

Il principale nodo nei negoziati per un accordo quadro con l'Ue riguarda la risoluzione delle controversie. Per sottrarsi al diktat politico dei giudici stranieri, il Consiglio federale

ora 'abbandona' l'opzione Corte di giustizia europea e abbraccia la soluzione 'tribunale arbitrale indipendente'. Due esperti di politica europea la giudicano in maniera diversa.

LA CIFRA

I mesi 'utili' per la firma di un accordo quadro con l'Ue, secondo Ignazio Cassis
10

Il tribunale giudicato

di Stefano Guerra da Berna

«Nessuno vuole giudici stranieri», né la Svizzera né l'Ue, ha detto lunedì il ministro degli Esteri Ignazio Cassis. Il futuro (?) accordo quadro sulle questioni istituzionali tra Svizzera e Unione europea (cfr. scheda sotto) dovrà perciò prevedere un tribunale arbitrale indipendente per la soluzione delle vertenze tra i partner (cfr. 'laRegione', 6 marzo 2018). Rispetto alla soluzione prevista nel mandato negoziale adottato dal Consiglio federale nel dicembre 2013, a mente del governo elvetico la Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue) avrebbe nel nuovo modello un ruolo per così dire sussidiario, in ogni caso più circoscritto, benché ancora tutto da definire/negoziare.

Un tribunale arbitrale indipendente (con un giudice scelto dalla Svizzera, un altro dall'Ue e un terzo 'neutrale'): l'opzione non è nuova. Il Dipartimento federale degli affari esteri (Dfae) l'aveva valutata già nel 2013. In un 'non paper', un rapporto non ufficiale, elaborato dall'allora Segretario di Stato Yves Rossier assieme alla sua controparte presso l'Ue David O'Sullivan, il modello era però stato giudicato "molto complesso". Non solo. La Cgue, stando a quanto ha riportato ieri la 'Nzz', lo avrebbe considerato non conforme ai trattati dell'Unione.

Ma in questi anni ne è passata di acqua sotto i ponti. Oggi **Christa Tobler**, ordinaria di diritto europeo all'EuropaInstitut dell'Università di Basilea, reputa che la Corte di giustizia dell'Unione europea e la stessa Ue siano pronte ad accettare una simile soluzione. Semplicemente perché lo hanno già fatto: firmando l'accordo di associazione tra l'Unione e l'Ucraina, in vigore dal 1° settembre 2017.

"Finalmente un piano nella politica europea", ha titolato la 'Nzz'. Professoressa Tobler, concorda?

Il Consiglio federale aveva già un piano, ma adesso propone una variante che potrebbe essere accettabile anche per il Parlamento e la popolazione: un tribunale arbitrale, nel quale anche la Svizzera sarebbe rappresentata. La novità è che questo tribunale arbitrale decide pure

sulla vertenza in sé, non soltanto sulla proporzionalità di eventuali misure compensative [di ritorsione, ndr].

Nessun pacchetto 'Bilaterali III', un accordo quadro che 'coprirebbe' solo cinque delle 120 intese settoriali esistenti, la volontà di negoziare un solo ulteriore accordo, misure d'accompagnamento alla libera circolazione non in discussione. È una buona idea limitare a tal punto la 'massa negoziale', come fa il Consiglio federale?

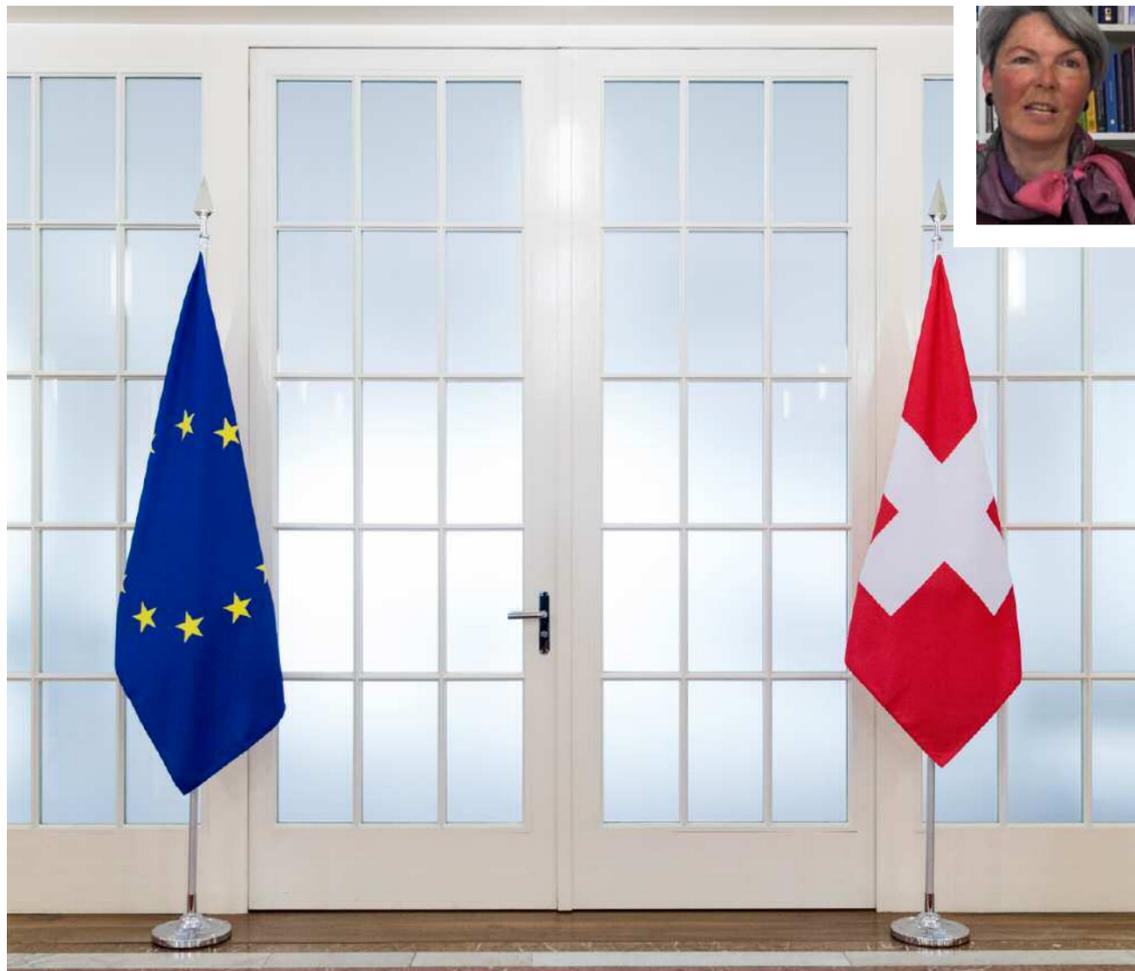
Un mandato negoziale riflette sempre i propri desideri. Dopodiché bisogna vedere che cosa effettivamente si può raggiungere. Lo stesso vale per i limiti, le 'linee rosse', che vengono fissati. A volte si raggiungono compromessi che alla fine rispettano ancora questi limiti.

Il tribunale arbitrale proposto dal Consiglio federale dovrebbe decidere, in caso di controversia riguardante un determinato accordo, qual è il diritto in gioco: svizzero, europeo o comune (o 'sui generis'). È realistico pensare che Ue e Cgue deleghino tale competenza a una simile istanza, che non la vogliano tenere per sé?

A mia conoscenza una clausola identica esiste nell'accordo tra Ue e Ucraina. Pertanto: sì, è realistico. Il 'modello Ucraina' prevede che, nel caso di una controversia che non possa essere risolta di comune accordo, si faccia capo a un tribunale arbitrale. Se in gioco vi è il diritto europeo contenuto in un determinato accordo, la corte arbitrale chiede aiuto alla Cgue per interpretarlo. La decisione sulla controversia resta però appannaggio del tribunale arbitrale. Questo farebbe anche parte di un nuovo modello svizzero.

La soluzione tribunale arbitrale delineata dal Consiglio federale può essere una buona base per i negoziati dei prossimi mesi?

A mio avviso sì, perché anche l'Ue si è già espressa in questo senso. E, come detto, anche per ragioni psicologiche: a decidere è un tribunale nel quale noi saremmo rappresentati con una nostra o un nostro giudice.



Svizzera e Ue cercano un'altra porta d'entrata al complesso dossier (nel riquadro, Christa Tobler)

KEYSTONE

Gli aiuti di Stato sono un altro ostacolo nei negoziati.

Sono un grosso ostacolo. Il Consiglio federale vorrebbe regolare la questione nei singoli accordi interessati, ad esempio in quello sull'elettricità, non nell'accordo istituzionale. Del resto abbiamo già regole sugli aiuti di Stato in svariati accordi con l'Ue: libero scambio (non è però interessato dai negoziati sull'accordo quadro), trasporti terrestri, trasporto aereo.

Cosa ci rimetterebbe la Svizzera se alla fine non dovesse riuscire a firmare un accordo quadro con l'Ue?

Non soltanto non potrebbe sottoscrivere nuovi accordi di accesso al mercato unico europeo (quello sull'elettricità, ad esempio); metterebbe anche in pericolo il buon funzionamento di quelli esistenti. Inoltre, l'Ue potrebbe adottare in altri ambiti misure spiacevoli per la Svizzera. Lo abbiamo visto di recente con il ricono-

simento limitato a un anno dell'equivalenza della regolamentazione svizzera sui mercati finanziari; e con la volontà di far dipendere un riconoscimento illimitato da progressi nei negoziati per l'accordo quadro sulle questioni istituzionali. Una mossa psicologicamente imprudente, a mio avviso: ma dobbiamo convivere. Il fatto che il nostro principale partner commerciale, l'Ue, sia per certi versi più forte di noi, non è sempre facile.

L'ACCORDO QUADRO

► **Questioni istituzionali** Svizzera e Ue lo negoziano dal maggio 2014. Mira a garantire un'applicazione più efficace e uniforme degli accordi (esistenti e futuri) che regolano l'accesso al mercato unico europeo. Le 'questioni istituzionali' sono diverse. Non si tratta solo di come vadano risolte le controversie riguardanti l'interpretazione degli accordi e quale istanza debba avere l'ultima parola in merito. L'accordo quadro indicherebbe anche come andrebbero adeguati gli accordi bilaterali e le leggi svizzere all'evoluzione del diritto europeo.

IL MODELLO INIZIALE

► **Dicembre 2013** È contenuto nel mandato negoziale adottato dal Consiglio federale poco più di quattro anni fa. Il governo vi ha accettato la Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue) quale istanza giudicante. Questa non ha comunque l'ultima parola. Una controversia continuerà ad essere composta in seno al comitato misto, il gremio composto da rappresentanti della Svizzera e dell'Ue che veglia alla corretta attuazione di un determinato accordo bilaterale. Tuttavia, ciascuna delle parti può chiedere alla Cgue di

interpretare le norme di diritto dell'Ue contenute in tale accordo. Se la Svizzera non si attiene al parere della Cgue, l'Ue può adottare misure compensative. Queste possono arrivare fino alla sospensione parziale o totale dell'accordo interessato. Il giudizio finale sull'adeguatezza delle misure compensative spetta a un tribunale arbitrale. Negli anni sono state vagliate alternative a questo modello. Il Ppd, in particolare, ha ventilato la possibilità di far capo alla Corte di giustizia dell'Associazione europea di libero scambio (Aels).

IL MODELLO ATTUALE

► **Marzo 2018** È oggetto della 'precisazione' del mandato negoziale apportata negli scorsi giorni dal Consiglio federale. I suoi esatti contorni restano sin qui poco chiari e andranno definiti nel corso dei negoziati. Il punto di partenza non cambia rispetto al modello iniziale: si cercherà sempre in un primo tempo di comporre una controversia (riguardante uno dei cinque accordi bilaterali che il Consiglio federale vuole assoggettare all'accordo quadro) in seno al comitato misto. Se non sarà possibile farlo a questo stadio, potrà essere

attivato un tribunale arbitrale indipendente paritario. La nuova istanza deciderà però solo nei casi che interessano la parte di diritto comune (o 'sui generis') contenuta negli accordi bilaterali. Per tutto quanto riguarda il diritto dell'Ue (il grosso dei bilaterali), il tribunale arbitrale prima di decidere potrà/dovrà chiedere un parere alla Corte di giustizia dell'Ue. In caso di mancata attuazione della decisione, la controparte potrà adottare misure di ritorsione. Sarà ancora una volta una corte arbitrale a giudicare la proporzionalità di queste ultime.

L'INTERVISTA



Dieter Freiburghaus

Dieter Freiburghaus, esperto di politica europea, è stato dal 1988 al 2007 professore ordinario all'Istituto di alti studi in amministrazione pubblica (Idheap) di Losanna. A suo parere, il Consiglio federale, che «ha fatto molto per avere un'opinione unica sulla politica europea», ha soprattutto trovato una nuova parola:

'Non pensiamo così di aver allontanato i 'giudici stranieri''

'tribunale arbitrale'. «Un'altra parola miracolo, come ce ne sono state molte nella nostra politica europea: basti pensare alla 'clausola di salvaguardia'».

Professore, il Consiglio federale ha scartato l'idea di un grande pacchetto 'Bilaterali III', limitando al minimo la cosiddetta 'massa negoziale'. Ha fatto bene?

Credo di sì. Concentrarsi sulle questioni istituzionali [l'accordo quadro, ndr] e sull'elettricità, un dossier nel quale i negoziatori sono già molto avanti e che diventa urgente, mi sembra giudizioso.

Non ho mai pensato che un 'multipack' possa essere spiegato facilmente al popolo svizzero. L'accordo sull'elettricità non è particolarmente delicato sul piano interno. Per contro, le questioni istituzionali - con il discorso sui 'giudici stranieri' che va di pari passo - rimangono una grossa ipotesi. Ma se pensiamo, con un tribunale arbitrale, di aver allontanato i 'giudici stranieri', ci sbagliamo.

L'Ue potrà mai accettare che sia un tribunale arbitrale, e non la sua Corte di giustizia, a decidere quale diritto entra in gioco in caso di controversia

e, dunque, chi avrà l'ultima parola? No, in alcun caso. Prendiamo l'ambito - immenso, è la sostanza degli accordi bilaterali - del diritto europeo, che è stato letteralmente ripreso dalla Svizzera. Ora, la Corte di giustizia dell'Ue (Cgue) potrebbe accettare un tribunale arbitrale e chiedere a questa che si rivolga a lei per un parere. Ma non rinuncerebbe mai all'interpretazione definitiva di questo diritto. Poi negli accordi bilaterali c'è una parte di diritto comune: qui è immaginabile che il tribunale arbitrale possa decidere in ultima istanza. Ma credo che il suo ambito di competenza alla fine sarà

estremamente limitato. Nella maggior parte dei casi, sarà la Cgue a decidere in ultima istanza. Il tribunale arbitrale non è una soluzione miracolo.

Niente accordo quadro: cosa succede? Le relazioni bilaterali si degraderanno. Le aziende elvetiche, in molti settori, perderanno la certezza sul diritto applicabile in casi concreti. E si sa: l'incertezza giuridica nuoce agli investimenti. Non sarà la catastrofe, certo. Ma avremo una situazione simile a quella del dopo 9 febbraio [il 'si' popolare all'iniziativa 'contro l'immigrazione di massa', ndr].