



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Effetti degli accordi di libero scambio

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 4 luglio 2017

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Gli accordi di libero scambio (ALS) sono trattati internazionali conclusi tra Stati o organizzazioni internazionali (ad es. l'Unione europea [UE]) al fine di agevolare gli scambi comuni mediante l'abolizione totale o parziale degli ostacoli al commercio. Poiché la Svizzera intrattiene da sempre stretti rapporti economici con l'estero, gli ALS rappresentano un importante strumento della sua politica economica¹.

La Svizzera negozia generalmente i suoi ALS nel quadro dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), di cui è membro. Ha inoltre concluso autonomamente ALS bilaterali con l'UE (1972), le Isole Färöer (1994), il Giappone (2009) e la Cina (2013)².

La conclusione di ALS in Svizzera raccoglie ampi favori ma ha altresì i suoi detrattori e suscita interrogativi: sulla base di quali informazioni il Consiglio federale e l'Amministrazione preparano la negoziazione di ALS? Quali sono le conseguenze economiche degli ALS? È possibile che gli ALS abbiano un'incidenza negativa sulle condizioni economiche, sociali ed ecologiche in altri Paesi, in particolare in quelli emergenti o in sviluppo? Il settore agricolo nazionale subirà pressioni in occasione dei futuri negoziati di libero scambio³? Visto che la negoziazione di ALS è di competenza del Consiglio federale (art. 184 Cost.)⁴ e che il Parlamento può in seguito approvarli o respingerli nella loro integralità (art. 166 cpv. 2 Cost.)⁵, ci si può chiedere quali siano le informazioni sulle quali si fondano il Consiglio federale o l'Amministrazione federale per negoziare gli ALS.

Alla luce di tali questioni, il 29 gennaio 2015 le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare gli effetti degli ALS. L'oggetto è stato attribuito alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N).

¹ Valutazione degli effetti degli accordi di libero scambio. Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 1.1, pag. 7 seg.

² Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 1.1, pag. 8.

³ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 1.1, pag. 8 seg.

⁴ Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS 101)

⁵ Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen (2012): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 8^a edizione integralmente rielaborata e ampliata, Zurigo: Schulthess Juristische Medien AG, n. marg. 1522.

1.2 Oggetto della valutazione, metodo e competenze della CdG

Il 24 giugno 2015 la sottocommissione del Dipartimento federale delle finanze / Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DFF/DEFR) della CdG-N, competente in materia, ha deciso di incentrare la sua valutazione sulle basi di cui dispone la Confederazione per stimare gli effetti attesi e reali degli ALS.

La valutazione del CPA si è svolta dal gennaio 2015 all'ottobre 2016. È consistita da un canto in un'analisi di documenti, dall'altro in colloqui condotti dal gennaio al giugno 2016 con 37 persone sia dell'Amministrazione federale sia degli ambienti economico, scientifico e della società civile. Il CPA ha del resto studiato in modo approfondito tre ALS specifici (Cina, Stati del Golfo e dell'America centrale) e compiuto un'analisi sistematica del contenuto dei messaggi del Consiglio federale concernenti gli ALS e dei suoi rapporti sulla politica economica esterna degli anni 2000–2015. Il CPA ha inoltre commissionato all'istituto di ricerca BAK Basel Economics AG (BAKBASEL) un'analisi degli effetti degli ALS sul commercio esterno della Svizzera⁶.

Il CPA ha circoscritto la sua valutazione agli ALS in vigore al momento dell'inizio dei suoi lavori, escludendo volutamente quelli in corso di esame o di negoziazione, come il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) o l'accordo plurilaterale sul commercio dei servizi (*Trade in Services Agreement* [TISA])⁷.

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha indagato, in uno studio interno del 2009, l'evoluzione delle esportazioni per Paese partner firmatario di un ALS con la Svizzera (eccetto l'UE e i Paesi dell'ALS [Convenzione AELS⁸]). Sulla base di tale studio, il CPA ha riscontrato che a livello aggregato di tutti gli ALS conclusi dalla Svizzera l'analisi non permette di trarre alcuna conclusione sugli effetti di un ALS in particolare. Neanche la SECO è peraltro giunta a una conclusione. Essa ha del resto aggiornato e sviluppato la sua analisi nel 2016. Siccome i risultati dettagliati dell'analisi non erano ancora disponibili al momento della procedura di consultazione amministrativa sul rapporto del CPA, essi non sono più stati considerati nella valutazione⁹. All'esame dello studio aggiornato, la CdG-N conferma che l'analisi globale degli ALS conclusi dalla Svizzera non permette di trarre alcuna conclusione sugli effetti di un ALS in particolare¹⁰.

Durante la sua seduta nel novembre 2016 la sottocommissione DFF/ DEFR si è occupata del rapporto di valutazione del CPA, sulla cui base ha elaborato un progetto di rapporto. La CdG-N lo ha esaminato e approvato, comprese le raccomandazioni ivi contenute, in occasione della sua seduta del 4 luglio 2017, e lo ha trasmesso al Consiglio federale, corredato del rapporto di valutazione del CPA. Nella stessa

⁶ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 1.2, pag. 10.

⁷ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 1.2, pag. 10.

⁸ Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio, del 4 gennaio 1960 (RS 0.632.31).

⁹ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2, pag. 25.

¹⁰ Segreteria di Stato dell'economia, Rilevanza economica per la Svizzera degli accordi di libero scambio, 1° novembre 2016, www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Economia esterna > Libero scambio (stato: 22 dicembre 2016).

L'Agenda 2030 stabilisce che spetta a ciascuno Stato fissare i propri obiettivi a livello nazionale al fine di rispondere alle sfide mondiali tenendo conto delle proprie specificità¹⁹. Il Consiglio federale intende – si ritornerà in seguito su questo punto – conformare i propri obiettivi di sviluppo sostenibile quanto più ampiamente possibile all'Agenda 2030²⁰.

Dall'Agenda 2030 non risulta esplicitamente che gli OSS sono applicabili agli ALS. La CdG-N ritiene tuttavia che fondamentalmente lo siano, visto il loro contenuto e la volontà del Consiglio federale di adeguare i propri obiettivi di sviluppo sostenibile all'Agenda 2030. Secondo la Commissione l'Agenda 2030 traccia dunque un quadro di riferimento all'azione politica del Consiglio federale e quindi al settore degli ALS. Spetta tuttavia al Consiglio federale definire precisamente il modo in cui intende adempiere gli obiettivi dell'Agenda 2030. A questo proposito è possibile rinviare alla sua «Strategia per uno sviluppo sostenibile»²¹.

Occorre rilevare che la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU non è giuridicamente vincolante e che il testo stesso precisa che la sua applicazione dipende dalle particolarità e dagli obiettivi propri di ciascuno Stato²². Ciononostante gli Stati membri dell'ONU sono tenuti a conformarsi alle esigenze dell'Agenda 2030 nella misura del possibile.

2.1.3 Basi costituzionali

L'articolo 2 capoverso 1 della Costituzione federale prevede che la Confederazione promuova altresì lo sviluppo sostenibile. Tale disposizione va considerata come una direttiva giuridicamente vincolante per le autorità che guidano lo Stato, tra cui la Confederazione²³. L'articolo 73 Cost. precisa inoltre che «la Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo». Il Tribunale federale ritiene il principio dello sviluppo sostenibile, enunciato con forza in questi due articoli, un principio costituzionale²⁴.

2.1.4 Spiegazioni del Consiglio federale sulla sostenibilità

Dal 1997 il Consiglio federale presenta la sua politica in materia di sviluppo sostenibile nella sua *Strategia per lo sviluppo sostenibile*, aggiornata regolarmente dal 2008 ogni quattro anni in corrispondenza di ogni legislatura²⁵. La versione attuale della

¹⁹ Agenda 2030, n. 55, pag. 14

²⁰ Cfr. n. 2.1.4

²¹ Cfr. n. 2.1.4

²² Agenda 2030, n. 55, pag. 14 e n. 74 lett. a), pag. 34

²³ Ehrenzeller, Bernhard / Schindler, Benjamin / Schweizer, Rainer J. / Vallender, Klaus A. (2014): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^a ed. Zurigo/S. Gallo, Dike Verlag AG, n. marg. 11 e 15 ad art. 2.

²⁴ Sentenza del Tribunale federale 1A.115/2003 del 23 feb. 2004 E. 3.2, non pubblicata

²⁵ Strategia del Consiglio federale per uno sviluppo sostenibile 2016–2019, adottata il 27 gennaio 2016, n. 1.1, pag. 4.

strategia mostra inoltre come la Svizzera contribuirà alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Come già rilevato al numero 2.1.2, il Consiglio federale intende allineare la sua strategia quanto più precisamente all'Agenda 2030 e ai suoi OSS al fine di garantire il contributo svizzero al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030²⁶. Il Consiglio federale concepisce lo sviluppo sostenibile come un principio superiore, una «linea guida su cui basare tutte le sue decisioni», un «obiettivo da perseguire in tutti gli ambiti politici». Il Consiglio federale ha dunque dotato la sua Strategia per lo sviluppo sostenibile di uno spettro tematico molto ampio²⁷.

Per quanto attiene all'obiettivo 8 dell'Agenda 2030 («Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti»), il Consiglio federale precisa che «la Confederazione si impegna multilateralmente per una normativa sostenibile a livello internazionale, che coinvolga anche i Paesi in sviluppo, prestando attenzione alla coerenza tra gli strumenti della politica economica estera (quali accordi di investimento e di libero scambio) e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile»²⁸. Per la CdG-N questo significa che il Consiglio federale attribuisce grande importanza allo sviluppo sostenibile anche nel quadro degli ALS.

Nel 2009 il Consiglio federale ha ampliato la sua strategia di politica economica esterna introducendo l'obiettivo di promozione dello sviluppo sostenibile. L'AELS ha inoltre elaborato disposizioni tipo per un capitolo dedicato al commercio e allo sviluppo sostenibile che la Svizzera e i suoi partner dell'Associazione europea di libero scambio propongono sistematicamente ai loro partner negoziali. Un tale capitolo è già stato integrato negli ALS conclusi con la Cina, la Bosnia ed Erzegovina e gli Stati dell'America centrale²⁹.

L'8 marzo 2013 il Consiglio federale ha approvato il piano d'azione Economia verde³⁰ del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni³¹, in cui sono elencate diverse misure. La misura 6 (*Valutazione dell'impatto degli accordi commerciali sull'ambiente*) recita quanto segue: «La conclusione di accordi commerciali a livello internazionale può avere un'influenza considerevole sul consumo di prodotti e sulle ripercussioni ambientali che ne derivano. Per questa ragione, a seconda dei casi, le categorie di prodotti su cui sono incentrati i negoziati daranno luogo a studi di fattibilità ambientale specifici e mirati al fine di determinare se sono rispettati gli accordi esistenti e gli standard minimi

²⁶ Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019, n. 1.1, pag. 4

²⁷ Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019, n. 1.3, pag. 5

²⁸ Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019, n. 5.3, pag. 46

²⁹ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1, pag. 22

³⁰ Ufficio federale dell'ambiente, Economia verde. Rapporto e piano d'azione, 8 marzo 2013, www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-48071.html (stato: 22 dicembre 2016).

³¹ Economia verde: il Consiglio federale approva il piano d'azione, comunicato stampa dell'8 marzo 2013.

vigenti nel settore dell'ambiente»³². Come mostra la valutazione del CPA non sono finora stati condotti studi di questo tipo³³.

Nell'ALS con la Cina, ad esempio, lo sviluppo sostenibile compare sia all'inizio nel preambolo sia in diversi articoli³⁴.

2.1.5 La rinuncia alle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità è contraria agli obiettivi strategici del Consiglio federale

L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) è favorevole alle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità (*Sustainability Impact Assessments*) che da anni, ad esempio l'UE o gli Stati Uniti, realizzano a monte di un negoziato di libero scambio. Anche l'Ufficio federale dell'agricoltura non si oppone fondamentalmente al principio di questi studi. La SECO, seppure difendendo la posizione ufficiale del Consiglio federale di cui al numero 2.1.1, ritiene che questo genere di studi potrebbe rivelarsi utile apportando un miglioramento qualitativo³⁵.

Alla luce di questi elementi la CdG-N ritiene che una rinuncia³⁶, finora motivata da ragioni di principio, alle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità in vista di un eventuale ALS non sia coerente con gli obiettivi strategici della Confederazione³⁷. Il Consiglio federale deve disporre di una base di informazioni quanto più completa possibile prima di decidere di concludere o meno un ALS. Secondo la Commissione tra le informazioni sui cui fondare tali decisioni devono figurare, se opportuno, anche i risultati delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità. Rifiutare per principio ogni valutazione di questo tipo è contrario all'accento posto dal Consiglio federale sull'importanza della sostenibilità.

La Commissione si aspetta che il Consiglio federale consideri in futuro la possibilità di commissionare valutazioni d'impatto sulla sostenibilità e che tenga debitamente

³² Piano d'azione Economia verde, pag. 34. Questa misura è stata riaffermata nel quadro dello sviluppo del piano d'azione per il periodo 2016-2019 (misura 7a). Ufficio federale dell'ambiente, Economia verde. Misure della Confederazione per preservare le risorse e assicurare il futuro della Svizzera, 20 aprile 2016 [disponibile solo in tedesco e francese: www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-da-ten/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf, pag. 31 (stato: 12 aprile 2017)].

³³ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1, pag. 21

³⁴ Accordo di libero scambio del 6 luglio 2013 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare Cinese (RS **0.946.292.492**), preambolo, art. 1.1, 12.1, 12.6, 13.1 e 13.3

³⁵ Documenti del CPA, n. 2.2.8, pag. 37

³⁶ Come mostrato al n. 2.1.1, il Consiglio federale ha finora rinunciato a realizzare valutazioni d'impatto sulla sostenibilità (*Sustainability Impact Assessments*), poiché ne mette in dubbio la metodologia e i dati soggiacenti e ritiene globalmente scarso il rapporto costi-utilità di tali studi.

³⁷ Nei suoi piani d'azione Economia verde dell'8 marzo 2013 (misura 6) e del 20 aprile 2016 (misura 7a), il Consiglio federale si è dichiarato disposto a condurre studi di fattibilità ambientale e studi d'impatto ambientale. Tuttavia, dagli accertamenti del CPA, fino alla conclusione della valutazione non è stato commissionato alcuno studio di questo tipo (Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1, pag. 21).

conto dei risultati, tanto più che l'UE e gli Stati Uniti già si avvalgono di questo strumento.

*Raccomandazione 1 Realizzazione di valutazioni d'impatto sulla
sostenibilità*

La CdG-N chiede che il Consiglio federale preveda, in futuro, la realizzazione di valutazioni d'impatto sulla sostenibilità nel quadro della raccolta delle informazioni di base in vista della negoziazione di un ALS. Qualora il Consiglio federale ritenga, in un caso particolare, che un tale studio non sia opportuno, dovrà giustificarlo nel messaggio relativo al pertinente ALS. I risultati delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità saranno presentati nel messaggio.

2.2 Monitoraggio dei reali effetti prodotti dagli ALS

2.2.1 Nessun monitoraggio sistematico dei dati doganali degli Stati partner

Gli ALS servono, come si è detto, a facilitare gli scambi commerciali tra le parti attraverso l'eliminazione totale o parziale degli ostacoli al commercio (cfr. sopra n. 1.1). Ad approfittare in modo diretto di un ALS sono ad esempio le aziende svizzere, nella misura in cui hanno la possibilità di esportare le loro merci nello Stato partner beneficiando di dazi doganali ridotti o nulli.

Ci si può tuttavia chiedere se davvero le aziende svizzere traggono vantaggio da un ALS, considerate le esigenze amministrative che esse sono tenute a soddisfare³⁸.

Per rispondere a questa domanda si potrebbe condurre un sondaggio presso le aziende attive nel commercio estero, ma vi è il rischio di interrogare soprattutto quelle aziende che già utilizzano l'ALS in questione³⁹.

Il CPA spiega che recenti studi scientifici sono passati a calcolare l'effettivo utilizzo degli ALS da parte delle aziende basandosi sui dati doganali degli Stati partner, visto che questi calcoli risultano più precisi dei sondaggi. Swiss Global Enterprise (S-GE), l'agenzia di promozione del commercio della Confederazione, ha iniziato non molto tempo fa a condurre studi di questo genere. Vi è però il problema che i dati doganali degli Stati partner non sono sempre disponibili, motivo per cui questi studi possono essere effettuati solo in modo puntuale e di conseguenza costituiscono una base molto limitata per condurre una valutazione sistematica dell'utilizzo degli ALS⁴⁰.

La CdG-N è cosciente del fatto che voler praticare uno scambio di informazioni impeccabile, per quanto attiene i dati doganali, con tutti gli Stati partner attuali e potenziali di un ALS è un intento poco realistico. Tenuto conto del vantaggio che gli studi summenzionati presentano rispetto ai sondaggi, la Commissione ritiene che il

³⁸ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2, pag. 23.

³⁹ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2, pag. 24.

⁴⁰ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2, pag. 24.

Consiglio federale dovrebbe comunque adoperarsi, nel quadro dei negoziati per gli ALS, per favorire l'accesso delle autorità svizzere ai dati doganali stranieri.

Sarebbe inoltre necessario che i dati doganali così ottenuti venissero successivamente sottoposti a una valutazione sistematica e che dei risultati di questa valutazione si tenesse conto in occasione di futuri ALS. Le conclusioni che si trarrebbero circa l'utilizzo degli ALS da parte delle aziende svizzere permetterebbero, qualora se ne presentasse il caso in futuro, di valutare con più precisione se un determinato ALS sia o meno opportuno per la Svizzera. In tal caso, si dovrebbe valutare l'adozione di misure atte a migliorare l'utilizzo degli ALS da parte delle aziende svizzere.

Raccomandazione 2 Migliorare la qualità dei dati

La CdG-N chiede al Consiglio federale di valutare quali misure sia possibile adottare per migliorare la qualità dei dati. In tale contesto, la Commissione raccomanda che in occasione della negoziazione di futuri ALS si preveda la possibilità di accedere ai dati doganali delle altre Parti contraenti, affinché questi dati possano essere valutati in maniera sistematica e si analizzi in che modo le aziende svizzere utilizzano un determinato ALS. I risultati di queste analisi dovranno essere tenuti in considerazione per successivi ALS. Il Consiglio federale è invitato a presentare un rapporto al riguardo.

2.2.2 Comitati misti

2.2.2.1 Disposizioni relative ai comitati misti negli ALS

Gli ALS prevedono l'istituzione dei cosiddetti *comitati misti*. Composti da rappresentanti delle autorità delle Parti contraenti, questi comitati sono incaricati di sorvegliare e verificare l'attuazione degli ALS. La loro composizione varia a seconda del tema da trattare⁴¹. Qui di seguito, l'ALS con la Cina verrà preso a titolo di esempio per illustrare alcune disposizioni di carattere generale concernenti il comitato misto e alcune norme riguardanti questioni ambientali per le quali verranno posti in evidenza i legami con il comitato misto.

Nell'ALS con la Cina, al comitato misto vengono attribuiti i compiti seguenti⁴²:

- (a) sorvegliare e verificare l'attuazione dell'accordo;
- (b) esaminare la possibilità di eliminare altri ostacoli al commercio e altre misure restrittive degli scambi tra la Cina e la Svizzera;
- (c) seguire lo sviluppo dell'accordo;
- (d) sorvegliare l'attività di tutti i sottocomitati e gruppi di lavoro istituiti in virtù dell'accordo;

⁴¹ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2, pag. 26 seg.

⁴² ALS con la Cina, art. 14.1, par. 2

- (e) adoperarsi per risolvere eventuali controversie concernenti l'interpretazione o l'applicazione dell'accordo;
- (f) esaminare ogni altra questione che potrebbe incidere sull'esecuzione dell'accordo.

Il capitolo 12 dell'ALS con la Cina è dedicato alle «questioni ambientali». Le disposizioni illustrate qui di seguito sono contenute in forma analoga anche in altri ALS entrati in vigore alla stessa epoca⁴³. Esse riguardano, fra l'altro, gli obiettivi in materia di protezione ambientale, la promozione della diffusione di prodotti e servizi rispettosi dell'ambiente e disposizioni generali per l'attuazione⁴⁴.

L'articolo 12.7 paragrafo 1 dell'ALS con la Cina dispone che, per agevolare l'attuazione del capitolo e le relative comunicazioni, vengano designati degli «organi di contatto» costituiti da autorità dei due Paesi. Al paragrafo 2 si precisa che per mezzo di questi organi di contatto una Parte può richiedere consultazioni in seno al comitato misto.

L'articolo 12.7 paragrafo 3 esclude l'applicabilità del capitolo 15 («Composizione delle controversie») dell'ALS e precisa che una Parte può ricorrere esclusivamente a consultazioni bilaterali e al dialogo in seno al comitato misto⁴⁵.

Infine, l'articolo 12.8 prevede che le Parti riesaminino periodicamente in seno al comitato misto i progressi conseguiti nel perseguimento degli obiettivi definiti nel capitolo 12.

2.2.2.2 Scarsa trasparenza sull'attività dei comitati misti

Come detto, nel caso dell'ALS con la Cina è possibile verificare il conseguimento degli obiettivi stabiliti al capitolo 12, così come la loro attuazione, attraverso consultazioni bilaterali e il dialogo in seno al comitato misto. Le disposizioni non precisano comunque le concrete modalità d'intervento del comitato misto, né se questi è tenuto a intervenire in assenza di progressi.

In linea generale è difficile, tanto per la CdG-N quanto per l'opinione pubblica, valutare il lavoro svolto dai comitati misti, segnatamente per il fatto che questi ultimi – a differenza del Consiglio federale e di altri organi dell'Amministrazione federale – non pubblicano alcun rapporto annuale o di attività. Nemmeno i comuni-

⁴³ È il caso degli ALS conclusi con Hong Kong (cap. 8), con gli Stati dell'America centrale (cap. 9), con la Bosnia ed Erzegovina (cap. 6) e con il Montenegro (cap. 6).

⁴⁴ ALS con la Cina, art. 12.1, 12.3 e 12.7

⁴⁵ Le disposizioni corrispondenti contenute negli ALS con la Bosnia ed Erzegovina (art. 41) e con il Montenegro (art. 39) differiscono lievemente nella loro formulazione da quella utilizzata nell'ALS con la Cina; anche in quei casi è comunque esclusa ogni possibilità di ricorrere alla procedura di arbitrato conformemente al capitolo «Composizione delle controversie». Si veda in proposito il messaggio del 15 gennaio 2014 concernente l'approvazione dell'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e la Bosnia ed Erzegovina e dell'Accordo agricolo tra la Svizzera e la Bosnia ed Erzegovina (FF 2014 1219, qui 1238), e il messaggio dell'11 gennaio 2012 concernente l'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e il Montenegro e l'Accordo agricolo tra la Svizzera e il Montenegro (FF 2012 749, qui 761).

cati stampa di cui sono talvolta oggetto permettono di farsi un'idea precisa delle attività svolte dai comitati misti e del loro modo di operare. Nel quadro della sua valutazione, il CPA ha sentito anche persone che rappresentano la Svizzera in seno ad alcuni comitati misti, ciò che gli ha permesso di farsi un'idea sul funzionamento generale di tali organismi⁴⁶. Rimane ad ogni modo il fatto che al momento non viene allestito alcun rapporto periodico – sia esso un rapporto annuale o un rapporto di attività – che renda conto delle attività svolte dai comitati misti. Un tale documento costituirebbe un atto di trasparenza nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica.

La Commissione è cosciente che i problemi di attuazione nel settore economico toccano direttamente le aziende svizzere e ritiene pertanto che la questione sia da sottoporre con urgenza all'attenzione dei comitati misti. Resta da stabilire se sia il caso di fare altrettanto per altre questioni (in particolare quelle ecologiche e sociali)⁴⁷.

Nel suo rapporto sulla politica economica esterna 2015, il Consiglio federale rileva che la SECO, in preparazione del primo incontro del comitato misto dell'ALS con la Cina, ha consultato vari organismi (Amministrazione federale, imprese, associazioni mantello e altre organizzazioni interessate) nell'ambito dei meccanismi previsti a tale scopo⁴⁸. La CdG-N valuta in modo fondamentalmente positivo questo approccio pragmatico con cui si rilevano eventuali problemi di attuazione.

Considerata l'importanza dell'attività svolta dai comitati misti (in particolare nel sorvegliare e verificare l'attuazione degli ALS), la Commissione ritiene essenziale che le autorità svizzere ivi rappresentate allestiscano e pubblicino un rapporto annuale o un rapporto di attività consolidato in cui si renda conto delle attività svolte da tutti i comitati misti degli ALS esistenti.

Il Parlamento e l'opinione pubblica avrebbero in tal modo la possibilità di farsi un'idea compiuta delle attività svolte dai comitati misti, così come delle procedure da essi adottate. Questi rapporti costituirebbero inoltre una base importante per verificare il conseguimento degli obiettivi perseguiti dagli ALS.

Raccomandazione 3 Migliorare la trasparenza dei comitati misti

La CdG-N chiede al Consiglio federale di fare in modo che le autorità svizzere rappresentate nei comitati misti allestiscano e pubblicino un rapporto annuale o un rapporto di attività consolidato in cui si renda conto delle attività svolte da tutti i comitati misti degli ALS esistenti.

⁴⁶ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2, pag. 26 seg.; Documenti del CPA, n. 2.3.6, pag. 44 e n. 2.4, pag. 44 seg.

⁴⁷ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2, pag. 27

⁴⁸ Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2016 sulla politica economica esterna 2015 (FF 2016 673, qui 751)

2.3 Basi decisionali fondate messe a disposizione dal Consiglio federale al Parlamento

2.3.1 In generale

L'articolo 141 capoverso 1 della legge sul Parlamento (LParl)⁴⁹ dispone che il Consiglio federale sottoponga i suoi disegni di atti legislativi all'Assemblea federale corredandoli di un messaggio esplicativo.

L'articolo 141 capoverso 2 LParl precisa che, nel suo messaggio, il Consiglio federale è tenuto a motivare il disegno di atto legislativo e, per quanto necessario, a commentare le singole disposizioni. Inoltre, per quanto siano possibili indicazioni sostanziate, deve illustrare in particolare i punti elencati nell'articolo 141 capoverso 2 lettere a–i. Secondo questa disposizione, il Consiglio federale è tenuto a motivare, fra l'altro, gli obiettivi perseguiti dal disegno e gli argomenti ad esso favorevoli⁵⁰.

La *Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale*, redatta dalla Cancelleria federale (CaF), concretizza le disposizioni dell'articolo 141 LParl, proponendosi come uno «strumento di lavoro» per la redazione di un messaggio⁵¹. Per i trattati internazionali come gli ALS, la Guida prevede uno schema specifico⁵². Le ripercussioni corrispondenti allo scopo principale perseguito dal progetto (in questo caso, un determinato ALS) devono essere illustrate nel capitolo riguardante i punti essenziali del trattato⁵³.

2.3.2 Profondità di argomentazione richiesta nei messaggi

Il Consiglio federale nel suo rapporto sulla politica economica esterna 2004 – in cui si danno, fra l'altro, indicazioni circa l'«orientamento strategico della politica economica esterna della Svizzera»⁵⁴ – attesta la sua volontà di perseguire la conclusione di ALS «con Paesi o spazi economici scelti», precisando che i criteri determinanti per la scelta sono «l'importanza economica attuale e futura dei partner e il potenziale di discriminazione nei confronti della Svizzera»⁵⁵. Analogamente, nel rapporto sulla politica economica esterna 2015 si ribadisce che l'eliminazione, o perlomeno la

⁴⁹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10).

⁵⁰ Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (2014), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dez. 2002. Basilea, Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, Patrick Mägli, n. 15 all'art. 141.

⁵¹ Cancelleria federale, *Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale*, 3ª edizione riveduta e corretta, gennaio 2012, www.bk.admin.ch > Documentazione > Lingue > Documenti in italiano > Documentazione per la redazione di testi ufficiali > Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale, pag. 3 (stato: marzo 2017).

⁵² Guida, pag. 47 segg.

⁵³ Guida, pag. 48 seg. in rel. con pag. 15 e 20

⁵⁴ Rapporto del Consiglio federale del 12 gennaio 2005 sulla politica economica esterna 2004 (FF 2005 949, qui 962).

⁵⁵ Rapporto sulla politica economica esterna 2004, pag. 965

riduzione, delle discriminazioni nei confronti della Svizzera rimane per il Consiglio federale uno degli obiettivi centrali degli ALS⁵⁶.

Nel messaggio che accompagna un ALS, il Consiglio federale deve dunque fornire, motivandole, indicazioni sul potenziale di discriminazione o sulla soppressione o la riduzione delle discriminazioni.

Per quanto riguarda la profondità di argomentazione, occorre osservare che lo schema applicabile ai trattati internazionali⁵⁷ risulta analogo in molti punti allo schema generico. Un rimando in tal senso è inserito infatti nel capitolo *Ripercussioni*⁵⁸. Nello schema generico si invita il redattore del messaggio a indicare «le fonti delle informazioni (ad es. esperienze amministrative, stime generali, analisi comparate, simulazioni, strumenti di valutazione come ad es. simulazioni della sostenibilità) in modo che il lettore possa valutare chiaramente la precisione e il rigore dei dati»⁵⁹.

La CdG-N ritiene che questa esigenza di precisione e rigore debba applicarsi alla redazione del messaggio nella sua interezza. L'obiettivo di un messaggio è di orientare il Parlamento su quelli che sono gli obiettivi e le proposte del Consiglio federale riguardo a un disegno di atto normativo e i contenuti da trattare in tale contesto. Con il suo messaggio il Consiglio federale è chiamato a motivare la sua proposta e a convincere il Parlamento della validità di questa⁶⁰. Per la Commissione, anche nel caso degli ALS ciò può avvenire solo se il Consiglio federale informa in modo preciso e rigoroso.

2.3.3 Indicazioni del Consiglio federale nei messaggi sugli ALS delle ripercussioni concernenti la discriminazione

2.3.3.1 Spiegazioni fornite dal CPA nel suo rapporto di valutazione

In occasione della sua valutazione, il CPA ha constatato che nei messaggi concernenti gli ALS il Consiglio federale, per quanto riguarda le importazioni in Svizzera, indica sistematicamente le perdite doganali che si possono attendere⁶¹.

Il CPA ritiene invece che il capitolo *Ripercussioni* dei messaggi sugli ALS sia redatto in modo troppo generico, in particolare per quanto attiene l'accesso al mercato delle imprese svizzere. Le discriminazioni cui sono, o potrebbero essere, sottoposte le aziende svizzere rispetto alle loro concorrenti – discriminazioni che un ALS dovrebbe eliminare, o perlomeno ridurre – sono trattate nei messaggi in modo troppo poco approfondito⁶².

⁵⁶ Rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2006 sulla politica economica esterna 2015 (FF 2016 673, qui 732)

⁵⁷ Si tratta dello schema *senza* atto legislativo di attuazione.

⁵⁸ Guida, pag. 48

⁵⁹ Guida, pag. 20

⁶⁰ Guida, pag. 6

⁶¹ Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 4.2, pag. 31.

⁶² Rapporto del CPA del 26 ottobre 2016 all'attenzione della CdG-N, n. 4.2, pag. 32.

2.3.3.2 Esempi di formulazioni contenute nei messaggi sugli ALS

I più recenti messaggi sugli ALS contengono un capitolo speciale dedicato alle *Ripercussioni*, il quale è a sua volta suddiviso in vari sottocapitoli⁶³. In quella sede il Consiglio federale illustra gli effetti che un determinato ALS produce sulla discriminazione, anche se la sua posizione al riguardo è già esposta nel primo capitolo del messaggio.

Nel caso degli ALS più recenti si constata come nel primo capitolo (e più in particolare nel sottocapitolo intitolato *Situazione iniziale*) venga molto spesso utilizzata una formula standard, del tenore seguente: il contributo specifico degli ALS alla politica economica esterna consiste nell'impedire o eliminare le discriminazioni derivanti da accordi preferenziali conclusi dai partner commerciali della Svizzera con i concorrenti⁶⁴.

Va inoltre osservato, ad esempio, che nei messaggi concernenti l'approvazione dell'ALS con la Cina e con gli Stati dell'America centrale, al rispettivo capitolo dedicato alle *Ripercussioni* si può leggere la frase seguente: «L'ALS previene la potenziale discriminazione rispetto ad altri partner di libero scambio [dello Stato interessato] [...]». Entrambi i messaggi non forniscono alcuna ulteriore spiegazione in merito a questa frase⁶⁵.

Nel messaggio concernente l'approvazione dell'ALS con il Montenegro, al capitolo *Ripercussioni economiche, finanziarie e sull'effettivo del personale* si può leggere la frase seguente: «L'ALS AELS-Montenegro permetterà agli Stati dell'AELS di rafforzare le relazioni economiche e commerciali con questo Paese e soprattutto di ridurre o eliminare le discriminazioni sul mercato montenegrino a seguito dell'ASA UE-Montenegro in vigore dal 1° maggio 2010 [Accordo di stabilizzazione e di associazione]». Nemmeno in questo caso si precisa in che modo verranno soppresse le discriminazioni. È vero che nel messaggio si fa menzione più volte dell'ASA, rilevando come esso contenga «disposizioni sull'istituzione di relazioni di libero scambio»⁶⁶ e come preveda per i prodotti industriali una «esenzione totale dei dazi doganali»⁶⁷; nel testo non si fornisce tuttavia alcun dettaglio sul contenuto dell'accordo né sul suo preciso legame con lo stesso ASA. Per tale motivo risulta difficile capire in che misura l'ALS con il Montenegro sia in grado di ridurre o eliminare una discriminazione.

⁶³ Documenti del CPA, n. 4.3, pag. 100

⁶⁴ Si vedano i messaggi concernenti l'approvazione degli ALS con la Cina (FF 2013 7031, qui 7036), gli Stati dell'America centrale (FF 2013 6929, qui 6934), la Bosnia ed Erzegovina (FF 2014 1219), il Montenegro (FF 2012 749) e l'Ucraina (FF 2011 1391, qui 1392). Nei messaggi concernenti l'approvazione degli ALS con il Montenegro e l'Ucraina il capitolo reca un titolo diverso.

⁶⁵ Messaggio del 4 settembre 2013 concernente l'approvazione dell'Accordo di libero scambio tra la Svizzera e la Cina nonché dell'Accordo tra la Svizzera e la Cina sulla cooperazione in materia di lavoro e occupazione (FF 2013 7031, qui 7076); messaggio del 4 settembre 2013 concernente l'approvazione dell'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e gli Stati dell'America centrale (concluso con il Costa Rica e il Panama) (FF 2013 6929, qui 6964)

⁶⁶ Messaggio concernente l'approvazione dell'ALS con il Montenegro, pag. 750.

⁶⁷ Messaggio concernente l'approvazione dell'ALS con il Montenegro, pag. 756.

Anche nei messaggi concernenti l'approvazione dell'ALS con l'Ucraina e con la Bosnia ed Erzegovina si menziona il potenziale di discriminazione legato all'ASA fra questi due Paesi e l'UE, indicando che il rispettivo ALS serve appunto a eliminare o evitare eventuali discriminazioni⁶⁸. Comunque, anche in questi messaggi manca una spiegazione più dettagliata sull'ASA, così come non si spiega in che modo l'ALS riuscirà a dispiagare i suoi effetti.

2.3.4 Informazioni troppo generiche riguardo a singoli casi di discriminazione

Il CPA ha constatato che nei messaggi concernenti gli ALS il Consiglio federale adotta spesso formulazioni standard per illustrare le ripercussioni attese per quanto riguarda le discriminazioni, senza mai entrare nel dettaglio di un caso particolare⁶⁹. La CdG-N concorda con questa conclusione e rimanda agli esempi illustrati al numero 2.3.3.2.

Dato che il Consiglio federale considera la soppressione, o perlomeno la riduzione, delle discriminazioni o del potenziale di discriminazione uno degli obiettivi centrali degli ALS, la Commissione ritiene che le spiegazioni al riguardo contenute nei messaggi potrebbero essere in parte migliorate.

Secondo la CdG-N, gli Stati con i quali la Svizzera intende concludere un ALS, o almeno alcuni di essi, hanno già negoziato con un altro partner (p. es. con l'UE o con gli USA) un altro accordo preferenziale contenente disposizioni sul libero scambio (a titolo di esempio si può citare l'ASA che l'UE ha concluso con vari Stati, come la Bosnia Erzegovina o il Montenegro). Non appena il contenuto di questo accordo preferenziale viene reso pubblico, il Consiglio federale dovrebbe avere la possibilità di effettuare un rapido confronto tra questo accordo e l'ALS che intende concludere. Il confronto fra i due accordi dovrebbe permettergli di precisare e rendere più particolareggiate le indicazioni riguardanti le discriminazioni.

La CdG-N auspica che il Consiglio federale fornisca indicazioni più precise riguardo alle discriminazioni e alle basi su cui esso poggia, spiegando in che modo un determinato ALS potrebbe almeno ridurre le discriminazioni cui sono, o potrebbero essere, sottoposte le aziende svizzere.

⁶⁸ Messaggio del 12 gennaio 2011 concernente l'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e l'Ucraina e l'Accordo agricolo tra la Svizzera e l'Ucraina (FF 2011 1391, qui 1413); messaggio concernente l'approvazione dell'ALS con la Bosnia ed Erzegovina, p. 1243. All'epoca, l'ASA con l'Ucraina era ancora in fase di negoziazione, mentre quello con la Bosnia Erzegovina non era ancora entrato in vigore; le parti relative alla politica commerciale sono però in vigore già dal 1° luglio 2008.

⁶⁹ Cfr. n. 2.3.3.2

La CdG-N è infine dell'avviso che le spiegazioni sulle discriminazioni contenute nei messaggi concernenti gli ALS possano essere migliorate. La soppressione, o perlomeno la riduzione, delle discriminazioni è uno degli obiettivi centrali degli ALS e per questa ragione è importante che le indicazioni al riguardo siano più concrete e circostanziate. Per l'Assemblea federale e l'opinione pubblica sarebbe utile che il Consiglio federale fornisse informazioni più precise circa le basi su cui fonda le proprie asserzioni e che illustrasse attraverso singoli casi concreti il modo con cui un ALS dovrebbe sopprimere o ridurre eventuali discriminazioni.

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esprimere entro il 4 ottobre 2017 il suo parere sulle osservazioni e raccomandazioni formulate nel presente rapporto e nel rapporto di valutazione del CPA e lo invita a esporgli come ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

4 luglio 2017

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Alfred Heer

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione
DFF/DEFR, Alexander Tschäppät

Il segretario della sottocommissione
DFF/DEFR, Peter Häni

Elenco delle abbreviazioni

ASA	Accordo di stabilizzazione e di associazione
AELS	Associazione europea di libero scambio
ALS	Accordo di libero scambio
BAKBASEL	BAK Basel Economics AG
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissione(i) della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-N/S	Commissioni della gestione delle Camere federali
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFP	Dipartimento federale delle finanze
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSS	Obiettivi di sviluppo sostenibile (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
S-GE	Swiss Global Enterprise
TISA	Accordo plurilaterale sul commercio dei servizi (<i>Trade in Services Agreement</i>)
TTIP	Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>)
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente