



Effetti degli accordi di libero scambio

Rapporto della CdG-N del 4 luglio 2017

Parere del Consiglio federale

del 22 settembre 2017

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 4 luglio 2017 concernente gli effetti degli accordi di libero scambio.

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

22 settembre 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

Gli accordi di libero scambio (ALS) sono trattati internazionali conclusi da Stati o organizzazioni internazionali allo scopo di favorire e facilitare i loro scambi commerciali attraverso l'abolizione totale o parziale degli ostacoli al commercio. La Svizzera intrattiene da sempre stretti legami economici con l'estero, per cui gli ALS sono importanti strumenti della politica commerciale esterna del Consiglio federale. Nel gennaio 2015 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione degli effetti degli ALS. La sottocommissione della CdG-N responsabile del dossier ha deciso che la valutazione doveva concentrarsi sulle informazioni della Confederazione riguardo agli effetti previsti e reali degli ALS e rispondere alle seguenti domande:

- Come valutare le informazioni della Confederazione sugli effetti previsti e reali degli ALS nonché le fonti di tali informazioni?
- Queste informazioni sono integrate con la necessaria trasparenza e pertinenza nella decisione di condurre negoziati in vista di un ALS e sono comunicate in modo adeguato?
- Come valutare gli effetti degli ALS sul commercio estero svizzero e rispetto alle attese formulate inizialmente?

Nell'ambito della sua valutazione il CPA ha analizzato una serie di documenti (studi, rapporti, strategie, direttive, istruzioni, ecc.) e ha interpellato una quarantina di persone provenienti dall'Amministrazione federale e da altri ambienti economici e della società civile. Per completare le informazioni ha proceduto allo studio di casi concernenti tre ALS conclusi dalla Svizzera (con la Cina, gli Stati del Consiglio di cooperazione del Golfo e gli Stati dell'America centrale) e ha effettuato un'analisi sistematica del contenuto dei messaggi del Consiglio federale concernenti gli ALS e delle relative informazioni presentate nei rapporti sulla politica economica esterna per il periodo 2000–2015. Ha inoltre integrato nella sua valutazione i risultati di uno studio del 2016 dedicato agli effetti degli ALS sugli scambi commerciali della Svizzera che aveva affidato a «BAK Basel Economics AG» (BAKBASEL).

Basandosi sul rapporto del CPA, la CdG-N, con lettera del 4 luglio 2017, ha quindi trasmesso il suo rapporto al Consiglio federale invitandolo a esprimere il proprio parere. Nel suo rapporto la CdG-N presenta le questioni sollevate nel rapporto del CPA che considera più importanti e formula quattro raccomandazioni. Il Consiglio federale si pronuncia su tali raccomandazioni come segue.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Studi d'impatto sullo sviluppo sostenibile

Raccomandazione 1: Far eseguire studi d'impatto sullo sviluppo sostenibile

La CdG-N invita il Consiglio federale a prendere in considerazione, in futuro, la possibilità di far eseguire uno studio d'impatto sullo sviluppo sostenibile nel quadro dell'acquisizione di informazioni di base in vista della negoziazione di un ALS. Se, nel singolo caso, il Consiglio federale ritiene che uno studio di questo tipo non sia necessario, dovrà motivare la sua decisione nel messaggio concernente l'ALS in questione. Se invece lo studio viene realizzato, i suoi risultati dovranno essere presentati nel messaggio.

Il Consiglio federale considera lo sviluppo del commercio internazionale un fattore decisivo per il raggiungimento di un ampio ventaglio di obiettivi dell'Agenda 2030. Esso condivide la valutazione della CdG sull'importanza di includere lo sviluppo sostenibile nel quadro degli ALS conformemente agli obiettivi strategici della Confederazione in materia.

Gli obiettivi legati allo sviluppo sostenibile sono fermamente sanciti nei recenti ALS della Svizzera. Disposizioni specifiche prevedono in particolare l'attuazione efficace e il rispetto delle convenzioni dell'Organizzazione mondiale del lavoro (OML) nonché degli accordi ambientali multilaterali ratificati dalle parti contraenti. Altre disposizioni obbligano le parti ad applicare in modo efficace le loro legislazioni in materia di ambiente e lavoro e vietano di ridurre il livello di protezione vigente per ottenere un vantaggio commerciale o attrarre investitori. Vengono inoltre integrati riferimenti ai principali strumenti internazionali che tutelano i diritti dell'uomo e ai principi di responsabilità sociale d'impresa (*Corporate Social Responsibility, CSR*). Un'apposita clausola garantisce che gli ALS non rimettano in questione gli obblighi internazionali delle parti derivanti da altri trattati, compresi quelli in materia sociale, ambientale e di diritti dell'uomo. Infine, gli ALS permettono espressamente alle parti di adottare misure derogatorie alle norme dell'OMC al fine di proteggere la salute e la vita di uomini, animali o piante o di preservare le risorse naturali non rinnovabili.

Queste disposizioni, nell'insieme, fissano un quadro di riferimento comune che le parti si impegnano a rispettare nelle loro relazioni preferenziali, in modo da allineare gli obiettivi economici perseguiti dagli ALS con gli obiettivi delle parti in materia di protezione dell'ambiente e di diritti fondamentali dei lavoratori.

In merito al ricorso a studi d'impatto *ex ante* sullo sviluppo sostenibile, diversamente da quanto afferma la CdG-N, il Consiglio federale non respinge per principio qualsiasi forma di studi di questo tipo e tiene a chiarire la sua posizione nel modo seguente.

Per quanto riguarda gli studi d'impatto di ampia portata simili a quelli dell'UE, il Consiglio federale constata che queste valutazioni si scontrano con i limiti metodologici, talvolta insormontabili, insiti nell'utilizzo di modelli. Per poter valutare in anticipo gli effetti di un ALS non soltanto sull'ambiente ma anche su aspetti complessi come il trattamento di genere, l'occupazione, la distribuzione dei redditi, la sanità, ecc., gli autori di tali studi dovrebbero poter disporre di basi di dati fruibili per tutti i settori coperti dagli accordi. L'esame dei dati relativi allo scambio di merci, da solo, non è sufficiente. La valutazione degli ostacoli non tariffari al commercio in particolare presenta molte difficoltà. Da un lato questi ostacoli assumono forme talmente disparate da non poter essere modellizzati tanto facilmente quanto gli ostacoli tariffari al commercio. Dall'altro, in certi casi, mancano concretamente alcuni dati essenziali all'analisi. Per citare solo due esempi, il Consiglio federale non dispone dei dati statistici necessari né per gli scambi bilaterali di servizi né per gli appalti pubblici. Queste lacune sono tanto più problematiche se si considera che gran parte degli effetti degli ALS di nuova generazione deriva dalla riduzione degli ostacoli non tariffari al commercio. Per poter essere ricondotte a un modello, le conseguenze della liberalizzazione, che in questi settori riguarda innanzitutto misure qualitative, dovrebbero essere convertite dagli autori in equivalenti quantitativi. In assenza di sufficienti dati utilizzabili, in questa fase la risposta alle ipotesi di lavoro è lasciata inevitabilmente alla soggettività dei ricercatori. La fragilità di queste ipotesi iniziali, unita alla difficoltà di risalire ai legami di causalità, non permette di giungere a risultati e conclusioni univoci. Inoltre, gli strumenti di modellizzazione non consentono di stabilire con precisione in che modo gli operatori economici e le imprese si adatteranno alle nuove condizioni economiche definite dall'ALS, che varieranno necessariamente da un ALS all'altro in funzione dei risultati dei negoziati. Il fatto che la maggior parte degli effetti dei cambiamenti nelle condizioni economiche, soprattutto nei settori sociali oggetto di questi studi, si produce direttamente a livello di imprese accentua ulteriormente il problema della mancanza di informazioni.

Considerati i fattori e le difficoltà metodologiche citati, il Consiglio federale ritiene che questo tipo di esami non permetta di trarre conclusioni e risultati significativi nonostante l'importante dispendio che comportano, sia a livello finanziario (la Commissione dell'UE ha preventivato un costo fino a 600 000 euro per ogni studio) sia a livello di risorse umane.

Oltre agli aspetti legati alle difficoltà metodologiche, occorre tenere conto anche del peso relativo della Svizzera nel commercio mondiale (circa dieci volte inferiore a quello dell'UE o degli Stati Uniti) e della quota rappresentata dal commercio con la Svizzera sul volume totale degli scambi commerciali dei Paesi partner. A titolo illustrativo, nel 2016 le esportazioni della Cina in Svizzera rappresentavano lo 0,15 per cento del totale delle esportazioni cinesi a livello mondiale, e le importazioni cinesi provenienti dalla Svizzera lo 0,57 per cento del totale delle importazioni di questo Paese. Nello stesso ordine di grandezza si situano ad esempio gli scambi del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay) con la Svizzera. L'eventuale impatto risultante dalla conclusione di ALS con la Svizzera va esaminato tenendo conto di questi ordini di grandezza (che si collocano spesso al di sotto dei margini di errore statistici) e delle disposizioni sul rispetto delle norme e dei principi in materia di protezione dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori già presenti negli ALS.

Nel settore ambientale le difficoltà metodologiche sopra esposte sono meno rilevanti; l'analisi d'impatto ambientale verte infatti principalmente sui flussi commerciali delle merci e sulle condizioni di accesso al mercato a livello tariffario, che sono espresse in termini misurabili. In tal senso la misura 7a del rapporto «Economie verte» adottato dal Consiglio federale il 20 aprile 2016 prevede che la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) esegua, caso per caso, d'intesa con l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), studi d'impatto mirati su eventuali scambi di prodotti sensibili per l'ambiente. L'assenza di simili studi fino ad oggi non va interpretata come un rifiuto di principio di questo strumento. Essa si spiega piuttosto con il fatto che i negoziati di libero scambio successivi all'introduzione del piano d'azione «Economia verde», nel 2013, sono stati avviati con partner d'importanza secondaria in termini di volumi di scambi commerciali bilaterali e/o con i quali i dazi doganali percepiti sulle merci si situavano già a livelli relativamente bassi.

In futuro il Consiglio federale continuerà a esaminare caso per caso l'opportunità di condurre studi d'impatto ambientale mirati ai sensi della misura 7a del rapporto «Economie verte» del 2016. Se un tale studio verrà realizzato, i suoi principali risultati saranno presentati nel messaggio al Parlamento sul relativo ALS. Lo stesso vale per l'esposizione dei motivi qualora lo studio non venga realizzato.

2.2 Monitoraggio sistematico dei dati doganali dei Paesi partner

Raccomandazione 2: Migliorare la qualità dei dati

La CdG-N invita il Consiglio federale a valutare quali misure potrebbero migliorare la situazione. La Commissione raccomanda di inserire nella negoziazione di futuri ALS le modalità di accesso ai dati doganali delle altre parti contraenti, affinché tali dati possano essere valutati in modo sistematico, e di chiarire l'utilizzo degli ALS da parte delle imprese svizzere. I risultati di queste analisi dovranno essere presi in considerazione per ulteriori ALS. Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto in merito.

Nel quadro della preparazione e dello svolgimento di negoziati per la conclusione di un ALS la Svizzera e il partner contraente si scambiano sistematicamente un certo numero di dati (leggi, regolamenti, statistiche, ecc.), compresi i dati doganali. Dopo l'entrata in vigore dell'ALS, la Svizzera e il partner contraente continuano a scambiarsi informazioni nel quadro del monitoraggio regolare dell'Accordo. Lo scambio di statistiche e di altri dati doganali tra le parti è necessario per consentire loro di verificare il buon funzionamento dell'ALS. Per questo motivo il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-N secondo cui la qualità dei dati doganali che la Svizzera è in grado di ottenere dai suoi partner di libero scambio è importante per condurre analisi e valutare, ad esempio, quale beneficio traggono dagli ALS le imprese svizzere. Allo stesso tempo, il Consiglio federale tiene a sottolineare che l'ottenimento di determinati dati doganali dipende dalla volontà dei Paesi partner e che talvolta non vengono forniti in quanto considerati informazioni confidenziali.

Come rileva BAKBASEL nella sua analisi condotta per conto del CPA, alcuni Stati rinunciano intenzionalmente, per motivi di sicurezza, a comunicare apertamente la struttura dettagliata delle loro importazioni, limitandosi a dichiarare una parte di queste come «non specificate». Di conseguenza, anche se la Svizzera può ottenere dei dati, non vi è alcuna garanzia che le informazioni ricevute siano utilizzabili e che rispecchino esattamente la realtà.

Il Consiglio federale è tuttavia disposto a far sì che la Svizzera, in stretta collaborazione con gli altri Stati membri dell'AELS, valuti, nel quadro della negoziazione degli ALS, le possibilità di scambio reciproco di determinati dati doganali con i partner contraenti. Incarica quindi il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di avviare, tramite la SECO, i lavori necessari a tale scopo.

2.3 Informazioni sulle attività dei comitati misti

Raccomandazione 3: Migliorare la trasparenza dei comitati misti

La CdG-N invita il Consiglio federale a fare in modo che le autorità svizzere rappresentate nei comitati misti redigano e pubblichino un rapporto annuale o un rapporto d'attività consolidato per i comitati misti di tutti gli ALS.

Il Consiglio federale propone già oggi nel suo rapporto annuale sulla politica economica esterna un resoconto delle attività condotte in seno ai comitati misti. Dato il carattere confidenziale e/o strategico di alcuni temi affrontati in queste sedi (ad es. il trattamento di casi specifici di singole imprese, aspetti dei controlli doganali, ecc.), le discussioni sviluppate nei comitati misti non possono però essere interamente riferite al grande pubblico. Non è pertanto neppure possibile rendere pubblici i rapporti su questi incontri. Il trattamento confidenziale di certe informazioni costituisce una prova di fiducia reciproca e contribuisce alla risoluzione efficace di problemi concreti degli operatori economici di entrambe le parti. Pertanto, anche la critica secondo cui le attività svolte dai comitati misti sarebbero poco trasparenti è ingiustificata. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che esista un potenziale di miglioramento per riferire più in dettaglio determinate informazioni non sensibili.

Fatti salvi gli aspetti confidenziali summenzionati, il Consiglio federale si adopererà per ampliare in forma appropriata, nel quadro del suo rapporto annuale sulla politica economica esterna, le informazioni relative al monitoraggio degli ALS nei comitati misti.

2.4 Spiegazioni concernenti gli effetti degli ALS sulle discriminazioni

Raccomandazione 4: Presentare più precisamente nei singoli casi i probabili effetti degli ALS sulle discriminazioni

La CdG-N invita il Consiglio federale a fornire, nei messaggi concernenti gli ALS, informazioni più precise riguardo agli effetti degli ALS sulle reali o potenziali discriminazioni e a indicare più chiaramente gli elementi su cui poggia la sua riflessione. Gli chiede inoltre di spiegare in che modo l'ALS in questione potrebbe perlomeno ridurre le discriminazioni potenziali o esistenti nei confronti delle imprese svizzere.

Nel suo rapporto la CdG-N afferma di condividere l'opinione espressa dal CPA secondo cui l'argomentazione relativa agli effetti degli ALS, esposta in particolare nel capitolo *Ripercussioni* dei messaggi concernenti gli ALS, presenta delle lacune. A tale proposito la CdG-N rileva che il Consiglio federale utilizza spesso formulazioni standard e resta troppo vago in merito agli effetti degli ALS sulla potenziale o reale eliminazione o riduzione delle discriminazioni. La CdG-N giunge alla conclusione che il Consiglio federale potrebbe migliorare le spiegazioni al riguardo nei suoi messaggi.

A sua volta, nel proprio rapporto, il CPA fa inoltre notare che nei messaggi e nei rapporti del Consiglio federale l'analisi degli effetti previsti e reali degli ALS si concentra quasi esclusivamente sul potenziale di risparmio in termini di dazi doganali per le esportazioni svizzere e che, per quanto riguarda le importazioni, si limita prevalentemente alle conseguenze per la Svizzera della riduzione delle entrate doganali. Come ricorda nel suo parere in merito alla raccomandazione 1, il Consiglio federale ritiene che una precisa valutazione quantitativa *ex ante* dei probabili effetti globali di un ALS sia una questione estremamente complessa. Anche *ex post*, dopo che l'ALS è entrato in vigore, la valutazione degli effetti imputabili unicamente all'ALS resta difficile e ha i suoi limiti. Da un lato perché gli effetti degli ALS possono essere fortemente influenzati dalla congiuntura e dagli sviluppi economici che si producono a livello internazionale, ma anche all'interno di ciascuna parte contraente dell'ALS. D'altro lato perché le conseguenze della riduzione o dell'eliminazione degli ostacoli non tariffari al commercio, che occupano una posizione sempre più importante negli ALS di ultima generazione, sono molto difficili da prevedere. La valutazione degli effetti *ex ante* o *ex post* degli ALS, infine, implica la prefigurazione di scenari ipotetici e incerti degli sviluppi che avrebbero potuto verificarsi in assenza dell'ALS.

Del resto anche BAKBASEL, incaricata dal CPA di valutare gli effetti degli ALS, riconosce la complessità e i limiti di fattibilità di simili analisi. Soprattutto per questo motivo, la sua valutazione degli ALS conclusi dalla Svizzera si limita ai soli effetti sul commercio estero svizzero. Di conseguenza, il Consiglio federale ritiene che occorra relativizzare la critica del CPA secondo cui le attuali analisi economiche sugli effetti globali reali degli ALS svolte dall'Amministrazione federale si concentrano prevalentemente sugli scambi di merci.

Nelle sue conclusioni BAKBASEL evidenzia inoltre il fatto che gli ALS esaminati hanno pochi effetti diretti empiricamente verificabili sul commercio estero svizzero e che a beneficiarne, in generale, sono soprattutto i settori d'esportazione dell'industria farmaceutica, chimica, orologiera, meccanica e degli strumenti di misurazione. A tale proposito, considerato che nel 2016 questi settori rappresentavano circa l'81 per cento delle esportazioni totali di merci della Svizzera e che l'economia elvetica realizza oltre la metà del suo valore aggiunto grazie alle attività d'esportazione verso i mercati esteri, il Consiglio federale reputa che gli ALS siano strumenti adeguati e indispensabili per garantire all'industria d'esportazione nazionale un accesso stabile e privo di ostacoli a questi mercati. Benché gli effetti specifici degli ALS non siano sempre quantificabili in modo sistematico¹, in generale la loro utilità ai fini della promozione degli scambi è ampiamente riconosciuta dalla vasta letteratura economica esistente in materia.

Al di là di questo aspetto, e come indicato nel parere relativo alla raccomandazione 1, il Consiglio federale rammenta che oltre agli scambi di merci gli ALS coprono anche altri settori in cui gli effetti non sono quantificabili, soprattutto a causa della loro natura immateriale e della mancanza dei necessari dati statistici bilaterali (scambi di servizi, protezione della proprietà intellettuale, ecc.). Il rapporto del CPA riconosce inoltre che gli ALS rafforzano, ad esempio, la certezza giuridica delle relazioni economiche tra gli Stati partner dell'ALS: le condizioni quadro legali concordate dalle parti contraenti sono definite in modo trasparente e migliorano così la prevedibilità e l'affidabilità delle transazioni commerciali. Gli ALS rendono possibile anche l'istituzione di canali preferenziali per trattare e risolvere problemi che gli operatori economici si trovano correntemente ad affrontare. Benché non siano misurabili, tali effetti sono comunque considerati positivi.

Per quanto riguarda l'impatto degli ALS sulla riduzione o sull'eliminazione delle reali o potenziali discriminazioni, il Consiglio federale tiene a ricordare che la decisione di avviare negoziati in vista di un nuovo ALS richiede sempre a priori un esame approfondito, sul piano interno, delle informazioni disponibili in quel momento, che vengono talvolta completate da uno studio di fattibilità realizzato insieme al potenziale partner contraente. Se lo Stato con il quale la Svizzera intende concludere un ALS dispone già di accordi di questo tipo con altri partner, il DEFR, tramite la SECO, procede a un'analisi delle disposizioni contenute in questi accordi al fine di individuare le reali o potenziali discriminazioni a cui può essere esposta la Svizzera in assenza di un simile accordo. In altri termini, l'analisi di eventuali accordi esistenti costituisce parte integrante della riflessione che porta a decidere di avviare negoziati ed è tenuta pienamente in considerazione nei negoziati fino alla loro conclusione. Dopo che l'accordo è stato negoziato, questi aspetti vengono menzionati nel messaggio anzitutto nei relativi capitoli settoriali, che mettono a confronto e spiegano in dettaglio le concessioni ottenute e il modo in cui queste permetteranno, grazie all'ALS concluso, di ridurre o eliminare determinate discriminazioni rispetto all'ALS di riferimento del suo partner di libero scambio. Questi

¹ Müller Larissa e Nussbaumer Timothy (2016), *Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz – Fokus auf Partner ausserhalb der EU*, SECO; Abt Marianne (2009), *Bedeutung der Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU*, SECO.

capitoli vanno letti in parallelo al capitolo *Ripercussioni*. Per evitare ripetizioni, le spiegazioni contenute in quest'ultimo capitolo sugli effetti dell'ALS dal punto di vista delle discriminazioni si limitano spesso a formulazioni di carattere generale.

Il Consiglio federale concorda tuttavia con la CdG-N sul fatto che esiste un potenziale di miglioramento sia a livello di presentazione che di precisazione delle informazioni relative agli effetti degli ALS sulle reali o potenziali discriminazioni. Di conseguenza, accoglie la raccomandazione 4 e chiede al DEFR e alla SECO di provvedere affinché in futuro i messaggi concernenti gli ALS presentino in modo più preciso e dettagliato gli aspetti formulati in questa raccomandazione.

