

## Incombe la «clausola ghigliottina»?

*Che cosa succede se la Svizzera contravviene alla libera circolazione delle persone? L'Unione Europea denuncerà l'intero pacchetto di Accordi bilaterali 1 attivando la «clausola ghigliottina»? Potrebbe, ma forse non lo farebbe. L'allarme però non è cessato, al contrario: l'Unione Europea può reagire con contro-misure puntuali, legittimata dal diritto internazionale, e lo farebbe.*

Se la Svizzera contravvenisse alla libera circolazione delle persone nella realizzazione dell'articolo costituzionale 121a sull'immigrazione, potrebbe mettere in pericolo tutti i sette accordi settoriali bilaterali conclusi nel 1999, poiché questi sono giuridicamente associati da una cosiddetta «clausola ghigliottina». Ciò significa che la denuncia di uno solo di questi accordi settoriali comporta che decadano tutti gli altri.

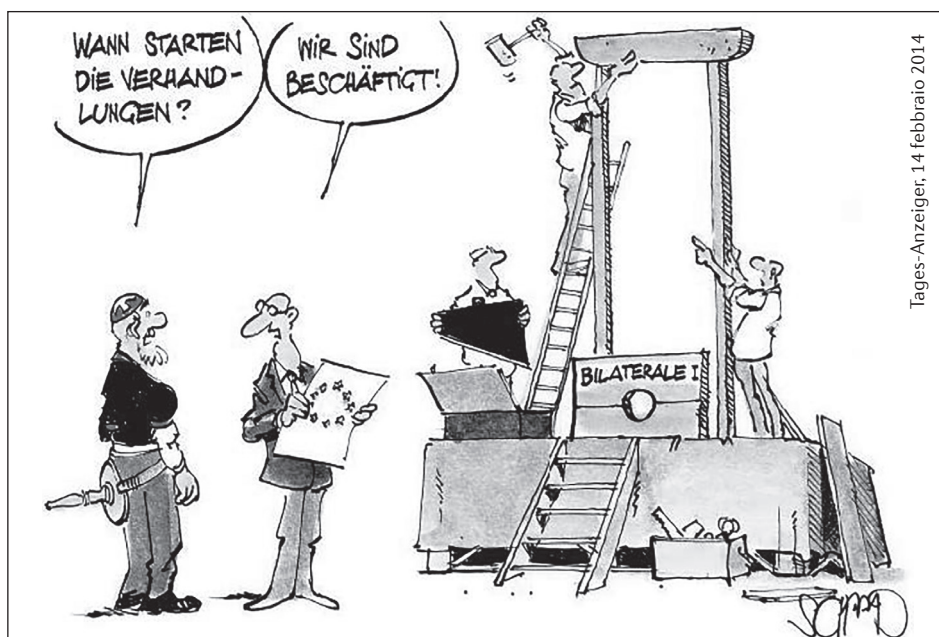
Si arriverebbe a tanto, se davvero la Svizzera contravvenisse al principio della libera circolazione delle persone nella realizzazione dell'articolo costituzionale sull'immigrazione? Attualmente, non c'è una risposta chiara. Gli schieramenti politici possono quindi enfatizzare o minimizzare il rischio, a seconda delle loro intenzioni politiche: gli uni mettono in guardia e vedono avvicinarsi la fine degli Accordi

bilaterali, gli altri si comportano come se l'UE non voglia o non sia in grado di attivare la «clausola ghigliottina». Christoph Blocher, stratega dell'UDC, sostiene: «Io so che l'UE non lascerebbe cadere gli accordi economici con la Svizzera se rinunciamo alla libera circolazione delle persone.»<sup>1</sup> Se con ciò intenda che l'UE non applicherebbe la «clausola ghigliottina» prevista nell'ambito degli Accordi bilaterali 1, potrebbe non aver torto. Ma torto avrebbe se credesse che l'UE accetterebbe senza batter ciglio una violazione della libera circolazione: a sua disposizione ha alternative che possono essere impiegate in modo flessibile, mirato e doloroso.

### Misure già annunciate

Il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker lo ha confermato alla fine del 2015, durante la conferenza stampa congiunta con la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga: l'adozione da parte svizzera di una clausola di salvaguardia unilaterale sarebbe una provocazione, giustificerebbe la disdetta di più accordi bilaterali.<sup>2</sup> Il Consiglio europeo si è espresso in questo senso già alla fine del 2014. Nel suo rapporto sulle relazioni con la Svizzera riteneva messi in pericolo non solo gli Accordi bilaterali 1, bensì addirittura il nucleo delle

relazioni con la Svizzera.<sup>3</sup> Nella loro analisi della situazione, i ministri di tutti gli Stati membri hanno unanimemente messo in dubbio anche la partecipazione della Svizzera allo Spazio di Schengen, agli Accordi di Dublino e ad altri programmi europei, intendendo con ciò, anche



Tages-Anzeiger, 14 febbraio 2014

<sup>1</sup> NZZ, 19 novembre 2015

<sup>2</sup> NZZ, 19 novembre 2015

<sup>3</sup> Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non EU Western European countries, General Affairs Council meeting, Brussels, 16 december 2014

senza citarli espressamente, i programmi di ricerca, quelli sui Media ed Erasmus. L'UE aveva già in precedenza espressamente collegato Erasmus e i programmi sui Media con la libera circolazione delle persone.

### La «clausola ghigliottina», troppo lenta e pesante

Di fronte alla violazione della libera circolazione delle persone potrebbero venire a cadere tutti gli Accordi bilaterali 1, poiché i sette accordi settoriali sono raccolti in un unico pacchetto. ► vedi box «i 7 accordi settoriali dei Bilaterali 1» Questi concernono temi diversi, sono però collegati da una cosiddetta «clausola ghigliottina»: nel caso che una delle parti denunciasse un accordo, decadrebbero tutti. Con questa clausola l'UE ha voluto evitare che la Svizzera potesse ritirarsi a posteriori da un accordo che non le fosse più congeniale. Già al momento della firma degli Accordi l'UE vedeva questo pericolo a proposito della libera circolazione.

Tuttavia, la procedura di rescissione è macchinosa, richiede tempo e non è accertata in tutti i dettagli.

#### I 7 accordi settoriali dei Bilaterali 1

Accanto alla **libera circolazione delle persone**, i Bilaterali 1 contengono i seguenti accordi:

- **Ostacoli tecnici al commercio:** l'accordo regola il riconoscimento reciproco degli attestati di conformità per la maggior parte dei prodotti industriali. Vengono a cadere dispendiosi e costosi duplici esami, e nuovi prodotti possono essere immessi più velocemente sul mercato.
- **Appalti pubblici:** l'accordo migliora l'accesso nell'UE ad appalti pubblici di Comuni e nei settori delle ferrovie, delle telecomunicazioni, dell'erogazione di acqua ed energia. Le imprese svizzere ottengono così l'accesso a un mercato di 1500 miliardi di euro.
- **Trasporti terrestri:** l'accordo regola l'accesso reciproco al mercato e contribuisce al trasferimento delle merci dalla strada alla rotaia del traffico di transito attraverso le Alpi.
- **Trasporti aerei:** l'accordo regola l'accesso reciproco al mercato.
- **Agricoltura:** l'accordo consente l'esportazione senza dazi doganali e contingenti di formaggi, parzialmente di frutti e verdure, così come di carni e vini speciali.
- **Ricerca:** l'accordo consente alle imprese e agli istituti di ricerca svizzeri di partecipare ai programmi e ai progetti di ricerca dell'UE.

Se l'UE prendesse in considerazione una rescissione degli Accordi, dovrebbe innanzitutto consultare ogni Stato membro, ma la procedura non è giuridicamente del tutto chiara: Chi decide? Serve l'unanimità o è sufficiente una maggioranza?

La rescissione potrebbe seguire la stessa procedura che regola la conclusione di un accordo.<sup>4</sup> In questo caso, il Consiglio europeo deciderebbe all'unanimità, inoltre servirebbe l'approvazione del Parlamento europeo.

La necessità di un voto unanime potrebbe allungare i tempi di decisione o persino rivelarsi un ostacolo. Denunciando l'intero pacchetto di Accordi bilaterali 1, che si fondano sull'interesse reciproco, l'UE o perlomeno numerosi Stati membri danneggerebbero infatti anche se stessi. Anche l'UE è interessata ad un accesso facilitato al mercato svizzero. Nel caso dell'accordo sui trasporti terrestri prevalgono probabilmente gli interessi degli Stati membri dell'UE, in particolare dei Paesi confinanti con la Svizzera. ► vedi box «Nessun pericolo per l'accordo sui trasporti terrestri?», pagina 3)

In Svizzera la competenza di una rescissione degli Accordi spetta al Consiglio federale, il quale consulterebbe senz'altro dapprima il Parlamento. Secondo l'esperta di diritto europeo Astrid Epiney, dell'Università di Friburgo i. Ue., il Consiglio federale potrebbe sottoporre una simile decisione ad un referendum obbligatorio o facoltativo.<sup>5</sup>

### Contromisure – più rapide e più mirate

La rescissione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone e la conseguente attivazione della «clausola ghigliottina» è soltanto una delle numerose opzioni che l'UE potrebbe scegliere in reazione ad una violazione da parte svizzera. Può far ricorso a contromisure<sup>6</sup> o ritorsioni<sup>7</sup>, legittimate dal diritto internazionale.

4 Astrid Epiney, Beziehungen Schweiz-EU: Status quo und Perspektiven, in: Patrik Schellenbauer e Gerhard Schwarz (editore), Bilateralismus, was sonst? Zurigo 2015, pagina 55

5 Astrid Epiney, opera citata, pagina 55

6 «Eine Gegenmassnahme ist ein an sich völkerrechtswidriger gewaltfreier Akt, der ausnahmsweise gestattet ist, wenn er von dem «Opfer» eines vorangegangenen, noch andauernden völkerrechtlichen Delikts begangen wird, um dieses Delikt abzustellen. Es ist ein wichtiges Mittel zur Selbsthilfe des Geschädigten gegen Völkerrechtsbrüche. ... Die Gegenmassnahme zielt darauf, die Rückkehr zur Rechtstreue zu erzwingen, das heisst auf Beendigung des völkerrechtswidrigen Verhaltens bzw. auf Wiedergutmachung.» In: Andreas von Arnould, Völkerrecht, 2. Auflage, 2014, Seite 173, abgerufen am 20.01.2016 auf <https://books.google.ch/books?id=INNWB-QAAQBAJ&pg=PA173&lpg=PA173&dq=gegenma%3%9Fnahmen+v%3%9B6lkerrecht&source=bl&ots=4SqrQHUVYL&sig=x-g8T9U-XeT78q6n33npCNxwZT3U&hl=de&sa=X&ved=0oahUKewiWgtv5rLjKAhUCGA8KHZpeB9kQ6AEINzAF#v=onepage&q=gegenma%3%9Fnahmen%20v%3%9B6lkerrecht&f=false>

7 Unter einer Retorsion versteht man eine dem Völkerrecht nicht widersprechende, aber unfreundliche Handlung. Sie kann eine Reaktion auf ein ebensolches Verhalten, aber auch auf ein völkerrechtswidriges Verhalten eines anderen Staates erfolgen. ... ein Druckmittel, ... mit dem der andere Staat dazu bestimmt werden soll, sein rechtswidriges Verhalten einzustellen.» Andreas von Arnould, a. a. O., Seite 91

## Ghigliottina o contromisure

### Clausola Ghigliottina

Consultazioni degli Stati membri su un'eventuale disdetta dei Bilaterali 1.



Proposta di disdetta al Consiglio europeo.



Abolizione dell'intero pacchetto Bilaterali 1.



Grande incertezza su come proseguire.

### Contromisure

Consultazioni degli Stati membri su contromisure concrete.



Le contromisure vengono portate alla commissione mista. È prevista la discussione, ma un accordo non è indispensabile.



Il Consiglio europeo decide di regola in modo consensuale, ma è richiesta solo una maggioranza qualificata.



La Commissione europea concretizza le contromisure decise. Hanno valore fino a che persiste la violazione della libera circolazione.

L'UE può, per esempio, non onorare temporaneamente degli impegni contrattuali presi con la Svizzera, segnatamente in settori particolarmente importanti per la Svizzera, persino nell'ambito della libera circolazione delle merci. Oppure, potrebbe sospendere l'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio. Premesso, però, che le contromisure resterebbero in vigore soltanto finché la Svizzera contravviene alla libera circolazione delle persone.

Tuttavia, l'UE dovrebbe dapprima illustrare e sottoporre a discussione le contromisure previste all'interno della commissione mista con la Svizzera. La Svizzera potrebbe così difendere la propria posizione. Ma non occorre un accordo: se non viene raggiunto, l'UE può imporre delle misure anche senza l'assenso della Svizzera, deve unicamente rispettare il principio di proporzionalità. Se però questo venga considerato tale anche dal punto di vista svizzero è ininfluente, poiché manca un sistema di conciliazione dei conflitti, all'interno del quale la Svizzera possa verificare se le contromisure sono conformi al diritto internazionale.

La competenza sull'entrata in vigore delle contromisure spetta al Consiglio dei ministri dell'UE. Per deciderle serve solo una maggioranza qualificata anziché l'unanimità necessaria per la disdetta degli accordi. L'attuazione delle contromisure spetta poi alla Commissione europea. ► vedi tabella «Ghigliottina o contromisure»

Anche singoli Stati membri potrebbero adottare ritorsioni, e questo senza una precedente decisione a livello di Unione Europea.

### Quali contromisure?

Si può immaginare, ma non prevedere come reagirebbe l'UE. Prevedibile è un collegamento tra la libe-

ra circolazione e la ricerca scientifica, rispettivamente lo scambio di studenti (Erasmus), come esiste già oggi. Quando il Consiglio federale si è rifiutato di firmare il protocollo di allargamento alla Croazia della libera circolazione delle persone, dopo il sì all'iniziativa contro l'immigrazione di massa, l'UE ha reagito con una parziale esclusione della Svizzera dal programma sulla ricerca e il programma di scambio di studenti Erasmus. A causa di ciò, la Svizzera si trova ai margini pure nel programma sui Media. Queste misure valgono finché la Svizzera non chiarisce definitivamente la sua posizione sulla libera circolazio-

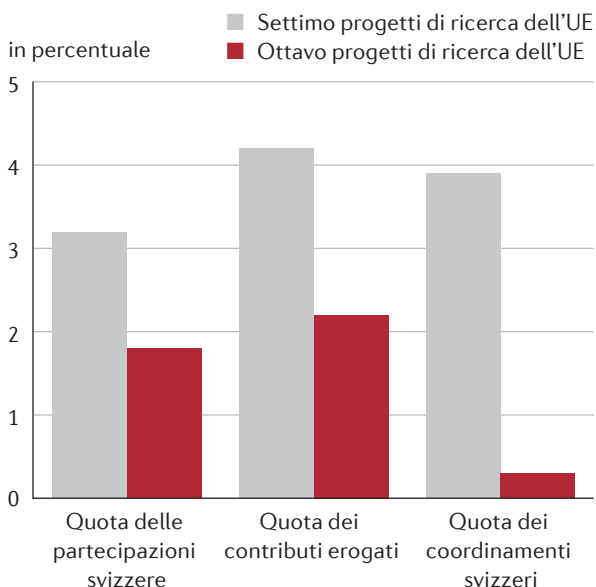
### Nessun pericolo per l'accordo sui trasporti terrestri?

*Non è nell'interesse dell'UE di rinunciare all'accordo sui trasporti terrestri, poiché ne potrebbe conseguire una limitazione del traffico di transito attraverso la Svizzera. Italia e Germania hanno un forte interesse a che la via più breve fra i due paesi resti aperta. Francia e Austria potrebbero essere toccati pesantemente dal traffico di chi deve aggirare la Svizzera. I paesi limitrofi avrebbero quindi scarso interesse a denunciare l'intero pacchetto di Accordi bilaterali 1.*

*Si sbaglia però chi ne deduce che la Svizzera è in una posizione negoziale forte. «La chiusura di un'infrastruttura esistente non si presta come «minaccia» credibile in un negoziato»<sup>8</sup>. Non porterebbe nulla alla Svizzera, al di là di enormi dissavanzzi, se le capacità della NEAT non venissero utilizzate. Siccome l'UE può reagire con contromisure specifiche, non vorrà di certo mettere in gioco l'accordo sui trasporti terrestri attivando la «clausola ghigliottina».*

<sup>8</sup> Daniel Müller-Jentsch, Gegenseitige Abhängigkeiten im Landverkehr, in: Patrik Schellenbauer e Gerhard Schwarz, opera citata, pagina 251

## Crolla la collaborazione scientifica



Fonte: Dipartimento federale dell'economia pubblica, della formazione e della ricerca WBF, 2016

ne. Se non la chiarisce entro la fine del 2016, lo status della Svizzera nel programma di ricerca «Horizon 2020» verrà ridimensionato dal 2017 a quello di «Stato terzo». La sua partecipazione si ridurrebbe ancor più di quanto non lo sia già: la quota di fondi europei per la ricerca assegnati alla Svizzera si è già dimezzata, rispetto al programma precedente. ► vedi grafico «Crolla la collaborazione nella ricerca»

Anche gli accordi di Schengen e Dublino sono collegati con la libera circolazione delle persone, l'Unione europea lo aveva ribadito già anni fa. Se la Svizzera contravvenisse alla libera circolazione delle persone, all'interno dell'UE la discussione riemergerebbe senza dubbio. Se venisse esclusa dall'accordo di Dublino, la Svizzera diventerebbe un «Paese di primo asilo» e perderebbe il diritto di respingere rifugiati verso altri Stati associati all'accordo di Dublino. Un diritto di cui la Svizzera si avvale anche nell'attuale crisi migratoria.

L'UE potrebbe adottare contromisure anche nel campo del commercio, poiché il diritto a contromisure e ritorsioni non sottostà a precise limitazioni. ► vedi box «Lunghe code alla frontiera» È, in un caso concreto, non è prestabilito quali misure provochino quali contromisure.

Contromisure e ritorsioni sono strumenti molto flessibili, sarebbero realizzabili più velocemente e facilmente di una rescissione degli accordi attraverso la «clausola ghiottina». Potrebbero essere elaborate in modo più puntuale. L'UE potrebbe badare di non danneggiare anche se stessa, come sarebbe invece il caso con l'abolizione dell'accordo sul traffico di transito attraverso la Svizzera.

## Lunghe code alla frontiera

È accaduto nel marzo del 2004. La Germania ha rafforzato i controlli alle frontiere senza preavviso. Tutte le auto venivano fermate e le persone controllate, provocando code chilometriche. Allora la Svizzera non aveva ancora aderito all'accordo su Schengen, i negoziati erano ancora in corso. I controlli erano un mezzo per far pressione sulla Svizzera, nell'ambito dei negoziati bilaterali? Da parte tedesca, non vi fu una risposta chiara, venne detto soltanto che ci si era ricordati di che cosa prevedeva la legge, adattando la prassi. L'avvenimento ha mostrato quanto incisive possano essere delle «contromisure».

## Tempi incerti

Una violazione dell'accordo sulla libera circolazione non resterebbe senza conseguenze. E sarebbe in larga misura l'UE a determinarne la natura. Economie-suisse si aspetta una escalation. La sua direttrice Monika Rühl giudica addirittura positivo questo rischio, poiché è convinta che una escalation costringerebbe l'UE al tavolo dei negoziati, ciò che poi porterebbe ad una soluzione.<sup>9</sup>

Il calcolo parte dal presupposto che l'UE abbia solo la scelta tra una rescissione degli accordi bilaterali e ampie concessioni alla Svizzera. Viene invece rimossa l'opzione di dolorose contromisure da parte dell'Unione europea. Puntare su un inasprimento del conflitto corrisponde a quanto l'ex segretario di Stato Jakob Kellenberger definiva «Farsi coraggio rimuovendo gli effettivi ordini di grandezza e le loro conseguenze».<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Così si è espressa la direttrice di Economie-suisse nella trasmissione televisiva «NZZ-Format» del 26.1.2016.

<sup>10</sup> Jakob Kellenberger, Prioritäten im Verhältnis zur EU, NZZ, 13.10.2014

### SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik  
Associazione svizzera di politica estera  
Association suisse de politique étrangère

Segretariato | Schauplatzgasse 39 | 3011 Berna  
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch  
Autore: Markus Mugglin | Layout: Atelier Lapislazuli/Bläuer  
Chiusura redazionale: 12 ottobre 2016  
Traduzione: Peter Schiesser