello nazionale.

### **311.14 Agricoltura**

Dal punto di vista finanziario, non appena le misure previste saranno pienamente operative le concessioni fatte dalla Svizzera all'UE determineranno un calo dei proventi doganali per un importo situabile tra i 110 e i 115 milioni di franchi. Questo calo è dovuto soprattutto alla liberalizzazione del commercio del formaggio, ma anche alle concessioni fatte nel settore ortofrutticolo e in quello del giardinaggio.

La proposta modifica della legge federale sulle derrate alimentari potrebbe originare ulteriori spese. Il diritto comunitario, infatti, prevede controlli ufficiali giornalieri per determinate derrate di origine animale e periodici per altre (a seconda della situazione a rischio e della grandezza dell'azienda). Questi controlli comporteranno costi pari a circa 2 milioni di franchi all'anno, a carico della Confederazione e dei Cantoni (a seconda dell'autorità cui sono affidati tali controlli), che saranno tuttavia rimborsati mediante tasse, conformemente a quanto proposto dal nuovo articolo 45 capoverso 2 lettera f LDerr.

Va inoltre sottolineato che l'accordo agricolo prevede, conformemente alla PA 2002, una riduzione graduale delle sovvenzioni per le esportazioni di formaggio nell'UE, le quali ammontano a circa 130 milioni di franchi all'anno nell'ambito del nuovo ordinamento lattiero.

### 311.15 Trasporti aerei

Questo accordo non ha alcuna ripercussione finanziaria diretta.

### 311.16 Trasporti terrestri e misure collaterali

L'attuazione delle disposizioni contenute nell'accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia ha unicamente conseguenze finanziarie di lieve entità.

Infatti, l'adeguamento della legislazione svizzera al diritto comunitario e la conseguente armonizzazione della politica dei trasporti richiedono l'introduzione di misure d'applicazione a livello federale, i cui costi dovrebbero ammontare a poco più di un milione di franchi all'anno (rilascio di licenze ai trasportatori, gestione dei contingenti e stampa della documentazione necessaria, acquisto di materiale informatico). Tali costi saranno coperti dagli introiti realizzati dai contingenti previsti nell'ambito dell'accordo.

Inoltre, gli impegni presi dalla Svizzera per quanto riguarda la realizzazione delle NTFA sono conformi al decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul transito alpino; RS 742.104), modificato il 20 marzo 1998, nonché al decreto federale del 20 marzo 1998 concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici.

Anche se risulta solo indirettamente dall'accordo sui trasporti terrestri, quale misura collaterale a favore del trasporto è previsto un limite di spesa pari a 2850 milioni di franchi per il periodo dal 2000 al 2010. Questo nuovo sistema di sostegno statale sostituirà gli attuali sovvenzionamenti, a titolo dei quali negli scorsi anni sono stati aggiudicati poco più di 100 milioni di franchi.

Sempre nell'ambito delle misure collaterali, la Confederazione metterà a disposizione per il cofinanziamento delle operazioni di costruzione volte ad aumentare la capacità dei terminali esteri per il traffico combinato ulteriori 20 milioni di franchi circa fino al 2007.

Nella seguente tabella figurano i costi a carico della Confederazione per le misure collaterali:

Misura	Periodo	Costi
Contributi d'esercizio al trasporto combinato	2000-2010 <sup>1</sup>	In media 259 mio di fr. all'anno <sup>2</sup> (al massimo 300 mio di fr.)
Potenziamento del programma pluriennale per i contributi destinati a cofinanziare i terminali all'estero	Programma pluriennale 1999-2003	Potenziamento in media di 30 mio di fr. all'anno
	Programma pluriennale 2004-2008	Potenziamento in media di 12 mio di fr. all'anno

<sup>1</sup> Il limite di spesa richiesto comprende il periodo 2000-2010; per il periodo successivo dovrà essere richiesto un nuovo limite di spesa.

<sup>2</sup> Già oggi sono concessi contributi d'esercizio per un volume di 125 milioni di franchi; le spese supplementari ammonterebbero pertanto a 161 mio di fr.

Nel lasso di tempo tra il 2000 e il 2010, le misure d'accompagnamento necessarie per raggiungere in maniera costante l'obiettivo di spostamento del traffico dalla strada alla ferrovia auspicato nell'articolo sulla protezione delle Alpi avranno per la Confederazione ripercussioni finanziarie per un volume totale di 3030 milioni di franchi. I maggiori costi annui ammontano a circa 150 milioni di franchi.

## **311.17 Libera circolazione delle persone**

### **311.171 Sicurezza sociale**

#### **311.171.1 In generale**

Si calcola che i maggiori costi per la Confederazione ammontano complessivamente al massimo a 103 milioni di franchi circa (considerata anche l'assicurazione contro la disoccupazione). Tale somma non tiene conto dei molteplici vantaggi che risultano dalle disposizioni contrattuali, specialmente per le assicurazioni e gli assicurati svizzeri (cfr. n. 321.1).

#### **Maggiori costi complessivi per i singoli rami assicurativi**

<b>Ramo</b>	<b>Misura</b>	<b>Maggiori costi (in mio di fr.)</b>
AMal	Riduzione dei premi per gli assicurati all'estero	90,0 al massimo
	Aiuto reciproco in Svizzera: costi amministrativi	5,0
AVS/AI <sup>87</sup>	Trasformazione del sistema delle rendite parziali in un sistema pro rata	97,0
PC	Soppressione del termine d'attesa per cittadini di Stati dell'UE	11,0
AINF	Aiuto reciproco (stima) Partecipazione pro rata per la pneumoconiosi	0,2 non quantificabile
AD	Diritto a indennità di disoccupazione dei lavoratori con contratti di durata inferiore a un anno	170-400 <sup>88</sup>
LP	Ripercussioni dell'obbligo della parità di trattamento dei cittadini di Stati dell'UE per quanto riguarda gli assegni per l'economia domestica	2,0

<sup>87</sup> Se la decisione del Parlamento di abolire i quarti di rendita dell'AI nell'ambito della 4a revisione della LAI (prima parte) dovesse essere bocciata in seguito a una votazione indetta su referendum e i quarti di rendita dovessero essere esportati (cfr. n. 275.233.1), andranno previsti costi supplementari per 8 mio di fr. all'anno.

<sup>88</sup> Durante i primi sette anni della durata contrattuale, 210 mio di fr. all'anno. A partire dall'ottavo anno 370-600 mio di fr., meno 200 mio di fr. per le retrocessioni per i frontalieri agli Stati limitrofi, da cui risulta un aggravio supplementare netto tra i 170 e i 400 mio di fr. all'anno. Se necessario, la Confederazione partecipa sotto forma di prestiti rimborsabili. L'onere supplementare che ne risulta per il bilancio della Confederazione (100 mio di fr.) è indicato nella tabella 311.1.

## Partecipazione della Confederazione

Ramo	Misura	Maggiori costi (in mio di fr.)
AMal	Riduzione dei premi per gli assicurati all'estero, secondo il modello esistente (questo importo può tuttavia essere soggetto a forti oscillazioni a seconda dei sussidi rivendicati retroattivamente dai Cantoni) Aiuto reciproco in Svizzera: costi amministrativi	69,0 1,5
AVS/AI <sup>89</sup>	Trasformazione del sistema delle rendite parziali in un sistema pro rata	18,0
PC	Soppressione del termine d'attesa per cittadini di Stati dell'UE	3,0
AINF	Interessi relativi all'aiuto reciproco	0,05
AD <sup>90</sup>	Partecipazione al fondo AD – contributi a fondo perso – prestiti	10,5 100,0
LP	Ripercussioni dell'obbligo della parità di trattamento dei cittadini di Stati dell'UE per quanto riguarda gli assegni per l'economia domestica	1,3

### 311.171.2 Assicurazione malattie

L'istituzione di un'assicurazione malattie per le persone all'estero non comporterà costi supplementari. Analogamente alla LAMal, gli assicurati verseranno premi corrispondenti ai costi da essi provocati per quanto riguarda le prestazioni e l'amministrazione.

Al pari degli altri assicurati, le persone soggette all'obbligo assicurativo in virtù dell'accordo hanno diritto, in linea di principio, a una riduzione individuale dei premi se vivono in condizioni economiche modeste.

È ancora prematuro valutare quante persone saranno sottoposte all'obbligatorietà e quante di queste beneficeranno delle riduzioni dei premi. Alcune statistiche forniscono una panoramica parziale sulla categoria dei frontalieri e sulle persone che riscuotono una rendita, illustrandone la ripartizione sui Paesi dell'UE. Sono per contro difficili da rilevare i dati concernenti i familiari (non esercitanti un'attività lucrativa) dei frontalieri, dei dimoranti temporanei e dei beneficiari di rendite nonché i dati riguardanti le condizioni economiche di questi familiari.

È possibile ipotizzare il numero degli aventi diritto partendo da diverse supposizioni, per esempio circa la grandezza della famiglia e la percentuale di famiglie che vivono in condizioni modeste. Ulteriori supposizioni in merito all'ammontare dei

<sup>89</sup> Per quanto riguarda i maggiori costi risultanti dall'esportazione dei quarti di rendita dell'AI, la Confederazione dovrebbe farsi carico di 3 mio di fr.

<sup>90</sup> Cfr. la tabella al n. 311.1.

premi riscossi dagli assicuratori e alla ripartizione degli aventi diritto sui Cantoni permettono di stimare approssimativamente i costi che incomberanno alla Confederazione e ai Cantoni. Ammesso che la percentuale degli aventi diritto rispetto alla comunità degli assicurati corrisponda a quella registrata in Svizzera (nel 1997 il 27,5% degli assicurati), risulta un importo ipotetico tra i 60 e i 90 milioni di franchi all'anno a carico della Confederazione e dei Cantoni. Non è tuttavia possibile valutare la parte sostenuta rispettivamente dalla Confederazione e dai Cantoni, dal momento che i Cantoni procederanno in maniera retroattiva ai conti finali relativi ai sussidi federali. La Confederazione – analogamente al modello di ripartizione esistente, che tiene conto della capacità finanziaria dei Cantoni – partecipa in proporzione a ogni Cantone, analogamente ai sussidi secondo l'articolo 66 capoverso 3. I Cantoni sostengono quindi la stessa percentuale delle attuali riduzioni dei premi. È previsto di disciplinare a livello di ordinanza l'indennizzo dei maggiori oneri amministrativi dei Cantoni.

Sul versante della Confederazione, il finanziamento sarà assicurato in primo luogo mediante i sussidi federali non utilizzati dai Cantoni secondo l'articolo 66 capoverso 5.

Gli importi indicati si basano sull'ipotesi che gli aventi diritto all'assicurazione in Austria e in Germania optino per l'assicurazione svizzera nonostante la possibilità di avere l'assicurazione nei Paesi di domicilio e che la riduzione dei premi ottenuta mediante i sussidi corrisponda, come per gli altri assicurati residenti in Svizzera, in media al 36 per cento del premio da pagare. Si parte dal presupposto che, grazie al costo della vita più basso all'estero, la percentuale degli assicurati in condizioni economiche modeste non sia superiore a quella registrata in Svizzera. Nel caso venisse scelta l'assicurazione del Paese di domicilio (in particolare Austria e Germania), il numero degli aventi diritto sarebbe sensibilmente inferiore. La categoria dei dimoranti temporanei cagionerà solo costi contenuti, in quanto nella maggior parte dei Cantoni gode già oggi della riduzione dei premi.

Secondo l'OAMal, i costi amministrativi relativi all'aiuto reciproco sono sostenuti dagli assicuratori e gli interessi dalla Confederazione. L'istituzione comune LAMal stima a cinque milioni di franchi i costi derivanti dal disciplinamento dell'aiuto reciproco, di cui 1,5 milioni andrebbero a carico della Confederazione quali interessi.

### **311.171.3 Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità**

I maggiori costi complessivi *per i rami assicurativi, la Confederazione e i Cantoni* sono stimati a 108 milioni di franchi all'anno per l'AVS/AI (primo pilastro), *comprese le prestazioni complementari*. In questi settori non vi sono importi minimi e massimi dei costi. Queste spese supplementari risultano in primo luogo dalla necessaria trasformazione del sistema delle rendite parziali in un sistema pro rata (97 mio). In questo caso si tratta di spese transitorie, poiché sono interessati solo i periodi di contribuzione anteriori al 1973. Senza trasformazione, il sistema di rendite parziali per le nuove rendite passerebbe completamente a un sistema pro rata a partire dal 2017. La cifra menzionata sopra vale solo per il primo anno d'applicazione: in seguito i costi diminuiscono costantemente. Le spese supplementari sono dovute in secondo luogo all'abolizione del termine d'attesa per le prestazioni complementari a favore di cittadini dell'UE (11 mio). Se la decisione del Parlamento di abolire i quarti di rendita dell'AI nell'ambito della quarta revisione della LAI (prima parte)

venisse bocciata in seguito a una votazione indetta su referendum e tali prestazioni dovessero essere esportate (cfr. n. 273.233.1), le spese supplementari ammonterebbero a otto milioni di franchi all'anno.

Ai maggiori costi annui, stimati a 108 milioni di franchi, l'ente pubblico parteciperà con 34 milioni di franchi all'anno per l'AVS/AI (1° pilastro), comprese le prestazioni complementari, di cui la *Confederazione* si assumerà 21 milioni. Di questi, 18 milioni saranno utilizzati per la trasformazione del sistema delle rendite parziali in un sistema pro rata e tre milioni per l'abolizione del termine d'attesa per le prestazioni complementari a favore di cittadini dell'UE. Per quanto concerne i maggiori costi derivanti da un'esportazione dei quarti di rendita, la Confederazione dovrebbe sostenere tre milioni di franchi. Il finanziamento del fondo di sicurezza della *previdenza professionale* sarà assicurato dalle istituzioni di previdenza.

### **311.171.4 Assicurazione contro gli infortuni**

Come menzionato sopra, sulla base dell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni i costi dell'aiuto reciproco sono ripartiti tra gli assicuratori (costi amministrativi) e la Confederazione (interessi). Al momento non è possibile dire se e in quale misura aumenteranno i costi attuali. In mancanza dei dati statistici necessari, la SUVA non è in grado di formulare indicazioni affidabili in merito ai costi supplementari derivanti dall'indennizzo di malattie professionali.

### **311.171.5 Assicurazione contro la disoccupazione**

Come descritto dettagliatamente nel numero 273.235, i maggiori oneri annui per l'assicurazione contro la disoccupazione ammontano a circa 210 milioni di franchi durante il periodo di transizione di sette anni e a un importo situabile tra i 170 e 400 milioni di franchi una volta scaduto questo periodo.

### **311.171.6 Assegni familiari**

Per quanto riguarda gli assegni familiari nell'agricoltura, previsti dal diritto federale, i costi supplementari degli assegni per l'economia domestica sono stimati a due milioni di franchi, di cui 1,3 milioni andranno a carico della Confederazione e 0,7 milioni a carico dei Cantoni.

### **311.172 Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero**

Presumibilmente la modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero implicherà un leggero sgravio per la Confederazione, in quanto sarà lievemente minore il numero di decisioni cantonali da verificare.

### 311.173 Professioni mediche

Il perfezionamento professionale sarà a carico dei beneficiari diretti e dei responsabili dei programmi accreditati. Il Comitato di perfezionamento e la Commissione di ricorso causeranno tuttavia spese supplementari alla Confederazione per un importo approssimativamente pari a 100 000 franchi all'anno.

### 311.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

In base ai dati attualmente a disposizione è possibile prevedere che l'entrata in vigore dei sette accordi e delle relative misure, comprese quelle d'accompagnamento, comporterà compiti che a lungo termine renderanno necessaria la creazione di 202,5 nuovi posti di lavoro.

Non si prevede tuttavia in alcun modo di aumentare di questa cifra il numero di posti nell'Amministrazione federale subito a partire dall'entrata in vigore degli accordi. Le nuove incombenze non dovranno essere assunte improvvisamente, da un giorno all'altro. La creazione dei nuovi posti si estenderà pertanto su un arco compreso tra i cinque e i dieci anni. Attualmente non è persino escluso che in futuro potranno essere risparmiati dei posti, così che sarà possibile spendere anche meno dei previsti 20 milioni di franchi. Per il momento è tuttavia impossibile quantificare meglio le possibilità di risparmio. A tempo debito, nell'ambito del piano finanziario, vi presenteremo le cifre precise. Tuttavia, nella tabella del numero 311 che illustra le spese supplementari di cui la Confederazione dovrà farsi carico, è già stato tenuto conto del costo approssimativo dei 202,5 nuovi posti previsti. Essi si ripartiscono, a seconda dei diversi punti chiave, sui seguenti settori:

Accordo	Settore di attività	Numero di posti
Ricerca		5 <sup>91</sup>
Trasporti aerei		1
Trasporti terrestri	Autorizzazioni ecc. (DATEC)	10 <sup>92</sup>
	controlli, incasso dell'IVA alla frontiera	20-25
Trasporto di passeggeri	Cassa svizzera di compensazione (Ginevra)	150
	Assicurazioni sociali (DFI)	7
	Assicurazione contro la disoccupazione (DFE)	5
	Professioni mediche (DFI)	3,5
	Misure collaterali (DFE)	1
		totale ca. 202,5

<sup>91</sup> Trasformazione di posti temporanei in posti fissi.

<sup>92</sup> A partire dal 2005 dovrebbero bastare 6 posti.

### **311.21 Ricerca**

La partecipazione integrale conferisce alla Svizzera nuovi diritti e doveri che le permetteranno di svolgere un ruolo strategico che la partecipazione «progetto per progetto» attualmente le preclude. Questa nuova situazione ci obbliga a rafforzare il coordinamento degli interessi nazionali, segnatamente la rappresentanza e la gestione della rappresentanza svizzera in tutti i comitati e gruppi consultivi del 5° PQR e a consolidare l'informazione fornita ai potenziali partecipanti. Queste nuove responsabilità esigono un personale altamente qualificato e motivato, ottenibile unicamente con uno statuto adeguato. Per soddisfare tale esigenza, occorre trasformare in posti stabili i cinque posti attualmente temporanei in seno all'UFES. Questa misura avrà una forte influenza sul «*return on investment*» del contributo finanziario svizzero e favorirà una politica coerente e armonizzata con gli altri strumenti e programmi nazionali e internazionali di sostegno alla ricerca e allo sviluppo tecnologico.

### **311.22 Appalti pubblici**

L'accordo non ha alcuna ripercussione a livello di personale.

### **311.23 Ostacoli tecnici agli scambi**

L'intensificazione della cooperazione a livello europeo comporta un certo aumento delle risorse umane negli uffici federali coinvolti.

### **311.24 Agricoltura**

La modifica della legge sulle derrate alimentari comporterà un maggiore fabbisogno di personale, dovuto ai controlli supplementari richiesti dal diritto comunitario. A tale scopo andranno approssimativamente creati 15 nuovi posti di lavoro. In base al tipo di esecuzione che verrà scelto, questi posti saranno creati a livello federale o cantonale.

### **311.25 Trasporti aerei**

I nuovi atti normativi ripresi anche a livello svizzero andranno periodicamente adeguati e aggiornati. Inoltre, il nostro Paese otterrà ascolto solo se farà un uso attivo delle possibilità di intervento offertegli. Tenendo in considerazione tutti i settori disciplinati dall'accordo, sarà necessaria un'ulteriore unità di personale.

Nell'ambito dell'applicazione del regolamento relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti, la Confederazione nominerà un coordinatore indipendente dall'esercizio aeroportuale, il cui finanziamento dovrà però essere assicurato dai beneficiari diretti del servizio.

## **311.26 Trasporti terrestri e misure collaterali**

Costituiscono compiti nuovi la gestione e la distribuzione ai trasportatori svizzeri del contingente delle 40 tonnellate, delle autorizzazioni per veicoli a vuoto o caricati con prodotti leggeri e degli ecopunti per il transito attraverso l'Austria, come pure il rilascio di licenze in materia di accesso alla professione di trasportatore stradale e di licenze ferroviarie. Infine, anche la determinazione delle categorie d'emissione dei veicoli renderà necessario nuovo personale. L'esecuzione delle disposizioni dell'accordo sui trasporti terrestri dovrebbe rendere necessari fino al 2005 al massimo dieci posti supplementari in seno al DATEC. Tuttavia, considerato che i contingenti saranno soppressi con il passaggio alle 40 tonnellate, a partire dal 2005 saranno ancora necessari sei posti supplementari.

Inoltre, dal 2001 al 2005 il controllo ai posti di frontiera dei contingenti accordati ai trasportatori svizzeri e dell'UE, come pure la riscossione delle tasse per tali autorizzazioni occuperanno circa 20-25 persone nell'Amministrazione federale delle dogane.

## **311.27 Libera circolazione delle persone**

### **311.271 Sicurezza sociale**

Occorre attendersi generalmente un maggiore onere amministrativo per gli istituti assicurativi. Per quanto riguarda la Confederazione bisognerà potenziare l'effettivo del personale della Cassa svizzera di compensazione. Questa Cassa è incaricata di attuare l'assicurazione facoltativa degli Svizzeri all'estero e gli accordi internazionali in materia di assicurazioni sociali. Il fabbisogno supplementare di personale è cagionato in primo luogo dalla soppressione delle semplificazioni amministrative previste dalle convenzioni bilaterali specifiche, quali il trasferimento dei contributi e le indennità forfettarie. Inoltre, i compiti legati alla funzione di organo di collegamento tra assicurazioni svizzere e assicurazioni estere saranno molto più onerosi, segnatamente in seguito al più ampio coordinamento delle prestazioni. Allo scopo di far fronte a questo maggiore onere, sono necessari 150 posti supplementari, ripartiti su 10 anni, e rispettivi mezzi finanziari nel settore della logistica e dell'informatica.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali stima a 7 unità il fabbisogno di personale supplementare, mentre l'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro prevede di aver bisogno di 5 persone in più.

### **311.272 Professioni mediche**

La revisione della legge comporterà spese supplementari a livello di personale poiché in futuro il DFI sarà l'istanza di accreditamento per i programmi di perfezionamento professionale. Il lavoro supplementare non si ripercuoterà solo a livello dipartimentale, ma anche all'interno dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), che dovrà preparare la documentazione necessaria. Inoltre il futuro Comitato di perfezionamento avrà bisogno di un servizio di coordinamento che, come quello dell'attuale Comitato direttore, sarà incorporato nell'UFSP. Dovrà in particolare svolgere le necessarie pratiche previste dalle direttive settoriali per il riconoscimento dei diplomi e dei titoli di perfezionamento. Dato che dopo l'entrata in vi-

gore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, nel settore delle professioni mediche le autorità elvetiche si vedranno recapitare migliaia di richieste di riconoscimento di diplomi e titoli di perfezionamento in provenienza dai Paesi dell'UE, su questo versante si delinea un netto aumento del lavoro. Per il maggiore onere che registrerà la segreteria generale del DFI calcoliamo un aumento del fabbisogno di personale pari al 50 per cento; per l'UFSP, nei primi tre anni della fase transitoria, un aumento del 300 per cento. A livello federale occorreranno pertanto 3,5 nuovi posti.

### **311.273 Misure collaterali**

La legge sul distacco di lavoratori affida alle autorità federali una parte dei controlli che andranno effettuati (art. 7). Anche l'alta vigilanza sull'esecuzione delle disposizioni spetta alla Confederazione (art. 14). Questi nuovi compiti comporteranno un certo aumento del lavoro.

Anche l'istituzione di una Commissione tripartita (per la dichiarazione di obbligatorio generale e per i salari minimi) avrà ripercussioni finanziarie e a livello di personale, poiché dovranno essere assunti compiti nuovi e soprattutto periodici (osservazione del mercato). Sarà in modo particolare l'accertamento dei salari minimi a comportare un aumento del lavoro.

La dichiarazione d'obbligatorietà generale del contratto collettivo di lavoro (CCL) potrebbe comportare un certo aumento delle relative decisioni. Di solito una procedura di questo genere dura dai quattro ai sei mesi a partire dal momento dell'inoltro (senza eventuali ricorsi). Le disposizioni contrattuali vanno analizzate approfonditamente e in seguito pubblicate. Ciò comporta un certo aumento del lavoro amministrativo, che dipenderà dal numero di richieste presentate. Per smaltirlo sarà istituito un nuovo servizio.

### **311.28 Coordinamento della politica di integrazione**

In linea di principio, la corretta applicazione e la gestione dei nuovi accordi spettano ai servizi competenti della Confederazione e dei Cantoni. Nei Comitati misti interverranno anche la missione svizzera a Bruxelles e il servizio dell'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE responsabile della presenza omogenea della Svizzera a livello europeo. In caso di conflitti politici importanti nell'applicazione degli accordi o nello svolgimento dei negoziati supplementari o di revisione, l'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE sarà tenuto ad assumersi le sue responsabilità. Il personale attualmente impiegato presso questo Ufficio dovrebbe essere in grado di far fronte a questi compiti senza necessitare di nuovi posti.

### **311.3 Freno alle spese**

Allo scopo di porre un freno alle spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della nuova Costituzione federale (ex art. 88 cpv. 2 Cost.) stabilisce che le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali 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 richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Sottostanno pertanto al freno alle spese le disposizioni di legge e i decreti federali seguenti:

- LF concernente l'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (LAVS: art. 102 cpv. 2; LAI: art. 77 cpv. 2, LAMal: art. 66a cpv. 2).
- DF concernente il finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (EURATOM incluso) negli anni 2001 e 2002.
- LF concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (art. 4 cpv. 2, art. 6 cpv. 1).
- DF sull'involucro finanziario per il promovimento del trasporto combinato.

## **312 A livello cantonale**

### **312.1 Appalti pubblici**

A partire dall'entrata in vigore dell'accordo, gli appalti di città e Comuni andranno pubblicati in base ai valori soglia ivi contemplati. Anche in questo caso risulterà un certo aumento del lavoro che tuttavia, come in seno all'Amministrazione federale, potrà essere smaltito ricorrendo ai nuovi mezzi di comunicazione elettronici. In seguito all'entrata in vigore degli accordi bilaterali, numerosi servizi cantonali responsabili dell'attribuzione di appalti pubblici saranno sottoposti al regime in vigore a livello europeo: ciò comporterà un aumento del lavoro e anche un certo fabbisogno di formazione per gli impiegati dei servizi coinvolti, perlomeno durante i primi anni.

### **312.2 Ostacoli tecnici agli scambi**

Le prescrizioni tecniche relative ai prodotti, ad eccezione della maggior parte dei medicinali, sono di competenza della Confederazione; in vista dell'applicazione pratica dell'accordo non è pertanto necessaria alcuna modifica legislativa. Solo l'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali (UICM) sarà confrontato con un aumento dei costi e del fabbisogno di personale, a causa dell'intensificazione della cooperazione a livello europeo.

### **312.3 Agricoltura**

L'accordo sull'agricoltura non ha ripercussioni economiche o finanziarie di rilievo sui Cantoni. A causa dell'aumento del commercio internazionale di bestiame, dal punto di vista amministrativo l'allegato sul settore veterinario comporterà tuttavia ulteriori compiti di controllo per gli uffici cantonali responsabili. Visto che all'importazione di animali da reddito vi saranno meno controlli, andranno potenziate le verifiche interne.

Anche la proposta revisione della legge sulle derrate alimentari richiede un maggior numero di controlli. Se questi saranno assunti direttamente dai Cantoni, le spese supplementari potranno essere attribuite alle aziende coinvolte, mediante i contributi previsti dall'articolo 45 capoverso 2 lettera f LDerr. Lo stesso vale per i costi risultanti dal rilascio delle autorizzazioni d'esercizio di cui all'articolo 17 capoverso 4 LDerr.

Per quanto riguarda il vino e le bevande alcoliche, il chimico cantonale dovrà dedicare più tempo al controllo delle denominazioni. Il riconoscimento esclusivo della denominazione «Champagne» per la Francia richiede un adeguamento del decreto del Consiglio di Stato del 28 giugno 1995 sulle denominazioni di origine controllata dei vini vodesi.

Se i controlli supplementari che impone il diritto comunitario saranno assunti dai Cantoni, questi dovranno disporre di maggiore personale (cfr. n. 311.14). Il lavoro causato dal rilascio di autorizzazioni d'esercizio (art. 17 cpv. 4 LDerr) sarà notevole soprattutto durante la fase transitoria, ossia fino a quando tutte le aziende di produzione e di immagazzinamento saranno approvate in base alla nuova legislazione. Fino al momento in cui tutte le derrate alimentari di origine animale avranno ottenuto il riconoscimento dell'equivalenza, occorreranno approssimativamente 20 nuovi posti di lavoro che comunque, una volta trascorso il periodo transitorio, potranno essere smantellati quasi completamente.

### **312.4 Trasporti aerei**

I trasporti aerei sono per principio di competenza della Confederazione (art. 71 della nuova Costituzione federale; ex art. 37<sup>ter</sup>). L'accordo sui trasporti aerei riguarda infatti in primo luogo norme e competenze del diritto federale. Alcuni Cantoni saranno tuttavia interessati dall'accordo nella misura in cui partecipino agli scali aeroportuali. In tale contesto, la direttiva relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità obbligherà a modificare i regolamenti d'esercizio, in quanto gli aeroporti svizzeri dovranno ammettere la concorrenza nei servizi di assistenza a terra che essa prevede. Le ripercussioni pratiche saranno comunque esigue poiché gli aeroporti svizzeri applicano già oggi un regime abbastanza liberale. Se presso un aeroporto si verificano difficoltà nell'assegnazione di bande orarie, le compagnie aeree possono chiedere alle autorità statali il coordinamento del rispettivo aeroporto. In tal modo, la competenza per l'assegnazione di bande orarie viene spostata dall'aeroporto a un coordinatore sovraordinato e indipendente.

Infine viene disciplinato anche il sostegno finanziario assicurato dai Cantoni alle linee aeree. Se un Cantone intende sostenere finanziariamente una linea aerea per esso importante, dovrà manifestare tale intenzione nell'ambito di una procedura trasparente. Secondo l'articolo 14 dell'accordo, la vigilanza su simili sussidi statali rientra tuttavia esplicitamente nella sfera di competenze delle autorità svizzere.

Nell'ambito della consultazione è stata più volte sollevata la questione della compatibilità dei nuovi atti normativi europei con le tasse imposte ad alcuni scali aeroportuali svizzeri in relazione alle loro immissioni inquinanti e al loro impatto fonico. Se queste tasse sono prelevate in modo non discriminatorio e sulle base di dati di fatto oggettivi, esse sono senz'altro compatibili con il diritto europeo ripreso dalla Svizzera. Ricordiamo ad esempio che la Svezia ha introdotto un sistema di tasse molto simile a quello elvetico.

## **312.5 Trasporti terrestri e misure collaterali**

Il potenziamento dei controlli dei trasporti di merci su strada e l'imposizione più efficace dell'osservanza delle regole di circolazione, previsti nell'ambito delle misure collaterali, comporteranno un maggiore onere amministrativo per le polizie cantonali e richiederanno quindi l'ampliamento dei loro effettivi del personale. Nonostante il DATEC e la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) abbiano elaborato un programma di massima, occorre attendere l'analisi dettagliata per poter quantificare esattamente le ripercussioni sull'effettivo del personale delle polizie cantonali.

Nel settore delle norme tecniche, la riduzione dei termini per il controllo tecnico degli automezzi pesanti e dei loro rimorchi, necessaria in virtù dell'articolo 7 capoverso 2 dell'accordo, implicheranno un onere supplementare per i Cantoni, i quali sono responsabili dello svolgimento di tali controlli. A causa del numero superiore di controlli, i Cantoni dovranno potenziare le proprie capacità adeguando e ampliando le infrastrutture (acquisto di apparecchi supplementari, misure edilizie ecc.) nonché reclutando e istruendo nuovo personale.

L'articolo 15 numero 3 dell'accordo stabilisce che le esenzioni dal divieto di circolare la notte sono rilasciate in cambio del versamento di una tassa che non deve superare i costi amministrativi richiesti dal suo rilascio. Alcuni Cantoni dovrebbero pertanto adeguare tale importo.

## **312.6 Libera circolazione delle persone**

### **312.61 Sicurezza sociale**

#### **312.611 In generale**

Sul versante dei Cantoni, i maggiori costi quantificabili dovrebbero ammontare a un massimo di 43,7 milioni di franchi. Secondo il rapporto finale del gruppo di lavoro «Sicurezza sociale», istituito dalla Commissione paritetica Confederazione/Cantoni in relazione all'accordo, sarebbe difficile, se non impossibile, avanzare ipotesi circa la portata delle conseguenze finanziarie per i Cantoni nonché le ripercussioni sul loro effettivo del personale e sull'infrastruttura. L'onere legato a prestazioni quali le prestazioni complementari cantonali, gli aiuti finanziari cantonali alle madri e ai genitori potrebbe aumentare, come pure l'onere amministrativo.

Questa valutazione non tiene conto dei molteplici vantaggi risultanti dalle norme contrattuali, specie per le assicurazioni e gli assicurati svizzeri.

## Partecipazione dei Cantoni

Ramo	Misura	Maggiori costi (in mio di fr.)
AMal	Riduzione di premi per gli assicurati all'estero, secondo il modello esistente (questo importo può tuttavia essere soggetto a forti oscillazioni a seconda dei sussidi rivendicati retroattivamente dai Cantoni) Aiuto reciproco in Svizzera: costi amministrativi	21,0  non quantificabile
AVS/AI <sup>93</sup>	Trasformazione del sistema delle rendite parziali in un sistema pro rata	5.0
PC	Soppressione del termine d'attesa per cittadini di Stati dell'UE	8.0
LP	Ripercussioni dell'obbligo della parità di trattamento dei cittadini di Stati dell'UE per quanto riguarda <ul style="list-style-type: none"> <li>– gli assegni per l'economia domestica</li> <li>– gli assegni familiari cantonali</li> </ul>	0.7 non quantificabile
altri costi	p. es. per prestazioni complementari suppletive e altre prestazioni erogate in funzione del bisogno, compresi gli aiuti ai disoccupati	non quantificabile

### 312.612 Assicurazione malattie

L'accordo con la CE prevede che nei casi di aiuto reciproco di assicurati affiliati presso assicurazioni estere vengano fatturati i costi effettivi, analogamente a quanto prescrive attualmente la LAMal a proposito dei trattamenti dispensati ai frontalieri assicurati in Svizzera ma domiciliati all'estero. Di conseguenza, in questi casi i costi assunti dal Cantone di domicilio per le persone domiciliate in Svizzera vanno a carico degli assicuratori esteri. Le persone assicurate all'estero ma domiciliate e assoggettate alle imposte in Svizzera hanno invece diritto al trattamento secondo il tariffario del Cantone di domicilio e, in caso di trattamento medicalmente necessario all'esterno del Cantone, alla stessa partecipazione del Cantone di domicilio come per gli abitanti del Cantone assicurati in Svizzera. Secondo quanto appurato dal gruppo di lavoro paritetico Confederazione/Cantoni in vista del disciplinamento delle questioni di esecuzione legate all'accordo con l'UE sulla circolazione delle persone, non è possibile valutare in che misura ne derivino costi supplementari per i Cantoni di domicilio (attualmente le persone in questione sono assicurate in Svizzera).

La modifica proposta nel quadro della riduzione dei premi provocherà presso i Cantoni maggiori costi diretti di 21 milioni di franchi per quanto riguarda i sussidi per la riduzione dei premi conformemente all'attuale modello di ripartizione; i sussidi rimanenti (69 mio di fr.) vengono loro rimborsati dalla Confederazione. La ri-

<sup>93</sup> Per quanto riguarda i maggiori costi risultanti dall'esportazione dei quarti di rendita dell'AI, i Cantoni dovrebbero farsi carico di 1 mio di fr.

partizione a Confederazione e Cantoni dei sussidi dopo il conteggio finale sarà tuttavia soggetta a una forte oscillazione a dipendenza dei sussidi erogati dai Cantoni. Per i Cantoni vi saranno pure maggiori oneri amministrativi, il cui indennizzo sarà disciplinato per via di ordinanza.

### **312.613 Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità**

I Cantoni partecipano con 13 milioni di franchi ai maggiori costi stimati, di cui cinque milioni riguardano la trasformazione del sistema delle rendite parziali in un sistema pro rata e otto milioni la soppressione del termine d'attesa per cittadini di Stati dell'UE. Per quanto riguarda i maggiori costi risultanti dall'esportazione dei quarti di rendita dell'AI, i Cantoni si fanno carico di un milione di franchi.

Non è possibile valutare i costi supplementari derivanti per i Cantoni dall'obbligo di trattare alla stessa stregua i cittadini di Stati dell'UE nell'ambito delle prestazioni complementari suppletive. Come ha constatato il gruppo di lavoro paritetico Confederazione/Cantoni, i Cantoni non sono attualmente in grado di fornire indicazioni a tale riguardo.

### **312.614 Assicurazione contro gli infortuni**

Eventuali costi risultanti per l'ente pubblico dall'applicazione del tariffario relativo all'assicurazione contro gli infortuni nel quadro dell'aiuto reciproco per gli assicurati affiliati presso assicurazioni estere dovrebbero essere piuttosto modesti. Al momento non è nemmeno possibile valutare se e in che misura aumenteranno i casi di aiuto reciproco.

### **312.615 Assicurazione contro la disoccupazione**

Per quanto attiene all'aiuto cantonale ai disoccupati, le prestazioni cantonali erogate in funzione del reddito sono escluse dall'obbligo dell'esportazione. Tuttavia, se il diritto a tali prestazioni dipende dal compimento di periodi di domicilio, i periodi compiuti all'estero dovranno essere considerati nei casi in cui sarebbero computati se compiuti in Svizzera.

### **312.616 Assegni familiari**

Il maggior onere di due milioni di franchi risultante dagli assegni per l'economia domestica, previsti dal diritto federale, costerà ai Cantoni 0,7 milioni di franchi. Risulta impossibile stimare le maggiori spese legate agli assegni familiari cantonali. Oltre 800 casse applicano 26 leggi cantonali diverse e, oltretutto, alcuni Cantoni prevedono per i datori di lavoro un esonero dalla registrazione se concedono essi medesimi i corrispondenti assegni ai loro dipendenti. Per il resto, dall'esame svolto dal competente gruppo di lavoro paritetico Confederazione/Cantoni è emerso anche a questo proposito che non è possibile valutare l'onere supplementare incombente ai Cantoni.

### **312.62 Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero**

Le autorità cantonali preposte all'autorizzazione saranno leggermente sgravate in seguito alla modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, in quanto sarà lievemente minore il numero di pratiche da verificare e decidere.

### **312.63 Professioni mediche**

Per il perfezionamento professionale entrano in linea di conto, tra gli altri enti riconosciuti in questo settore, gli ospedali cantonali. Le loro spese in tal senso saranno in parte coperte con le prestazioni personali dei beneficiari del perfezionamento. L'introduzione dell'accreditamento per i programmi di perfezionamento non porterà per gli ospedali cantonali alcuna spesa supplementare.

Probabilmente assisteremo ad una maggiore affluenza di persone esercitanti professioni mediche in provenienza dall'UE e quindi a un aumento delle richieste d'ammissione all'esercizio della professione. A nostro modo di vedere i Cantoni e i Comuni dovrebbero tuttavia essere in grado di affrontare l'eventuale aumento di lavoro amministrativo su questo versante.

### **312.64 Misure collaterali**

Anche i Cantoni saranno confrontati con spese supplementari. Quanto osservato in precedenza a proposito della Confederazione vale anche per loro. L'introduzione della Commissione tripartita e la facilitazione della dichiarazione di obbligatorietà generale dei contratti di lavoro collettivi causeranno costi supplementari anche a livello cantonale. Soprattutto i Cantoni piccoli dotati di personale limitato potrebbero incontrare qualche difficoltà nello svolgimento dei nuovi compiti. Va ricordato a questo proposito che saranno i Cantoni ad assumersi l'onere maggiore nell'applicazione della legge sul distacco di lavoratori.

Nel contempo, tuttavia, i Cantoni beneficeranno delle multe pronunciate e degli importi riscossi nel quadro dell'applicazione della legge sul distacco di lavoratori. Inoltre l'abolizione della richiesta di un'autorizzazione di lavoro ai sensi dell'OLS per i cittadini di Paesi dell'UE quale condizione di fondo comporterà un notevole sgravio nel lavoro delle autorità cantonali preposte al rilascio di questo tipo di autorizzazione.

## **4 Programma di legislatura**

Il dossier è stato annunciato nel programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 317 e 346: n. II B5, obiettivo 18 e R36 come pure oggetto previsto nelle direttive, nell'allegato 2).

Le misure collaterali sono compatibili con i nostri obiettivi di politica dei trasporti per il 1999; in particolare hanno il vantaggio di rafforzare il trasferimento del traffi-

co dalla strada alla rotaia, obiettivo perseguito nell'ambito dell'applicazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi.

Le proposte modifiche della legge sulle derrate alimentari non sono state previste nel programma di legislatura 1995-1999.

## **5 Rapporto con il diritto europeo e il diritto dell'OMC<sup>94</sup>**

### **51 Ricerca**

Va da sé che i provvedimenti previsti per applicare in Svizzera l'accordo bilaterale sulla ricerca sono conformi al diritto europeo. La base giuridica a livello europeo è costituita dalla decisione 182/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 dicembre 1998 relativa al quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1998-2002), pubblicata il 1° febbraio 1999 (GU L 26).

### **52 Appalti pubblici**

L'accordo non comporta una ripresa del diritto europeo da parte della Svizzera. Esso si fonda piuttosto sull'equivalenza dei sistemi giuridici di entrambe le parti contraenti. Gli adeguamenti giuridici ancora da effettuare a livello federale e cantonale (cfr. n. 225) garantiranno agli offerenti europei lo stesso accesso al mercato riservato agli offerenti svizzeri, a loro volta trattati in modo paritario sul territorio dell'UE. Lo stesso vale per l'accesso ai rimedi giuridici.

L'accordo non modifica gli obblighi della Svizzera rispetto agli altri Paesi membri dell'OMC. L'estensione ai Comuni del campo d'applicazione dell'accordo OMC sugli appalti pubblici (AAP) si limita ad offerenti dell'UE, poiché in questo caso esiste reciprocità. Gli altri membri dell'accordo non possono così chiedere alla Svizzera di sottoporre all'AAP anche i Comuni. Anche la reciproca liberalizzazione negli altri settori non tocca gli obblighi della Svizzera nei confronti degli altri membri dell'AAP o dell'OMC.

### **53 Ostacoli tecnici agli scambi**

Per quanto concerne l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio, l'accordo corrisponde sotto ogni aspetto alla legislazione e alla politica della CE nonché agli obiettivi della politica svizzera di integrazione. Esso completa l'Accordo di libero scambio del 1972, che non prevede alcuna disposizione esplicita sul riconoscimento di valutazioni della conformità. Il riconoscimento reciproco su due livelli non costringe tuttavia il nostro Paese ad armonizzare il suo diritto con quello europeo. Se, conformemente all'articolo 1 capoverso 2 dell'accordo, le disposizioni svizzere sono riconosciute come equivalenti a quelle europee, i prodotti svizzeri hanno accesso diretto al mercato interno europeo. Se il Legislatore decide, nell'interesse pubblico

<sup>94</sup> Gli accordi settoriali vanno notificati all'OMC conformemente all'articolo XXIV GATT 1994.

come previsto dall'articolo 4 capoverso 2 LOTC (RS 946.51), di non adeguare alle disposizioni europee le disposizioni svizzere concernenti determinati prodotti che rientrano nel campo d'applicazione dell'accordo, a questi prodotti svizzeri è riservato solo un accesso indiretto alla CE; in base all'articolo 1 capoverso 1, la loro conformità con il diritto comunitario deve essere riesaminata nell'ambito di una seconda procedura. Questa soluzione riserva al Legislatore svizzero un ampio margine di manovra nel processo di adeguamento.

Per garantire un mercato europeo il più omogeneo possibile, la Svizzera dovrà concludere un accordo analogo con i Paesi dell'AELS-SEE.

Quale membro dell'OMC, la Svizzera partecipa anche all'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (RS 0.632.231.41), che disciplina a grandi linee gli obblighi delle parti contraenti nell'ambito di prescrizioni, norme tecniche e valutazioni della conformità. Questo regolamento intende impedire che prescrizioni, norme o procedure di valutazione della conformità si trasformino in inutili ostacoli agli scambi.

L'accordo in questione tiene inoltre conto dell'importantissimo ruolo che il riconoscimento reciproco delle valutazioni di conformità svolge nello smantellamento di simili ostacoli agli scambi; il numero 6.3 chiede infatti agli Stati membri di essere pronti, su richiesta di altri partecipanti, ad aprire negoziati in tal senso. L'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione di conformità è pertanto compatibile anche con i disciplinamenti dell'OMC.

## 54 Agricoltura

L'accordo sull'agricoltura istituisce una dinamica di avvicinamento al diritto europeo; riserva infatti all'apposito Comitato misto la possibilità di estendere ulteriormente i settori giuridici coperti dagli allegati, mano a mano che la Svizzera emana norme di legge equivalenti.

Nel caso dell'accordo sull'agricoltura occorre distinguere tra quantità, che in relazione al diritto europeo non ha nessuna incidenza, e qualità, con il relativo smantellamento degli ostacoli tecnici agli scambi (cfr. n. 243.41), che in tale ambito assume un'importanza fondamentale. I relativi allegati si fondano in larga parte sul riconoscimento reciproco delle rispettive legislazioni, che possono così essere accostate e interconnesse. Questo vale per il settore fitosanitario, dove il principio del riconoscimento reciproco è ulteriormente rafforzato da una dichiarazione comune che definisce la procedura necessaria in tal senso. Nel settore dei foraggi, lo stesso principio è completato con una clausola evolutiva. Anche l'allegato sulle sementi prevede il riconoscimento reciproco delle legislazioni; pur essendo limitato a determinate specie, può comunque essere esteso ad altre, non appena la Svizzera abbia adeguato il suo patrimonio normativo. Il riconoscimento reciproco è previsto anche per i prodotti vinicoli; non è tuttavia applicato nell'allegato sulle bevande alcoliche; in una dichiarazione comune il nostro Paese si impegna però ad adeguare la sua legislazione a quella europea. L'allegato sui prodotti biologici stabilisce l'equivalenza tra le legislazioni di entrambe le parti, che si impegnano ad estendere i rispettivi campi d'applicazione. Mentre l'allegato concernente le norme di commercializzazione per i prodotti ortofrutticoli si limita al riconoscimento dei controlli di conformità in relazione alle norme UE, nell'allegato concernente il settore veterinario si riconosce ad entrambe le parti di disporre di legislazioni simili, che portano agli stessi risultati.

Anche l'istituzione di un Comitato misto in questo settore, incaricato di discutere tutte le questioni relative all'allegato e alla sua applicazione, va valutato positivamente nell'ottica dello sviluppo della legislazione di entrambe le parti. Va menzionata anche la dichiarazione comune nel campo della protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, in cui la Svizzera e l'UE prevedono di riprendere le relative disposizioni nel testo dell'accordo non appena sarà stata applicata la legislazione comunitaria. Non va dimenticata la dichiarazione della Svizzera relativa alla denominazione del pollame in riferimento ai metodi di allevamento, in cui il nostro Paese si dichiara pronto a intraprendere i passi necessari per emanare una legislazione che corrisponda al diritto comunitario in tale ambito. La prevista modifica della legge sulle derrate alimentari permetterà di creare le condizioni quadro volte a garantire la necessaria equivalenza del diritto svizzero con quello comunitario.

Per quanto concerne il diritto dell'OMC, l'accordo agricolo, che ha carattere preferenziale, è compatibile con le disposizioni dell'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT 1994) concernenti le unioni doganali e sugli spazi di libero scambio nella misura in cui estende l'accesso preferenziale al mercato per determinati prodotti agricoli stabilito nell'accordo di libero scambio del 1972 e aggiunge disposizioni e facilitazioni ulteriori nel settore non tariffario. Le misure protezionistiche agricole nei confronti di Paesi terzi non saranno aumentate in alcun caso. Le possibilità di accesso al mercato istituite dall'Uruguay-Round restano immutate e sono illimitatamente a disposizione di tutti i partner commerciali sulla base dell'elenco svizzero di impegni LIX. Le concessioni tariffali di cui beneficia l'UE sono stabilite nell'ambito di contingenti doganali preferenziali. I contingenti corrispondenti rispecchiano le attuali quote dell'UE nel mercato svizzero. Queste importazioni favorite dal punto di vista tariffale sono, in alcuni casi particolari, parte dei contingenti doganali OMC; negli altri casi di contingenti al di fuori dei contingenti doganali OMC. Le condizioni stabilite dal GATT 1994 (in part. all'art. XXIV), sono rispettate e permettono di derogare dalla clausola della nazione più favorita prevista dall'OMC, in base alla quale le concessioni di cui beneficia una parte contraente valgono per tutti i membri dell'OMC.

La proposta modifica della legge sulle derrate alimentari mira ad adeguarne le prescrizioni igieniche a quelle previste dal diritto europeo, che corrispondono allo standard oggi unanimemente riconosciuto del Codex Alimentarius (standard alimentare comune di FAO e OMC). Le nuove disposizioni applicano così i requisiti stabiliti dagli articoli 2 e 3 dell'accordo del 15 aprile 1994 sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20, RU 1995 2180). Sono proporzionati, non comportano alcuna discriminazione dei prodotti importati e non contraddicono il diritto dell'OMC.

## **55            Trasporto aereo**

L'accordo sul trasporto aereo mira ad armonizzare ulteriormente il diritto svizzero e quello europeo in questo settore. Il suo allegato elenca numerosi atti normativi europei che d'ora in poi saranno applicabili anche in Svizzera; ciò permette all'accordo di corrispondere al diritto europeo.

Nel settore dei trasporti aerei i disciplinamenti dell'OMC possono essere applicati solo limitatamente. In particolare, essi non tengono conto dell'intero aspetto giuridi-

co di questo settore. Nella misura in cui si tratti di disposizioni concernenti l'armonizzazione tecnica, l'accordo – come spiegato sopra – non porta sostanzialmente niente di nuovo: in Svizzera tali prescrizioni sono infatti già in vigore, grazie soprattutto all'adesione alle diverse organizzazioni tecniche esistenti a livello internazionale. Sono compatibili con i principi stabiliti nella legislazione OMC per il settore dei trasporti aerei.

## **56            Trasporti terrestri**

L'accordo risulta incompatibile con il diritto comunitario attualmente in vigore su un solo elemento importante: il divieto del cabotaggio nazionale sul territorio svizzero e comunitario. Questa restrizione deriva dall'intenzione delle due parti contraenti di limitare l'accesso al loro mercato interno dei trasporti. L'accordo comporterà la modifica di numerosi accordi bilaterali conclusi con Paesi membri dell'UE nel settore dei trasporti su strada.

Occorre segnalare che la maggior parte degli accordi bilaterali concernenti i trasporti su strada conclusi tra la Svizzera e i Paesi europei che non aderiscono all'UE contempla una disposizione che vieta il trattamento discriminatorio dei trasportatori dell'altra parte contraente rispetto ai trasportatori svizzeri. Su tale base, è quindi probabile che durante il periodo transitorio questi Paesi chiedano contingenti di 40 tonnellate. Occorrerà trovare una soluzione globale che regoli questo aspetto per i Paesi dell'Europa centrale e orientale e i Paesi dell'AELS e che tenga conto dei flussi di traffico con questi Paesi.

I pedaggi previsti nel quadro dell'accordo sui trasporti terrestri sono conformi ai principi di non discriminazione e di trattamento nazionale dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS). Sono in effetti applicati in modo equivalente sia ai trasportatori svizzeri sia ai trasportatori esteri.

Malgrado costituiscano una restrizione quantitativa, i contingenti per i veicoli di 40 tonnellate non sono contrari al sistema del GATS. Costituiscono in effetti una facilitazione tecnica per l'accesso al mercato svizzero dei trasporti su strada. Anche il principio della non discriminazione è rispettato, dato che i Paesi membri dell'UE ottengono contingenti almeno tanto elevati quanto i trasportatori svizzeri.

Anche il fatto che i Paesi europei non membri dell'UE non ottengono dei contingenti non è contrario agli impegni contratti dalla Svizzera nel quadro del GATS. In effetti, nell'accordo GATS il nostro Paese ha limitato il suo accesso al mercato dei trasporti su strada al grado di liberalizzazione convenuto nel quadro degli accordi bilaterali e ottenuto un'esenzione dalla clausola della nazione più favorita (MFN) in questo settore. Per ottenere contingenti gli Stati menzionati sopra non potranno dunque ricorrere al GATS e, in particolare, a quest'ultima clausola.

Le misure collaterali non sono in contraddizione con il diritto europeo e con il diritto dell'OMC.

## **57            Libera circolazione delle persone**

L'accordo sulla libera circolazione delle persone si orienta in base al diritto comunitario e rispetta i disciplinamenti dell'OMC.

## **571      Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero**

La revisione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero permette di mitigare le contraddizioni esistenti rispetto al diritto internazionale e in particolare rispetto al diritto della CE (cfr. n. 9 del nostro messaggio del 23 marzo 1994, FF 1994 II 495 segg.), ma non di eliminarle completamente.

## **572      Personale medico**

Nell'ambito dell'elaborazione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone e del riconoscimento reciproco dei diplomi ivi sancito è stato tenuto conto delle direttive CE.

## **573      Misure collaterali**

Come già ricordato, il disegno di legge sul distacco di lavoratori si fonda sulla direttiva 96/71/UE del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi<sup>95</sup>. L'articolo 22 dell'allegato 1 all'accordo sulla libera circolazione delle persone fa esplicito riferimento a tale direttiva e consente alla Svizzera di mantenere nei confronti dei lavoratori distaccati le condizioni di lavoro che vigono sul suo territorio. Il disegno corrisponde alla direttiva UE e riprende il suo disciplinamento materiale. Gli altri due disegni riguardanti i salari minimi nei contratti di lavoro normali e la dichiarazione di obbligatorietà generale dei contratti collettivi si fondano solo sul diritto nazionale. Nell'UE non vigono infatti disciplinamenti in questo settore particolare. I disegni non comprendono tuttavia disposizioni che non sarebbero compatibili con il diritto europeo.

## **6            Costituzionalità**

Vi proponiamo innanzitutto di presentare per approvazione i sette accordi settoriali in un unico decreto federale e in seguito di decidere separatamente, settore per settore, sulle necessarie misure d'accompagnamento e di applicazione. Le prestazioni sociali nell'ambito della realizzazione della libera circolazione delle persone con i Paesi della CE e le misure d'accompagnamento per combattere il dumping salariale saranno presentate in un messaggio a parte. Lo stesso metodo viene applicato con le misure collaterali per il trasferimento su rotaia del traffico merci attraverso le Alpi. Questa soluzione è conforme al dettato costituzionale, rispetta il principio dell'unità di materia e corrisponde alla prassi delle autorità federali nel settore dell'approvazione e dell'applicazione di accordi internazionali. Per quanto concerne l'approvazione degli accordi, la legislazione d'applicazione e le misure collaterali, rimandiamo alla tabella riassuntiva del numero 81.

<sup>95</sup> GUL 018 del 21.1.1997, pag. 1.

## 61 Decreto d'approvazione

Le disposizioni concernenti l'entrata in vigore, la proroga e la denuncia simultanea (clausola «della ghigliottina») sono uguali per tutti e sette gli accordi settoriali e li legano giuridicamente tra loro. La presentazione di un solo decreto federale tiene conto di questa connessione e ha il vantaggio di costituire una soluzione semplice, pratica e trasparente. In questo modo lancia una sola votazione e impedisce di piluccare qua e là quanto più piace, atteggiamento del resto non consentito.

La costituzionalità del disegno di decreto concernente i sette accordi settoriali si fonda sull'articolo 54 capoverso 1, che attribuisce alla Confederazione la competenza globale di gestire gli affari esteri e la autorizza a concludere trattati con altri Paesi. La competenza dell'Assemblea federale è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 della nuova Costituzione federale (ex art. 85 n. 5).

## 62 Misure legislative d'accompagnamento e di applicazione

Il disegno di legge federale concernente l'Accordo fra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia si fonda sugli articoli 63 capoverso 1, 82 capoverso 1 e 95 capoverso 1 della nuova Costituzione federale (ex art. 34<sup>ter</sup> cpv. 1 lett. g, 37<sup>bis</sup>, 31<sup>bis</sup> cpv. 2).

Il disegno di legge federale concernente l'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone si fonda essenzialmente sugli articoli 112, 113, 114, 116 capoverso 2, 117, 121 e 122 capoverso 1 della nuova Costituzione federale (art. 34<sup>quater</sup>, 34<sup>bis</sup>, 34<sup>novies</sup>; 34<sup>quinquies</sup> cpv. 2, 69<sup>ter</sup> e 64). La modifica, prevista dal disegno di legge, del decreto federale del 4 ottobre 1985 che stabilisce i contributi, federale e cantonale, all'assicurazione vecchiaia e superstiti (RS 831.100.2) si fonda sul numero II della modifica del 5 ottobre 1984 della legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (RU 1985 2002).

La revisione della legge federale sul libero esercizio delle arti salutari nella Confederazione svizzera si fonda sull'articolo 95 della nuova Costituzione federale (ex art. 33 cpv. 2 e 31<sup>bis</sup>). Il coinvolgimento delle associazioni professionali quali responsabili dei programmi di perfezionamento che andranno accreditati si fonda sull'articolo 63 della nuova Costituzione federale (ex art. 32 cpv. 3). La Confederazione in sé non ha competenza alcuna nel disciplinamento del perfezionamento delle professioni mediche il cui diploma federale autorizza all'esercizio indipendente (art. 2a cpv. 1). Eccezionalmente, essa può fondarsi sull'articolo 54 della nuova Costituzione federale (ex art. 8) per disciplinare il perfezionamento professionale in quei ristretti ambiti nei quali si è impegnata, con trattati internazionali, a riconoscere titoli di perfezionamento ottenuti all'estero. Un disciplinamento omogeneo a livello federale che si attenga al perfezionamento medico è l'unica soluzione sensata, tanto più che finora i Cantoni non sono giunti ad alcun accordo in tal senso.

La modifica della legge federale sull'agricoltura si fonda sull'articolo 104 della nuova Costituzione federale (ex art. 31<sup>octies</sup>).

La principale base costituzionale per la modifica della legge federale sulle derrate alimentari è fornita dall'articolo 118 della nuova Costituzione federale (ex art. 69<sup>bis</sup>). Questa disposizione autorizza la Confederazione ad emanare prescrizioni sull'impie-

go di alimenti nonché di altri oggetti d'uso e di consumo, nella misura in cui possano mettere in pericolo la vita o la salute (ex art. 69<sup>bis</sup> cpv. 1). Le modifiche che qui vi proponiamo permettono di gettare le basi per una ripresa nel diritto svizzero del diritto europeo in materia di igiene delle derrate alimentari animali. Esso persegue la tutela della salute, è verificato scientificamente da diversi gruppi di periti della Commissione UE e corrisponde allo standard oggi unanimemente riconosciuto del Codex Alimentarius. Le modifiche degli articoli 17a, 23 capoverso 5 e 26a LDerr che vi proponiamo sono pertanto state formulate nel rispetto delle competenze attribuite alla Confederazione dall'articolo 118 della nuova Costituzione federale (ex art. 69<sup>bis</sup> cpv. 1). Inoltre non infrangono né il principio della proporzionalità né il principio di uguaglianza davanti alla legge.

### **63            Misure legislative d'accompagnamento nei settori dei trasporti terrestri e della libera circolazione delle persone**

Il disegno di legge concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi si fonda sull'articolo 84 della nuova Costituzione federale (ex art. 36<sup>sexies</sup>).

Il disegno di legge federale sul distacco di lavoratori e altre misure accompagnatorie per la lotta al dumping salariale nonché prestazioni sociali nell'ambito della realizzazione della libera circolazione delle persone con i Paesi membri dell'UE si fonda sugli articoli 110 capoverso 1 lettere a e b della nuova Costituzione federale (ex art. 34<sup>ter</sup>).

### **64            Decreti di credito**

Il disegno di decreto federale concernente il finanziamento della partecipazione della Confederazione Svizzera ai programmi dell'UE di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione negli anni 2001 e 2002 si fonda sull'articolo 64 della nuova Costituzione federale (ex art. 27<sup>sexies</sup>).

La competenza in ambito budgetario dell'Assemblea federale è sancita dall'articolo 167 della nuova Costituzione federale (ex art. 85 n. 10).

Il disegno di decreto federale sull'involucro finanziario per il promovimento del trasporto combinato si fonda sull'articolo 84 della nuova Costituzione federale (ex art. 36<sup>sexies</sup>).

La competenza in ambito budgetario dell'Assemblea federale è sancita dall'articolo 167 della nuova Costituzione federale (ex art. 85 n. 10).

### **65            Referendum facoltativo in materia di trattati internazionali**

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1-3 della nuova Costituzione federale (ex art. 89 cpv. 3 lett. a-c) i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o che implicano un'unificazione multilaterale del diritto sono sottoposti al referendum facoltativo.

I sette accordi settoriali sono denunciabili e non prevedono alcuna adesione ad un'organizzazione internazionale. Resta da verificare se comportano un'unificazione multilaterale del diritto. Dato che i sette accordi sono riuniti in un solo decreto di approvazione, in base alla prassi è sufficiente che uno solo di essi comporti un'unificazione multilaterale del diritto per sottoporre tutto il decreto al referendum in base all'articolo 141 capoverso 2 lettera d numero 3 della nuova Costituzione federale. Questa soluzione, che rinuncia ad una verifica di ogni singolo accordo (cfr. art. 141 cpv. 2 lett. d n. 3, ex art. 89 cpv. 3 lett. c), è chiara e offre il vantaggio di semplificare la procedura, pur non pregiudicando l'assoggettamento degli altri accordi al referendum in base a questo disposto costituzionale. Un esame dettagliato di ogni singolo accordo non modificherebbe in nulla l'applicazione dell'articolo 141 capoverso 2 lettera d numero 3 della nuova Costituzione federale (ex art. 89 cpv. 3 lett. c) per la totalità degli accordi riuniti nell'unico decreto di approvazione e porrebbe solo problemi nell'applicazione di questa clausola di referendum.

In generale si parla di unificazione multilaterale del diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 2 lettera d numero 3 della nuova Costituzione federale (ex art. 89 cpv. 3 lett. c) quando un trattato internazionale comprende diritto unitario per la maggior parte applicabile direttamente e che disciplina un certo ambito giuridico determinabile con precisione (FF 1994 IV 362-363). La maggior parte delle disposizioni dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, in particolare l'allegato I, sancisce in larga misura un diritto unitario ed è adatta a un'applicazione diretta. Le disposizioni si indirizzano alle autorità amministrative e giudiziarie e sono sufficientemente precise a dispiegare un'azione diretta e ad essere applicabili nelle singole fattispecie al punto da poter essere impiegate come base per una decisione concreta (DTF 120 Ia 10 segg.). Inoltre l'accordo sulla libera circolazione delle persone è l'unico che deve essere concluso con la Comunità europea e i suoi Paesi membri («accordo misto»). Questa caratteristica gli attribuisce senza dubbio un carattere multilaterale ai sensi della prassi costituzionale. Poiché, assieme al suo allegato I, esso adempie le condizioni di unificazione multilaterale del diritto, proponiamo di mantenere l'articolo 141 capoverso 2 lettera d numero 3 della nuova Costituzione federale (ex art. 89 cpv. 3 lett. c) come base costituzionale per l'unico decreto di approvazione dei trattati settoriali. Questa decisione non anticipa la procedura prevista per modifiche successive dei trattati in discussione.

Nel caso in cui non doveste condividere la nostra posizione in merito all'unico decreto d'approvazione, ogni accordo dovrebbe essere trattato singolarmente in relazione all'articolo 141 capoverso 2 lettera d numero 3 della nuova Costituzione federale (ex art. 89 cpv. 3 lett. c). Tenuto conto dell'importanza politica dei sette accordi bilaterali nella loro globalità e della nostra politica di integrazione europea, ci auguriamo che sottoponiate a referendum, conformemente all'articolo 141 capoverso 2 della nuova Costituzione federale (ex art. 89 cpv. 4), gli accordi che non rispettano il criterio dell'unificazione multilaterale del diritto.

ACP	Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico
AELS	Associazione europea di libero scambio
ALS	Accordo di libero scambio tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera
APEC	Asian Pacific Economic Cooperation <i>Cooperazione economica Asia-Pacifico</i>
ASA	Associazione svizzera d'assicurazioni
ASEAN	Association of South-East Asian Nations <i>Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico</i>
ASEM	Asia Europe Meeting <i>Dialogo euro-asiatico</i>
BCE	Banca centrale europea
BEI	Banca europea per gli investimenti
BERS	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
BNS	Banca nazionale svizzera
BPF	buona pratica di fabbricazione (good manufacturing practice, GMP)
BPL	buona pratica di laboratorio (good laboratory practice, GLP)
c.	causa
CdCIg	Conferenza dei direttori cantonali d'igiene
CdGCE	Corte di giustizia delle Comunità europee
CE	Comunità europea/europee
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEE	Comunità economica europea (oggi: CE)
Coreper	Comité des représentants permanents <i>Comitato dei rappresentanti permanenti</i>
Cosac	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements des Etats membres de l'UE <i>Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti degli Stati membri dell'UE</i>
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique <i>Cooperazione europea nel settore della ricerca scientifica e tecnica</i>
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera
CSGA	Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (3° pilastro dell'UE)
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
Ecofin	Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze dell'UE
ecu <sup>96</sup>	European Currency Unit <i>Unità di conto europea</i>
Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
Eureka	Iniziativa europea nel settore della cooperazione tecnologica
Europol	Ufficio europeo di polizia
Eurostat	Istituto statistico delle comunità europee
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations

<sup>96</sup> A partire dal 1° gennaio 1999 convertito irrevocabilmente in euro (unità monetaria europea), con un rapporto di 1:1.

*Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura*

FEAOG	Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia
FES	Fondo europeo di sviluppo
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FF	Foglio federale
FSIH	Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
GATS	General Agreement on Trade in Services <i>Accordo generale sugli scambi di servizi</i>
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade <i>Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio</i>
GPA	Government Procurement Agreement <i>Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici</i>
GU	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
IVA	imposta sul valore aggiunto
lett.	lettera
MAI	Multilateral Agreement on Investments <i>Accordo multilaterale sugli investimenti</i>
Mercosur	Mercado Común del Sur <i>Mercato comune dell'America latina</i>
MRA	mutual recognition agreement
n.	numero
NAFTA	North American Free Trade Agreement <i>Accordo nordamericano di libero scambio</i>
NATO	North Atlantic Treaty Organization <i>Organizzazione del Patto del Nordatlantico</i>
nCost.	nuova Costituzione federale
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PAC	Politica agricola comune (della CE)
PECO	Paesi dell'Europa centrale e orientale
PESC	Politica estera e di sicurezza comune (2° pilastro dell'UE)
Phare	Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy <i>Programma di sostegno dell'UE per i Paesi dell'Europa centrale e orientale</i>
PIL	prodotto interno lordo
PMI	piccole e medie imprese
PNL	prodotto nazionale lordo
PQR	Programma quadro della Comunità europea di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (Programma quadro di ricerca)
Racc.	Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SEBC	Sistema europeo delle banche centrali

SEE	Spazio economico europeo
SIS	Sistema informativo Schengen
SME	Sistema monetario europeo
Tacis	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States <i>Programma di sostegno dell'UE per la CSI</i>
TDC	Tariffa doganale comune
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights <i>Accordo OMC sui diritti di proprietà intellettuale connessi al commercio</i>
TTPCP	tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UE	Unione europea (1° pilastro: CE, CECA, Euratom; 2° pilastro: PESC; 3° pilastro: CSGA)
UEM	Unione economica e monetaria
UEO	Unione dell'Europa occidentale
UIT	Unione internazionale delle telecomunicazioni
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development <i>Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo</i>
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization <i>Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura</i>
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USEC	Ufficio svizzero per l'espansione commerciale
USI	Unione svizzera degli imprenditori

## 8                    **Corrispondenze secondo l'articolo 12 del Trattato di Amsterdam**

L'articolo 12 del Trattato di Amsterdam stabilisce che gli articoli, i titoli e le sezioni del Trattato sull'Unione Europea (Trattato UE) e del Trattato istitutivo della Comunità europea (Trattato CE) siano rinumerati nella versione del Trattato di Amsterdam. All'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (1° maggio 1999) le numerazioni riportate qui sotto nella colonna «precedente» sono pertanto state sostituite da quelle figuranti nella colonna «nuova». Il presente messaggio utilizza la numerazione in vigore al momento della parafa («precedente»).

### **A. Trattato sull'Unione Europea (Trattato UE)**

Numerazione		Numerazione	
precedente	nuova	precedente	nuova
<b>Titolo I</b>	<b>Titolo I</b>	<b>Titolo VI (***)</b>	<b>Titolo VI</b>
Articolo A	Articolo 1	Articolo K.1	Articolo 29
Articolo B	Articolo 2	Articolo K.2	Articolo 30
Articolo C	Articolo 3	Articolo K.3	Articolo 31
Articolo D	Articolo 4	Articolo K.4	Articolo 32
Articolo E	Articolo 5	Articolo K.5	Articolo 33
Articolo F	Articolo 6	Articolo K.6	Articolo 34
Articolo F.1 (*)	Articolo 7	Articolo K.7	Articolo 35
<b>Titolo II</b>	<b>Titolo II</b>	Articolo K.8	Articolo 36
Articolo G	Articolo 8	Articolo K.9	Articolo 37
<b>Titolo III</b>	<b>Titolo III</b>	Articolo K.10	Articolo 38
Articolo H	Articolo 9	Articolo K.11	Articolo 39
<b>Titolo IV</b>	<b>Titolo IV</b>	Articolo K.12	Articolo 40
Articolo I	Articolo 10	Articolo K.13	Articolo 41
<b>Titolo V (***)</b>	<b>Titolo V</b>	Articolo K.14	Articolo 42
Articolo J.1	Articolo 11	<b>Titolo VIa (**)</b>	<b>Titolo VII</b>
Articolo J.2	Articolo 12	Articolo K.15 (*)	Articolo 43
Articolo J.3	Articolo 13	Articolo K.16 (*)	Articolo 44
Articolo J.4	Articolo 14	Articolo K.17 (*)	Articolo 45
Articolo J.5	Articolo 15	<b>Titolo VII</b>	<b>Titolo VIII</b>
Articolo J.6	Articolo 16	Articolo L	Articolo 46
Articolo J.7	Articolo 17	Articolo M	Articolo 47
Articolo J.8	Articolo 18	Articolo N	Articolo 48
Articolo J.9	Articolo 19	Articolo O	Articolo 49
Articolo J.10	Articolo 20	Articolo P	Articolo 50
Articolo J.11	Articolo 21	Articolo Q	Articolo 51
Articolo J.12	Articolo 22	Articolo R	Articolo 52
Articolo J.13	Articolo 23	Articolo S	Articolo 53
Articolo J.14	Articolo 24		
Articolo J.15	Articolo 25		
Articolo J.16	Articolo 26		
Articolo J.17	Articolo 27		
Articolo J.18	Articolo 28		

(\*) Nuovo articolo, introdotto dal Trattato di Amsterdam.

(\*\*) Nuovo titolo, introdotto dal Trattato di Amsterdam.

(\*\*\*) Titolo, ristrutturato dal Trattato di Amsterdam.

## B. Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE)

Numerazione		Numerazione	
precedente	nuova	precedente	nuova
<b>Prima parte</b>	<b>Prima parte</b>	Articolo 32 (abrogato)	–
Articolo 1	Articolo 1	Articolo 33 (abrogato)	–
Articolo 2	Articolo 2	Articolo 34	Articolo 29
Articolo 3	Articolo 3	Articolo 35 (abrogato)	–
Articolo 3a	Articolo 4	Articolo 36	Articolo 30
Articolo 3b	Articolo 5	Articolo 37	Articolo 31
Articolo 3c (*)	Articolo 6	<b>Titolo II</b>	<b>Titolo II</b>
Articolo 4	Articolo 7	Articolo 38	Articolo 32
Articolo 4a	Articolo 8	Articolo 39	Articolo 33
Articolo 4b	Articolo 9	Articolo 40	Articolo 34
Articolo 5	Articolo 10	Articolo 41	Articolo 35
Articolo 5a (*)	Articolo 11	Articolo 42	Articolo 36
Articolo 6	Articolo 12	Articolo 43	Articolo 37
Articolo 6a (*)	Articolo 13	Articolo 44 (abrogato)	–
Articolo 7 (abrogato)	–	Articolo 45 (abrogato)	–
Articolo 7a	Articolo 14	Articolo 46	Articolo 38
Articolo 7b (abrogato)	–	Articolo 47 (abrogato)	–
Articolo 7c	Articolo 15	<b>Titolo III</b>	<b>Titolo III</b>
Articolo 7d (*)	Articolo 16	<b>Capitolo 1</b>	<b>Capitolo 1</b>
<b>Seconda parte</b>	<b>Seconda parte</b>	Articolo 48	Articolo 39
Articolo 8	Articolo 17	Articolo 49	Articolo 40
Articolo 8a	Articolo 18	Articolo 50	Articolo 41
Articolo 8b	Articolo 19	Articolo 51	Articolo 42
Articolo 8c	Articolo 20	<b>Capitolo 2</b>	<b>Capitolo 2</b>
Articolo 8d	Articolo 21	Articolo 52	Articolo 43
Articolo 8e	Articolo 22	Articolo 53 (abrogato)	–
<b>Terza parte</b>	<b>Terza parte</b>	Articolo 54	Articolo 44
<b>Titolo I</b>	<b>Titolo I</b>	Articolo 55	Articolo 45
Articolo 9	Articolo 23	Articolo 56	Articolo 46
Articolo 10	Articolo 24	Articolo 57	Articolo 47
Articolo 11 (abrogato)	–	Articolo 58	Articolo 48
<b>Capitolo 1</b>	<b>Capitolo 1</b>	<b>Capitolo 3</b>	
<b>Sezione 1 (stralcata)</b>		Articolo 59	Articolo 49
Articolo 12	Articolo 25	Articolo 60	Articolo 50
Articolo 13 (abrogato)	–	Articolo 61	Articolo 51
Articolo 14 (abrogato)	–	Articolo 62 (abrogato)	–
Articolo 15 (abrogato)	–	Articolo 63	Articolo 52
Articolo 16 (abrogato)	–	Articolo 64	Articolo 53
Articolo 17 (abrogato)	–	Articolo 65	Articolo 54
<b>Sezione 2 (stralcata)</b>		Articolo 66	Articolo 55
Articolo 18 (abrogato)	–	<b>Capitolo 4</b>	
Articolo 19 (abrogato)	–	Articolo 67 (abrogato)	–
Articolo 20 (abrogato)	–	Articolo 68 (abrogato)	–
Articolo 21 (abrogato)	–	Articolo 69 (abrogato)	–
Articolo 22 (abrogato)	–	Articolo 70 (abrogato)	–
Articolo 23 (abrogato)	–	Articolo 71 (abrogato)	–
Articolo 24 (abrogato)	–	Articolo 72 (abrogato)	–
Articolo 25 (abrogato)	–	Articolo 73 (abrogato)	–
Articolo 26 (abrogato)	–	Articolo 73a (abrogato)	–
Articolo 27 (abrogato)	–	Articolo 73b	Articolo 56
Articolo 28	Articolo 26	Articolo 73c	Articolo 57
Articolo 29	Articolo 27	Articolo 73d	Articolo 58
<b>Capitolo 2</b>	<b>Capitolo 2</b>	Articolo 73e (abrogato)	–
Articolo 30	Articolo 28	Articolo 73f	Articolo 59
Articolo 31 (abrogato)	–	Articolo 73g	Articolo 60

(\*) Nuovo articolo, introdotto dal Trattato di Amsterdam.

Numerazione		Numerazione	
precedente	nuova	precedente	nuova
Articolo 73h (abrogato)	–	Articolo 103	Articolo 99
<b>Titolo IIIa (**)</b>	<b>Titolo IV</b>	Articolo 103a	Articolo 100
Articolo 73i (*)	Articolo 61	Articolo 104	Articolo 101
Articolo 73j (*)	Articolo 62	Articolo 104a	Articolo 102
Articolo 73k (*)	Articolo 63	Articolo 104b	Articolo 103
Articolo 73l (*)	Articolo 64	Articolo 104c	Articolo 104
Articolo 73m (*)	Articolo 65	<b>Capitolo 2</b>	<b>Capitolo 2</b>
Articolo 73n (*)	Articolo 66	Articolo 105	Articolo 105
Articolo 73o (*)	Articolo 67	Articolo 105a	Articolo 106
Articolo 73p (*)	Articolo 68	Articolo 106	Articolo 107
Articolo 73q (*)	Articolo 69	Articolo 107	Articolo 108
<b>Titolo IV</b>	<b>Titolo V</b>	Articolo 108	Articolo 109
Articolo 74	Articolo 70	Articolo 108a	Articolo 110
Articolo 75	Articolo 71	Articolo 109	Articolo 111
Articolo 76	Articolo 72	<b>Capitolo 3</b>	<b>Capitolo 3</b>
Articolo 77	Articolo 73	Articolo 109a	Articolo 112
Articolo 78	Articolo 74	Articolo 109b	Articolo 113
Articolo 79	Articolo 75	Articolo 109c	Articolo 114
Articolo 80	Articolo 76	Articolo 109d	Articolo 115
Articolo 81	Articolo 77	<b>Capitolo 4</b>	<b>Capitolo 4</b>
Articolo 82	Articolo 78	Articolo 109e	Articolo 116
Articolo 83	Articolo 79	Articolo 109f	Articolo 117
Articolo 84	Articolo 80	Articolo 109g	Articolo 118
<b>Titolo V</b>	<b>Titolo VI</b>	Articolo 109h	Articolo 119
<b>Capitolo 1</b>	<b>Capitolo 1</b>	Articolo 109i	Articolo 120
<b>Sezione 1</b>	<b>Sezione 1</b>	Articolo 109j	Articolo 121
Articolo 85	Articolo 81	Articolo 109k	Articolo 122
Articolo 86	Articolo 82	Articolo 109l	Articolo 123
Articolo 87	Articolo 83	Articolo 109m	Articolo 124
Articolo 88	Articolo 84	<b>Titolo VIa (**)</b>	<b>Titolo VIII</b>
Articolo 89	Articolo 85	Articolo 109n (*)	Articolo 125
Articolo 90	Articolo 86	Articolo 109o (*)	Articolo 126
<b>Sezione 2 (stralciata)</b>	–	Articolo 109p (*)	Articolo 127
Articolo 91 (abrogato)	–	Articolo 109q (*)	Articolo 128
<b>Sezione 3</b>	<b>Sezione 2</b>	Articolo 109r (*)	Articolo 129
Articolo 92	Articolo 87	Articolo 109s (*)	Articolo 130
Articolo 93	Articolo 88	<b>Titolo VII</b>	<b>Titolo IX</b>
Articolo 94	Articolo 89	Articolo 110	Articolo 131
<b>Capitolo 2</b>	<b>Capitolo 2</b>	Articolo 111 (abrogato)	–
Articolo 95	Articolo 90	Articolo 112	Articolo 132
Articolo 96	Articolo 91	Articolo 113	Articolo 133
Articolo 97 (abrogato)	–	Articolo 114 (abrogato)	–
Articolo 98	Articolo 92	Articolo 115	Articolo 134
Articolo 99	Articolo 93	<b>Titolo VIIa (**)</b>	<b>Titolo X</b>
<b>Capitolo 3</b>	<b>Capitolo 3</b>	Articolo 116 (*)	Articolo 135
Articolo 100	Articolo 94	<b>Titolo VIII</b>	<b>Titolo XI</b>
Articolo 100a	Articolo 95	<b>Capitolo 1 (***)</b>	<b>Capitolo 1</b>
Articolo 100b (abrogato)	–	Articolo 117	Articolo 136
Articolo 100c (abrogato)	–	Articolo 118	Articolo 137
Articolo 100d (abrogato)	–	Articolo 118a	Articolo 138
Articolo 101	Articolo 96	Articolo 118b	Articolo 139
Articolo 102	Articolo 97	Articolo 118c	Articolo 140
<b>Titolo VI</b>	<b>Titolo VII</b>	Articolo 119	Articolo 141
<b>Capitolo 1</b>	<b>Capitolo 1</b>	Articolo 119a	Articolo 142
Articolo 102a	Articolo 98	Articolo 120	Articolo 143

(\*) Nuovo articolo, introdotto dal Trattato di Amsterdam.

(\*\*) Nuovo titolo, introdotto dal Trattato di Amsterdam.

(\*\*\*) Capitolo 1, ristrutturato dal Trattato di Amsterdam.

Numerazione		Numerazione	
precedente	nuova	precedente	nuova
Articolo 121	Articolo 144	<b>Titolo I</b>	<b>Titolo I</b>
Articolo 122	Articolo 145	<b>Capitolo 1</b>	<b>Capitolo 1</b>
<b>Capitolo 2</b>	<b>Capitolo 2</b>	<b>Sezione 1</b>	<b>Sezione 1</b>
Articolo 123	Articolo 146	Articolo 137	Articolo 189
Articolo 124	Articolo 147	Articolo 138	Articolo 190
Articolo 125	Articolo 148	Articolo 138a	Articolo 191
<b>Capitolo 3</b>	<b>Capitolo 3</b>	Articolo 138b	Articolo 192
Articolo 126	Articolo 149	Articolo 138c	Articolo 193
Articolo 127	Articolo 150	Articolo 138d	Articolo 194
<b>Titolo IX</b>	<b>Titolo XII</b>	Articolo 138e	Articolo 195
Articolo 128	Articolo 151	Articolo 139	Articolo 196
<b>Titolo X</b>	<b>Titolo XIII</b>	Articolo 140	Articolo 197
Articolo 129	Articolo 152	Articolo 141	Articolo 198
<b>Titolo XI</b>	<b>Titolo XIV</b>	Articolo 142	Articolo 199
Articolo 129a	Articolo 153	Articolo 143	Articolo 200
<b>Titolo XII</b>	<b>Titolo XV</b>	Articolo 144	Articolo 201
Articolo 129b	Articolo 154	<b>Sezione 2</b>	<b>Sezione 2</b>
Articolo 129c	Articolo 155	Articolo 145	Articolo 202
Articolo 129d	Articolo 156	Articolo 146	Articolo 203
<b>Titolo XIII</b>	<b>Titolo XVI</b>	Articolo 147	Articolo 204
Articolo 130	Articolo 157	Articolo 148	Articolo 205
<b>Titolo XIV</b>	<b>Titolo XVII</b>	Articolo 149 (abrogato)	–
Articolo 130a	Articolo 158	Articolo 150	Articolo 206
Articolo 130b	Articolo 159	Articolo 151	Articolo 207
Articolo 130c	Articolo 160	Articolo 152	Articolo 208
Articolo 130d	Articolo 161	Articolo 153	Articolo 209
Articolo 130e	Articolo 162	Articolo 154	Articolo 210
<b>Titolo XV</b>	<b>Titolo XVIII</b>	<b>Sezione 3</b>	<b>Sezione 3</b>
Articolo 130f	Articolo 163	Articolo 155	Articolo 211
Articolo 130g	Articolo 164	Articolo 156	Articolo 212
Articolo 130h	Articolo 165	Articolo 157	Articolo 213
Articolo 130i	Articolo 166	Articolo 158	Articolo 214
Articolo 130j	Articolo 167	Articolo 159	Articolo 215
Articolo 130k	Articolo 168	Articolo 160	Articolo 216
Articolo 130l	Articolo 169	Articolo 161	Articolo 217
Articolo 130m	Articolo 170	Articolo 162	Articolo 218
Articolo 130n	Articolo 171	Articolo 163	Articolo 219
Articolo 130o	Articolo 172	<b>Sezione 4</b>	<b>Sezione 4</b>
Articolo 130p	Articolo 173	Articolo 164	Articolo 220
Articolo 130q (abrogato)	–	Articolo 165	Articolo 221
<b>Titolo XVI</b>	<b>Titolo XIX</b>	Articolo 166	Articolo 222
Articolo 130r	Articolo 174	Articolo 167	Articolo 223
Articolo 130s	Articolo 175	Articolo 168	Articolo 224
Articolo 130t	Articolo 176	Articolo 168a	Articolo 225
<b>Titolo XVII</b>	<b>Titolo XX</b>	Articolo 169	Articolo 226
Articolo 130u	Articolo 177	Articolo 170	Articolo 227
Articolo 130v	Articolo 178	Articolo 171	Articolo 228
Articolo 130w	Articolo 179	Articolo 172	Articolo 229
Articolo 130x	Articolo 180	Articolo 173	Articolo 230
Articolo 130y	Articolo 181	Articolo 174	Articolo 231
<b>Quarta parte</b>	<b>Quarta parte</b>	Articolo 175	Articolo 232
Articolo 131	Articolo 182	Articolo 176	Articolo 233
Articolo 132	Articolo 183	Articolo 177	Articolo 234
Articolo 133	Articolo 184	Articolo 178	Articolo 235
Articolo 134	Articolo 185	Articolo 179	Articolo 236
Articolo 135	Articolo 186	Articolo 180	Articolo 237
Articolo 136	Articolo 187	Articolo 181	Articolo 238
Articolo 136a	Articolo 188	Articolo 182	Articolo 239
<b>Quinta parte</b>	<b>Quinta parte</b>	Articolo 183	Articolo 240

Numerazione		Numerazione	
precedente	nuova	precedente	nuova
Articolo 184	Articolo 241	Articolo 216	Articolo 289
Articolo 185	Articolo 242	Articolo 217	Articolo 290
Articolo 186	Articolo 243	Articolo 218 (*)	Articolo 291
Articolo 187	Articolo 244	Articolo 219	Articolo 292
Articolo 188	Articolo 245	Articolo 220	Articolo 293
<b>Sezione 5</b>	<b>Sezione 5</b>	Articolo 221	Articolo 294
Articolo 188a	Articolo 246	Articolo 222	Articolo 295
Articolo 188b	Articolo 247	Articolo 223	Articolo 296
Articolo 188c	Articolo 248	Articolo 224	Articolo 297
<b>Capitolo 2</b>	<b>Capitolo 2</b>	Articolo 225	Articolo 298
Articolo 189	Articolo 249	Articolo 226 (abrogato)	–
Articolo 189a	Articolo 250	Articolo 227	Articolo 299
Articolo 189b	Articolo 251	Articolo 228	Articolo 300
Articolo 189c	Articolo 252	Articolo 228a	Articolo 301
Articolo 190	Articolo 253	Articolo 229	Articolo 302
Articolo 191	Articolo 254	Articolo 230	Articolo 303
Articolo 191a (*)	Articolo 255	Articolo 231	Articolo 304
Articolo 192	Articolo 256	Articolo 232	Articolo 305
<b>Capitolo 3</b>	<b>Capitolo 3</b>	Articolo 233	Articolo 306
Articolo 193	Articolo 257	Articolo 234	Articolo 307
Articolo 194	Articolo 258	Articolo 235	Articolo 308
Articolo 195	Articolo 259	Articolo 236 (*)	Articolo 309
Articolo 196	Articolo 260	Articolo 237 (abrogato)	–
Articolo 197	Articolo 261	Articolo 238	Articolo 310
Articolo 198	Articolo 262	Articolo 239	Articolo 311
<b>Capitolo 4</b>	<b>Capitolo 4</b>	Articolo 240	Articolo 312
Articolo 198a	Articolo 263	Articolo 241 (abrogato)	–
Articolo 198b	Articolo 264	Articolo 242 (abrogato)	–
Articolo 198c	Articolo 265	Articolo 243 (abrogato)	–
<b>Capitolo 5</b>	<b>Capitolo 5</b>	Articolo 244 (abrogato)	–
Articolo 198d	Articolo 266	Articolo 245 (abrogato)	–
Articolo 198e	Articolo 267	Articolo 246 (abrogato)	–
<b>Titolo II</b>	<b>Titolo II</b>	<b>Disposizioni finali</b>	
Articolo 199	Articolo 268	Articolo 247	Articolo 313
Articolo 200 (abrogato)	–	Articolo 248	Articolo 314
Articolo 201	Articolo 269		
Articolo 201a	Articolo 270		
Articolo 202	Articolo 271		
Articolo 203	Articolo 272		
Articolo 204	Articolo 273		
Articolo 205	Articolo 274		
Articolo 205a	Articolo 275		
Articolo 206	Articolo 276		
Articolo 206a (abrogato)	–		
Articolo 207	Articolo 277		
Articolo 208	Articolo 278		
Articolo 209	Articolo 279		
Articolo 209a	Articolo 280		
<b>Sesta parte</b>	<b>Sesta parte</b>		
Articolo 210	Articolo 281		
Articolo 211	Articolo 282		
Articolo 212 (*)	Articolo 283		
Articolo 213	Articolo 284		
Articolo 213a (*)	Articolo 285		
Articolo 213b (*)	Articolo 286		
Articolo 214	Articolo 287		
Articolo 215	Articolo 288		

(\*) Nuovo articolo, introdotto dal Trattato di Amsterdam.

## 9 Atti normativi da approvare

### 91 Panoramica

	<b>Approvazione dei sette accordi</b>
1.	Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità Accordo sul commercio di prodotti agricoli Accordo sul trasporto aereo Accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia Accordo sulla libera circolazione delle persone
	<b>Modifiche di leggi</b>
2.	Legge federale del 9.10.1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr) (9.10.92)
3.	Legge federale concernente l'Accordo fra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, con modifiche delle seguenti due leggi: – legge federale del 19.12.1958 sulla circolazione stradale (LCStr) – legge federale del 18.6.1993 sul trasporto viaggiatori (LTV)
4.	Legge federale concernente l'Accordo fra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, con modifiche delle seguenti 12 leggi: – Legge federale del 26.3.1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) – Legge federale del 16.12.1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) – Legge federale del 19.12.1877 sul libero esercizio delle arti salutari nella Confederazione Svizzera – Legge federale del 20.12.1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) – Legge federale del 19.6.1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) – Legge federale del 19.3.1965 sulle prestazioni complementari (LPC) – Legge federale del 25.6.1982 sulla previdenza professionale (LPP) – Legge federale del 18.3.1994 sull'assicurazione malattie (LAMal) – Legge federale del 17.12.1993 sul libero passaggio (LFLP) – Legge federale del 20.3.1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) – Legge federale del 20.6.1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF) – Legge federale del 25.6.1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza
	<b>Misura di trasposizione sotto forma di decreto di credito</b>
5.	Decreto federale concernente il finanziamento della partecipazione integrale della Confederazione Svizzera ai programmi dell'UE di ricerca negli anni 2001 e 2002;*

<b>Misure d'accompagnamento sotto forma di atti separati</b>	
<b>6.</b>	Legge federale del 29.4.1998 sull'agricoltura (LAgr)
<b>7.</b>	Legge federale concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi
<b>8.</b>	Legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali, con modifiche delle seguenti leggi: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legge federale del 18.12.1987 sul diritto internazionale privato (LDIP)</li> <li>– Legge federale del 30.3.1911 di complemento del Codice civile svizzero (CO)</li> <li>– Legge federale del 28.9.1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro</li> </ul>
<b>Misure d'accompagnamento sotto forma di decreto di credito</b>	
<b>9.</b>	Decreto federale sull'involucro finanziario per il promovimento del trasporto combinato*

\* non sottoposto a referendum