



19.008

**Rapporto
sulla politica economica esterna 2018
e
Messaggi concernenti accordi economici internazionali
e
Rapporto concernente le misure tariffali adottate nel 2018**

del 16 gennaio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

visto l'articolo 10 della legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne (RS 946.201; «legge»), vi sottoponiamo il presente rapporto e i suoi allegati (n. 7.1.1–7.1.6), di cui vi invitiamo a prendere atto (art. 10 cpv. 1 della legge).

Nel contempo, fondandoci sull'articolo 10 capoverso 3 della legge, vi sottoponiamo per approvazione nell'ambito di un messaggio il decreto federale che approva l'Accordo tra la Svizzera e la Georgia concernente il riconoscimento e la protezione reciproci delle indicazioni geografiche, delle denominazioni di origine e delle indicazioni di provenienza nonché il decreto federale che autorizza il Consiglio federale ad approvare le modifiche alle appendici dell'Accordo tra la Svizzera e la Russia sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine (n. 7.2).

In applicazione dell'articolo 10 capoverso 4 della legge e in base all'articolo 13 capoversi 1 e 2 della legge del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (RS 632.10), all'articolo 6a della legge federale del 13 dicembre 1974 sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (RS 632.111.72) e all'articolo 4 capoverso 2 della legge del 9 ottobre 1981 sulle preferenze tariffali (RS 632.91), vi sottoponiamo il rapporto e il disegno di decreto federale concernenti le misure tariffali (n. 7.3), invitandovi ad approvare le misure ivi enumerate.

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

16 gennaio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Obiettivi del Consiglio federale per il 2018

Nell'anno in rassegna il Consiglio federale si è nuovamente adoperato per migliorare l'accesso delle imprese svizzere ai mercati internazionali e per consolidare e sviluppare le relazioni politiche ed economiche con l'UE (cfr. obiettivi del Consiglio federale 2018, indirizzo politico 1).

L'anno in rassegna è stato contrassegnato da importanti sfide economiche. Come altre organizzazioni internazionali, anche l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) hanno subito la pressione dovuta al riorientamento della politica economica esterna statunitense. La Svizzera si è sistematicamente impegnata, a diversi livelli, per preservare e rafforzare il sistema commerciale multilaterale normato. Inoltre, i negoziati con l'UE su un accordo istituzionale e il dialogo commerciale con il Regno Unito in merito alla sua uscita dall'UE (Brexit) hanno svolto un ruolo centrale per la politica economica esterna della Svizzera. A fine anno il Consiglio federale ha deciso di avviare consultazioni sull'esito dei negoziati concernenti l'accordo istituzionale. Con il Regno Unito sono state gettate le basi per proseguire nel migliore dei modi le relazioni economiche bilaterali all'indomani della Brexit. Infine, sono stati conclusi due accordi di libero scambio (ALS), con l'Ecuador e l'Indonesia, e l'ALS in vigore con la Turchia è stato interamente riveduto.

Questi e altri dossier di particolare importanza per la nostra politica economica esterna sono oggetto del presente rapporto (n. 2–6). Il capitolo introduttivo si concentra sulla crisi commerciale internazionale e sul margine di manovra del nostro Paese (n. 1).

Nel rapporto di gestione 2018 il Consiglio federale presenterà in dettaglio la realizzazione degli obiettivi di politica economica esterna. Una prima valutazione indica che questi obiettivi sono stati raggiunti.

Situazione e sviluppi economici nel mondo

Nell'anno in rassegna molte regioni hanno registrato tassi di crescita positivi. Gli Stati Uniti, in particolare, hanno conosciuto un forte sviluppo, mentre nell'UE la crescita è leggermente rallentata rispetto all'anno precedente. Anche la Cina e l'India hanno registrato una solida progressione. Nonostante il sensibile aumento generale della pressione al rincaro, i tassi d'inflazione a livello internazionale sono rimasti contenuti. La disoccupazione negli Stati Uniti ha toccato minimi storici e in Europa è globalmente regredita.

Nel primo semestre la ripresa nella zona euro è proseguita, anche se in modo meno dinamico rispetto all'anno precedente. La crescita è stata ampiamente trainata dal commercio estero. L'economia interna ha continuato a essere sostenuta dalla politica monetaria espansiva della Banca centrale europea e da una politica fiscale poco

restrittiva. Il tasso di disoccupazione si è avvicinato al suo minimo storico del 2007. La ripresa ha inoltre avuto una vasta estensione geografica. La Germania ha vissuto una fase di alta congiuntura. La sua industria d'esportazione ha tratto vantaggio dalla situazione favorevole dell'economia mondiale. L'ampio utilizzo delle capacità di produzione e le condizioni di finanziamento favorevoli hanno spinto le imprese a investire. Nonostante le difficoltà politiche e strutturali, anche in Italia, Spagna e Francia l'attività economica ha segnato un andamento positivo. Nel Regno Unito la crescita economica è risultata modesta a causa della persistente incertezza dovuta all'uscita dall'UE (n. 2.4). L'evoluzione degli investimenti delle imprese, in particolare, non ha soddisfatto le aspettative. L'economia britannica si è quindi discostata, almeno temporaneamente, dalla dinamica di crescita positiva registrata nell'UE. Dopo due anni di forte crescita, nell'anno in rassegna l'Europa ha conosciuto un netto rallentamento congiunturale, che nel secondo semestre ha interessato anche la Svizzera.

Intenzionati a normalizzare la propria politica monetaria, gli Stati Uniti hanno continuato ad aumentare progressivamente i tassi di riferimento. Il 1° gennaio è entrato in vigore il «Tax Cuts and Jobs Act», la più ambiziosa riforma fiscale statunitense degli ultimi 30 anni. Gli Stati Uniti hanno anche fissato nuove priorità in materia di politica commerciale: per ridurre i deficit della bilancia commerciale hanno adottato diverse misure di protezione e hanno rinegoziato alcuni ALS (n. 1.2.1). Per il Canada la diversificazione geografica dell'accesso ai mercati per le sue imprese rimane una priorità. Nell'anno in rassegna il Paese ha sviluppato le sue relazioni con l'area Asia-Pacífico firmando l'Accordo di partenariato transpacífico globale e progressista (CPTPP).

In America latina i grandi mercati di Argentina, Brasile e Messico hanno dovuto affrontare persistenti difficoltà di politica interna, che hanno ostacolato riforme di ampia portata e frenato la crescita. L'elezione presidenziale in Brasile, in particolare, ha alimentato grandi incertezze. Allo stesso tempo, la grave crisi economica attraversata dal Venezuela si è amplificata, con conseguenze su tutta la regione. L'economia argentina, dal canto suo, ha accusato un aggravamento della crisi monetaria.

La Cina ha rafforzato il suo impegno in materia di economia esterna. Adottando adeguate misure, Pechino ambisce a fare del Paese, entro la fine del 2025, il leader in vari settori tecnologici d'importanza strategica. Parallelamente, attraverso l'iniziativa della nuova via della seta («One Belt, One Road Initiative»), la Cina guida gli sforzi per aprire vie commerciali e di trasporto dirette verso il Medio Oriente, l'Africa, l'Europa, l'Asia sudorientale e oltre. Il Giappone, la Malaysia, Singapore e il Vietnam, con altri sette Paesi partner dell'Oceania e del continente americano, hanno firmato l'8 marzo il suddetto CPTPP, che sostituisce in parte il Partenariato transpacífico (TPP), fallito in quanto tale in seguito al ritiro degli Stati Uniti nel 2016.

Le due principali economie dell'Africa subsahariana, Nigeria e Sudafrica, hanno subito un rallentamento economico di ordine strutturale che ha compromesso considerevolmente le prospettive di crescita dell'intera regione. In Nigeria la sempre forte dipendenza dai ricavi da materie prime ha evidenziato l'urgenza di operare

una diversificazione economica. Il Sudafrica ha visto aumentare il suo debito pubblico, tendenza che riconferma la necessità di un consolidamento fiscale, anche per altri Paesi della regione.

In Medio Oriente si sono imposti all'attenzione il ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo sul nucleare con l'Iran e la conseguente reintroduzione di sanzioni da parte di Washington (n. 6.3).

Situazione economica in Svizzera

Nella prima metà dell'anno il prodotto interno lordo (PIL) reale depurato dai valori stagionali in Svizzera è cresciuto a un ritmo superiore alla media. Nel confronto internazionale la Svizzera figurava fra le economie con una crescita dinamica. A fronte dei tassi di crescita dello stesso trimestre dell'anno precedente, si osserva che il nostro Paese è riuscito ad allinearsi alla zona euro, che dallo «shock del franco forte», nel gennaio 2015, aveva messo a segno una crescita più sostenuta. La ripresa ha interessato maggiormente la congiuntura interna e il mercato del lavoro. Nell'anno in rassegna l'aumento del PIL è stato trainato in modo determinante dal settore dei servizi e da un forte aumento dell'occupazione.

Nel periodo considerato la digitalizzazione è stata un tema chiave della politica economica. Il 29 agosto il Consiglio federale, visti i risultati dell'indagine «Test digitale», ha deciso di esaminare in modo approfondito possibili misure volte a ridurre gli ostacoli che si frappongono ai modelli commerciali digitali per migliorare le condizioni quadro economiche. Per quanto riguarda gli effetti della digitalizzazione sull'occupazione, l'Esecutivo ritiene che la situazione del mercato del lavoro svizzero sia molto soddisfacente. Ad aprile ha stanziato altri 62 milioni di franchi per proseguire l'attuazione del piano d'azione per la digitalizzazione nel settore ERI nel periodo 2019–2020.

Contenuto del rapporto sulla politica economica esterna 2018 e prospettive per il 2019

Capitolo introduttivo: crisi del commercio internazionale e margine di manovra della Svizzera (n. 1)

Il capitolo introduttivo si occupa dell'escalation di misure e contromisure, adottate nell'anno in rassegna dalle grandi potenze commerciali, che pregiudicano gli scambi internazionali e rischiano di sfociare in una grave crisi commerciale e, quindi, economica a livello mondiale. Questi sviluppi potrebbero determinare un'interruzione del processo di liberalizzazione del commercio internazionale avviato nel 1947 con la conclusione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) e del conseguente sviluppo del diritto commerciale multilaterale. Nonostante queste tensioni l'UE e il Giappone – unitamente alla Svizzera – continuano in prima linea a coltivare relazioni di libero scambio.

Le nuove tendenze protezionistiche nel commercio internazionale rappresentano serie sfide per la politica economica esterna della Svizzera: per un'economia di medie dimensioni come la nostra è indispensabile preservare il sistema commerciale multilaterale dell'OMC e partecipare attivamente al suo sviluppo. Parallelamente, la Svizzera deve perfezionare ed estendere con continuità i suoi altri strumenti di commercio estero, in particolare la sua rete di ALS, per evitare che le imprese svizzere siano discriminate rispetto ai loro concorrenti all'estero. Questo approccio include anche il mantenimento e l'estensione della via bilaterale con l'UE, in particolare attraverso la conclusione di un accordo istituzionale.

Le opportunità commerciali della Svizzera all'estero dipendono in gran parte dalle sue condizioni quadro di politica economica. Il Consiglio federale intende pertanto ridurre nel nostro Paese i dazi industriali e i costosi ostacoli tecnici al commercio e rafforzare la competitività della produzione agricola.

Relazioni economiche con l'UE (n. 2)

La Svizzera e l'UE stanno negoziando dal 2014 un accordo istituzionale volto a consolidare gli accordi di accesso al mercato esistenti e ad aprire la strada a nuovi accordi, ad esempio nel settore dell'energia elettrica (n. 2.1.1 e 2.1.2). Il 7 dicembre il Consiglio federale ha preso atto dell'esito dei negoziati e ha deciso di avviare consultazioni sulla bozza di testo.

Le misure di protezione adottate dall'UE nell'anno in rassegna in risposta ai dazi statunitensi hanno implicato serie sfide per la Svizzera, che si è adoperata a diversi livelli per ridurre al minimo l'impatto di queste misure nei suoi confronti (n. 1.2.1).

Dopo che la Commissione europea, il 21 dicembre 2017, ha riconosciuto soltanto fino al 31 dicembre 2018 l'equivalenza del quadro giuridico e del dispositivo di sorveglianza applicabili alle borse svizzere, il Consiglio federale ha raddoppiato nell'anno in rassegna gli sforzi per ottenere un'equivalenza a tempo indeterminato e per garantire la certezza del diritto. Il 30 novembre il Governo ha inoltre approvato un'apposita misura a tutela dell'infrastruttura borsistica svizzera qualora il prolungamento dell'equivalenza ci venisse negato (n. 2.1.3). La Svizzera ha discusso la misura dell'UE anche nel contesto dell'OMC. Il 17 dicembre la Commissione europea ha comunicato che riconfermerà il riconoscimento dell'equivalenza per un periodo limitato dal 1° gennaio al 30 giugno 2019.

Tenuto conto dei riscontri ampiamente positivi raccolti nel corso della consultazione, il 28 settembre il Consiglio federale ha deciso di trasmettere al Parlamento il messaggio concernente il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'Unione europea. Il 29 novembre il Consiglio degli Stati ha approvato il contributo a grande maggioranza. I fondi verranno però versati unicamente se l'UE non adotterà misure discriminatorie nei confronti della Svizzera (n. 2.2).

Nel quadro del suo dialogo con il Regno Unito, la Svizzera ha trovato un'intesa con questo Paese sulle grandi linee delle nuove relazioni contrattuali che reggeranno le relazioni economiche bilaterali dopo la Brexit (n. 2.4).

Organizzazioni e accordi economici internazionali (n. 3)

Nell'anno in rassegna l'OMC ha particolarmente risentito della crisi commerciale internazionale (n. 1 e 3.1.1). In questo contesto sono state lanciate diverse iniziative di riforma per preservare e rafforzare il sistema commerciale multilaterale consolidato dall'OMC. Le misure e le contromisure adottate dagli Stati Uniti e da altri Stati nel periodo in questione sono oggetto di diverse procedure di composizione delle controversie in seno all'OMC. Anche la Svizzera ha avviato una procedura di questo tipo in merito ai dazi statunitensi sull'acciaio e l'alluminio.

La Svizzera ha sviluppato e approfondito con successo la sua rete di ALS (n. 3.2.1 e 7.1.2–7.1.3). Nel mese di giugno, nel quadro dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), sono stati firmati un ALS con l'Ecuador e l'ALS aggiornato con la Turchia. Sono inoltre entrati in vigore i nuovi ALS con la Georgia e le Filippine. A dicembre è stato firmato l'ALS tra l'AELS e l'Indonesia. Parallelamente sono proseguiti i negoziati con diversi Paesi partner per la conclusione di accordi di promozione e protezione reciproca degli investimenti (APPI) (n. 3.2.2 e 7.1.4). Si è inoltre fatto frequente ricorso ad altri importanti strumenti della diplomazia economica svizzera (missioni economiche, incontri di lavoro bilaterali e riunioni di commissioni economiche miste; n. 3.2.3 e 7.1.5).

Gestione d'impresa sostenibile e responsabile (n. 4)

Nell'anno in rassegna il Consiglio federale ha attribuito grande importanza all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (n. 4.1) e, in particolare, alla revisione del capitolo modello dell'AELS sul commercio e lo sviluppo sostenibile, che lega la politica economica esterna della Svizzera alle esigenze dello sviluppo sostenibile (n. 4.2).

L'attuazione dei piani d'azione svizzeri in materia di responsabilità sociale d'impresa (Corporate Social Responsibility, RSI) e nei settori dell'economia, dei diritti umani e dell'«economia verde» è proseguita, contribuendo a diffondere e consolidare nell'opinione pubblica il concetto di responsabilità sociale d'impresa (n. 4.3).

Cooperazione economica allo sviluppo (n. 5)

Insieme agli altri 189 Stati membri della Banca mondiale, la Svizzera finanzia un aumento di capitale complessivo di 13 miliardi di dollari. In futuro l'assegnazione delle risorse di questo fondamentale istituto di sviluppo avverrà in base a nuovi criteri (n. 5.2).

Nell'anno in rassegna è stato interamente costituito il fondo «Loans for Growth Fund», sviluppato in collaborazione con attori economici privati in Svizzera, che mobilita investimenti privati per finanziare le attività di piccole e medie imprese (PMI) locali.

La Svizzera si impegna anche nel quadro della cooperazione economica allo sviluppo per agevolare la digitalizzazione in un mondo del lavoro in continuo mutamento (n. 5.3). Su iniziativa del nostro Paese, la Banca mondiale ha pubblicato un rapporto ad hoc sullo sviluppo.

Controlli all'esportazione e sanzioni (n. 6)

Il 31 ottobre il Consiglio federale ha deciso di rinunciare al previsto adeguamento dei criteri di autorizzazione per le esportazioni di materiale bellico (n. 6). Nel corso della sessione autunnale il Consiglio nazionale ha accolto una mozione del Gruppo PBD che chiedeva di trasferire i criteri di autorizzazione dall'ordinanza alla legge sul materiale bellico e di allineare i criteri di rifiuto sanciti dalla legge sul controllo dei beni a duplice impiego a quelli validi per le esportazioni di materiale bellico. Il 27 giugno il Consiglio federale ha inoltre approvato il suo messaggio concernente la modifica della legge sul controllo dei beni a duplice impiego, che consentirà di trasporre nella legge l'ordinanza sull'esportazione e l'intermediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili emanata il 13 maggio 2015 (n. 6.2).

L'8 maggio gli Stati Uniti hanno annunciato il loro ritiro dall'Accordo sul nucleare con l'Iran (il cosiddetto «Joint Comprehensive Plan of Action», JCPOA) (n. 6.3) e, successivamente, reintrodotta le sanzioni temporaneamente sospese nei confronti dell'Iran. Ciò ha avuto conseguenze immediate per le imprese svizzere che intrattengono relazioni commerciali con l'Iran. Nell'anno in rassegna, inoltre, si sono imposte all'attenzione le sanzioni contro la Corea del Nord, il Myanmar, la Russia, la Siria, l'Ucraina e il Venezuela.

Prospettive per l'anno prossimo

Il commercio internazionale è contrassegnato da un'escalation di misure protezionistiche e di contromisure tra le grandi potenze commerciali. Organizzazioni internazionali affermate come l'OMC e l'OCSE sono esposte a forti pressioni dovendo intraprendere riforme in presenza di interessi contrastanti. Il rischio di una frattura pregiudica lo sviluppo storico della liberalizzazione del commercio e il suo disciplinamento nel quadro del diritto commerciale multilaterale. La Svizzera, che attribuisce grande importanza alle future riforme dell'OMC intese a preservare e sviluppare il sistema commerciale mondiale, sosterrà questi sforzi insieme ad altri Paesi animati dalla stessa volontà.

Sviluppare la rete di accordi di libero scambio e migliorare l'accesso delle imprese svizzere ai mercati esteri restano importanti pilastri della politica economica esterna. L'accento sarà posto sulla negoziazione di un ALS con il Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay). Il Consiglio federale auspica inoltre di poter avviare colloqui esplorativi su un possibile ALS con gli Stati Uniti. Questi sforzi saranno completati dal costante aggiornamento e dall'estensione degli APPI svizzeri nonché dalla riforma dei meccanismi di composizione delle controversie tra investitori e Stati portata avanti nell'ambito della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL).

Nella primavera 2019 il Consiglio federale esaminerà i risultati delle consultazioni sul testo dell'Accordo con l'UE. Si impegnerà affinché gli accordi bilaterali esistenti con l'EU vengano consolidati e modernizzati in tempo utile e si occuperà dell'eventuale aggiornamento dell'ALS bilaterale del 1972. Con l'avvicinarsi della

Brexit l'UE si trova ad affrontare grandi sfide interne. L'anno prossimo il Consiglio federale si adopererà in particolare per garantire un proseguimento per quanto possibile ininterrotto delle relazioni economiche con il Regno Unito e per consentirne lo sviluppo.

Per quanto riguarda il commercio sostenibile e la RSI, nel 2019 l'Esecutivo redigerà un rapporto sull'attuazione del piano d'azione RSI e, se necessario, procederà all'aggiornamento di quest'ultimo. Lo stesso dicasi per il rapporto sulle imprese e sui diritti umani.

Nel febbraio 2019 il Consiglio federale trasmetterà al Parlamento il suo messaggio concernente la promozione della piazza economica negli anni 2020–2023. La promozione economica della Confederazione vuole permettere alle PMI e alle regioni di cogliere le opportunità offerte dalla digitalizzazione. Punta a migliorare le condizioni quadro, a promuovere la piazza economica svizzera e a rafforzarne la presenza sui mercati esteri.

Nel quadro del programma di trasformazione DaziT si intendono digitalizzare le formalità doganali ai due lati delle frontiere. In tale contesto il Consiglio federale mira a modificare di conseguenza gli accordi sugli uffici a controlli nazionali abbinati.

Il Consiglio federale seguirà l'attuazione dell'iniziativa della nuova via della seta lanciata dalla Cina e difenderà, attraverso un dialogo costruttivo con la Cina e i Paesi coinvolti, gli interessi economici della Svizzera e il rispetto delle norme internazionali.

Renderà inoltre conto al Parlamento dello stato di attuazione del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020.

Indice

Compendio	1395
Elenco delle abbreviazioni	1405
1 Crisi del commercio internazionale e margine di manovra della Svizzera	1407
1.1 Sviluppo e importanza del sistema commerciale internazionale normato dagli anni 1930	1408
1.1.1 Sviluppo del sistema commerciale multilaterale e riduzione dei dazi doganali a livello mondiale	1408
1.1.2 Sfide dopo il 2000	1409
1.1.3 Importanza economica del commercio internazionale	1411
1.1.4 Sviluppo sostenibile	1412
1.2 Nuovi conflitti commerciali e contromisure	1413
1.2.1 Ricomparsa del protezionismo tariffario	1413
1.2.2 Contromisure	1414
1.3 Ripercussioni per la politica economica esterna della Svizzera	1415
1.3.1 Salvaguardia e riforma del sistema commerciale multilaterale	1416
1.3.2 Mantenimento ed estensione della via bilaterale con l'UE 1417	
1.3.3 Estensione e approfondimento della rete di accordi commerciali preferenziali	1418
1.3.4 Quadro economico generale in Svizzera	1419
1.4 Conclusioni	1422
2 Relazioni economiche con l'UE	1423
2.1 Sviluppo delle relazioni economiche bilaterali con l'UE	1423
2.1.1 Negoziati per un accordo istituzionale	1423
2.1.2 Mantenimento e sviluppo dell'accordo di accesso al mercato	1425
2.1.3 Equivalenza delle borse	1427
2.2 Contributo della Svizzera a determinati Paesi dell'UE	1427
2.3 Mercato unico digitale dell'UE	1428
2.4 Brexit	1428
3 Organizzazioni e accordi economici internazionali	1430
3.1 Organizzazioni internazionali	1430
3.1.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	1430
3.1.2 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e G20	1431

3.2	Accordi economici bilaterali	1432
3.2.1	Accordi di libero scambio	1432
3.2.2	Accordi di promozione e protezione reciproca degli investimenti	1434
3.2.3	Commissioni economiche miste	1434
4	Gestione d'impresa sostenibile e responsabile	1435
4.1	L'Agenda 2030 come riferimento per lo sviluppo sostenibile	1435
4.2	Commercio e sviluppo sostenibile negli ALS	1435
4.3	Responsabilità sociale d'impresa	1436
4.3.1	Importanza del dovere di diligenza	1436
4.3.2	Piani d'azione della Confederazione	1437
4.3.3	Linee guida OCSE e punto di contatto nazionale	1438
5	Cooperazione economica allo sviluppo	1439
5.1	Attuazione del messaggio sulla la cooperazione internazionale 2017–2020	1439
5.2	Aumento del capitale della Banca mondiale	1440
5.3	Digitalizzazione e cambiamenti sul mercato del lavoro	1440
5.4	Finanziamenti sostenibili	1441
6	Controlli all'esportazione e sanzioni	1442
6.1	Revisione parziale dell'ordinanza sul materiale bellico	1442
6.2	Evitare gli abusi dei beni svizzeri per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili	1442
6.3	Sanzioni	1443
6.3.1	Ripercussioni extraterritoriali delle sanzioni statunitensi	1443
6.3.2	Sanzioni nei confronti dell'Iran	1443
6.3.3	Sanzioni nei confronti di Ucraina e Russia	1444
6.3.4	Sanzioni nei confronti della Corea del Nord	1444
6.3.5	Sanzioni nei confronti del Venezuela	1444
6.3.6	Sanzioni nei confronti della Siria	1444
6.3.7	Sanzioni nei confronti del Myanmar	1445
7	Allegati al rapporto sulla politica economica esterna	1446
7.1	Allegati per conoscenza	1446
7.1.1	Temi trattati in seno all'OMC	1446
7.1.2	Negoziati di libero scambio correnti	1447
7.1.3	Incontri dei Comitati misti istituiti dagli ALS vigenti	1448
7.1.4	Negoziati bilaterali sulla protezione degli investimenti	1451
7.1.5	Missioni economiche, incontri di lavoro bilaterali e incontri delle commissioni economiche miste	1452
7.1.6	Esportazioni soggette alla legge sul controllo dei beni a duplice impiego	1454

7.2	Allegati 7.2.1 per approvazione	1455
7.2.1	Messaggio sull'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera e la Georgia concernente il riconoscimento e la protezione reciproci delle indicazioni geografiche, delle denominazioni di origine e delle indicazioni di provenienza nonché l'autorizzazione per il Consiglio federale ad approvare autonomamente le modifiche alle appendici dell'Accordo tra la Svizzera e la Russia sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine	1457
	Decreto federale che approva l'Accordo tra la Svizzera e la Georgia concernente il riconoscimento e la protezione reciproci delle indicazioni geografiche, delle denominazioni di origine e delle indicazioni di provenienza (<i>Disegno</i>)	1473
	Decreto federale che autorizza il Consiglio federale ad approvare autonomamente le modifiche alle appendici dell'Accordo tra la Svizzera e la Russia sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine (<i>Disegno</i>)	1475
	Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Georgia concernente il riconoscimento reciproco e la protezione delle indicazioni geografiche, delle denominazioni di origine e delle indicazioni di provenienza	1477
7.3	Allegato 7.3	1523
7.3	Rapporto concernente le misure tariffali adottate nel 2018	1525
	Decreto federale che approva le misure tariffali (<i>Disegno</i>)	1529

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
ALS	Accordo di libero scambio
APPI	Accordo di promozione e protezione reciproca degli investimenti
CNUCES	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
CPTPP	Accordo di partenariato transpacifico globale e progressista (<i>Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership</i>)
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
G20	Gruppo dei 20 (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Repubblica di Corea, Russia, Stati Uniti, Sudafrica, Turchia, Unione europea)
GATS	Accordo generale del 15 aprile 1994 sugli scambi di servizi (RS 0.632.20, allegato 1 B, <i>General Agreement on Trade in Services</i>)
LTD	Legge del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (RS 632.10)
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MRA	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (RS 0.946.526.81, <i>Mutual Recognition Agreement</i>)
OCSC	Ordinanza sui contributi per singole colture (RS 910.17)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIAgr	Ordinanza del 26 ottobre 2011 sulle importazioni agricole (RS 916.01)
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PIL	Prodotto interno lordo
PMI	Piccole e medie imprese
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
TPP	Accordo di partenariato transpacifico (<i>Trans-Pacific Partnership Agreement</i>)
TRIPS	Aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (<i>Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>)

UNCITRAL Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (*United Nations Commission on International Trade Law*)

Rapporto

1 Crisi del commercio internazionale e margine di manovra della Svizzera

Il commercio internazionale è contrassegnato da un'escalation di misure protezionistiche tra le grandi potenze commerciali che stanno innescando una serie di contromisure e di ricorsi all'OMC.

Sebbene queste misure siano in parte riconducibili a motivi tattici, si pone tuttavia la seria questione di un possibile allontanamento dal sistema commerciale multilaterale dell'OMC.

Comunque sia, questi sviluppi rischiano di provocare una grave crisi commerciale, e quindi economica, di portata internazionale. Potrebbero di fatto determinare un'interruzione del processo di liberalizzazione del commercio internazionale avviato nel 1947 con la conclusione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) e del conseguente sviluppo del diritto commerciale multilaterale. Allo stesso tempo, nonostante queste tensioni, l'UE e il Giappone, in particolare, ma anche la Svizzera, continuano a coltivare le loro relazioni di libero scambio e, in controtendenza agli avvenimenti in atto, hanno stipulato nuovi accordi preferenziali bilaterali e regionali.

A causa del suo mercato interno ridotto e della sua forte internazionalizzazione, la Svizzera dipende molto più delle grandi economie dal commercio internazionale. Inoltre, viste le sue dimensioni modeste, in sede di negoziazione può fare solo limitatamente leva sulle misure di politica economica esterna. È quindi maggiormente vincolata a un quadro normativo multilaterale e deve poter contare sul rispetto del diritto commerciale internazionale da parte di tutti i contraenti. Sarebbe pertanto più toccata da un eventuale riassetto dell'ordinamento commerciale multilaterale.

La politica economica esterna svizzera è dunque messa a dura prova su più fronti. Affinché il nostro Paese possa continuare ad avere voce in capitolo nei negoziati, è indispensabile che il sistema commerciale multilaterale dell'OMC venga preservato e ulteriormente sviluppato. Un sistema di questo tipo ha il dovere di limitare il «diritto del più forte», di trovare risposte agli interrogativi odierni in materia commerciale – ad esempio nel settore della digitalizzazione – e di contribuire allo sviluppo sostenibile. Da parte sua, la Svizzera deve impedire che l'assenza di accordi di libero scambio penalizzi i suoi esportatori rispetto ai loro concorrenti sui principali mercati. In tale ottica è essenziale ampliare e approfondire le relazioni di libero scambio esistenti. Le opportunità della Svizzera sul piano della politica esterna dipendono molto anche dalla sua politica interna. Per mantenere e rinsaldare la sua forte capacità di adattamento in un contesto internazionale in costante mutamento la Svizzera dovrà continuare a sviluppare le condizioni quadro della sua economia.

1.1 Sviluppo e importanza del sistema commerciale internazionale normato dagli anni 1930

A causa del suo mercato interno relativamente piccolo, l'economia svizzera è fortemente integrata nel commercio internazionale.

Essa dipende quindi in particolar modo dallo sviluppo del sistema commerciale multilaterale normato, che ha finora saputo sfruttare con successo come nazione esportatrice. Le regole dell'ordinamento commerciale multilaterale garantiscono la certezza del diritto necessaria per pianificare gli scambi e tutelare il commercio internazionale da misure protezionistiche dannose.

1.1.1 Sviluppo del sistema commerciale multilaterale e riduzione dei dazi doganali a livello mondiale

Il sistema commerciale multilaterale che conosciamo oggi si è sviluppato gradualmente dopo la Seconda guerra mondiale. In seguito ai disastrosi effetti del protezionismo degli anni 1930, 23 Paesi hanno sottoscritto, nel 1947, l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT)¹. Nel 1966 la Svizzera vi ha aderito come membro a pieno titolo.

Il GATT, che sanciva norme commerciali, è diventato un'efficace piattaforma negoziale. Tra il 1947 e il 1994, nel corso di otto turni negoziali, i dazi che gravavano sui beni industriali tra gli Stati contraenti sono stati ridotti in modo sostanziale e vincolante dal punto di vista del diritto internazionale. I dazi applicati ai prodotti agricoli e in altri settori ad alta intensità di manodopera, in particolare in quello tessile, sono però rimasti a lungo esclusi dalle trattative. Solo nel 1994, con la conclusione dell'Uruguay Round, sono stati infine integrati insieme ad altre disposizioni nel quadro normativo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)² istituita nello stesso anno. Alcuni Paesi in via di sviluppo hanno beneficiato di norme meno vincolanti in materia di tariffe doganali.

Negli ultimi decenni gli accordi di libero scambio (ALS) regionali e le misure di liberalizzazione unilaterali hanno permesso di ridurre in modo significativo i dazi all'importazione a livello mondiale. I dazi medi applicati nel mondo sono progressivamente calati, passando dal 14 per cento del 1990 al 5 per cento circa di oggi. Quasi la metà degli scambi globali si svolge attualmente in franchigia doganale. Anche dopo la crisi economica e finanziaria del 2008 non si è osservato un ritorno a misure commerciali tariffali³. Oggi gli unici dazi all'importazione di rilievo riguardano il commercio di prodotti agricoli. Per quanto concerne i prodotti non agricoli, solo alcuni Paesi in via di sviluppo o emergenti prelevano ancora dazi elevati, che oltre a essere un'importante fonte di reddito per i loro governi servono anche a tutelare la loro industria nazionale.

¹ Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (RS **0.632.21**).

² Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (RS **0.632.20**).

³ World Integrated Trade Solution (WITS), www.wits.worldbank.org.

1.1.2 Sfide dopo il 2000

L'istituzione dell'OMC, nel 1994, è avvenuta in un'epoca di accelerata globalizzazione e frammentazione delle catene di valore transfrontaliere⁴. L'approfondimento delle relazioni commerciali mondiali ha rafforzato l'esigenza di un quadro normativo internazionale che tenesse maggiormente conto delle regolamentazioni oltre confine (p. es. prescrizioni tecniche), includendo anche i servizi e gli investimenti. Inoltre, con l'intensificarsi del trasferimento di tecnologie, la protezione della proprietà intellettuale ha assunto maggiore importanza.

L'OMC ha parzialmente considerato questi sviluppi. Per quanto riguarda gli scambi di merci sono stati tra l'altro stipulati accordi multilaterali sugli ostacoli tecnici al commercio e sulle sovvenzioni che in precedenza venivano conclusi sul piano plurilaterale ed erano pertanto validi solo per una parte dei membri del GATT. Il sistema commerciale multilaterale è inoltre stato esteso ai servizi (GATS⁵) e alla protezione della proprietà intellettuale (TRIPS⁶). Tuttavia, l'estensione e l'approfondimento delle norme multilaterali su questi temi, che vanno oltre le riduzioni tariffarie (alla frontiera) e riguardano normative interne (oltre frontiera), sono sempre stati molto controversi.

Negoziati in stallo all'OMC

Dopo lunghi e difficili negoziati durati diversi anni, il ciclo negoziale di Doha lanciato nel 2001, che mirava al proseguimento dell'Uruguay-Round⁷ e a uno sviluppo sostanziale dell'OMC focalizzato in particolare sui Paesi in via di sviluppo, non è andato a buon fine. A posteriori sono individuabili diverse cause di questa crescente difficoltà dell'OMC di concludere accordi. L'ascesa economica di importanti Paesi emergenti, inclusa la Cina, e il forte aumento delle adesioni all'OMC hanno rallentato i processi decisionali. I Paesi economicamente avanzati si sono inoltre mostrati meno propensi ad accettare compromessi, anche perché alcuni Paesi in via di sviluppo avevano già eliminato in modo unilaterale le loro barriere doganali per difendere i propri interessi economici.

Molti dei nuovi membri dell'OMC, ora più determinati, adottano una posizione difensiva e chiedono eccezioni forfettarie di ampia portata – un cosiddetto trattamento speciale e differenziato – per la negoziazione di nuovi accordi. Altri membri pretendono anche dai Paesi in via di sviluppo una maggiore certezza giuridica nelle relazioni commerciali e sono disposti ad accettare eccezioni solo se giustificate dallo stato di sviluppo effettivo dei Paesi in questione. A ciò si aggiunge che in molti Paesi la crisi economica e finanziaria del 2008 ha ridotto il margine di manovra politico-commerciale, che avrebbe consentito di accordare le concessioni necessarie

⁴ Cfr. «Rafforzare la competitività della Svizzera nelle catene globali del valore», n. 1 del rapporto del Consiglio federale del 14 gennaio 2015 sulla politica economica esterna 2014 (FF 2015 1273).

⁵ RS 0.632.20, allegato 1B: Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS).

⁶ RS 0.632.20, allegato 1C: Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS).

⁷ Diversi accordi dell'OMC del 1994, come l'Accordo agricolo (art. 20) e il GATS (art. XIX par. 1), richiedono un proseguimento dei negoziati.

per concludere con successo il ciclo di Doha. Per questi motivi gli ALS preferenziali stipulati a livello bilaterale o regionale si sono rivelati la via più facile e rapida per dischiudere nuovi mercati e stipulare accordi su nuovi temi.

Misure di protezione commerciale

Negli ultimi anni alcuni membri dell'OMC si sono ripetutamente avvalsi del diritto di adottare misure di protezione commerciale per rispondere a esportazioni deprezzate irregolarmente (pratica dei dazi compensativi) o per tutelare l'industria da un forte aumento di importazioni dannose (dazi protezionistici). Fra queste misure di difesa, la principale è costituita dai dazi antidumping. Tra il 2016 e il 2017 sono state introdotte 294 misure compensative di questo tipo, gran parte delle quali da Stati Uniti e India, rivolte in prevalenza contro importazioni provenienti dalla Cina⁸.

I Paesi interessati dalle misure di protezione commerciale ne contestano spesso la legalità, anche davanti agli organi di composizione delle controversie dell'OMC. La Svizzera rinuncia per principio ad adottare simili misure di difesa ritenendo che possano tutt'al più produrre effetti a breve termine, ma che a lungo termine nuocciano alla competitività della sua economia nazionale. Poiché l'economia svizzera è fortemente integrata nelle catene di valore mondiali, il rincaro delle importazioni che ne deriverebbe si ripercuoterebbe sui fattori di produzione dei beni d'esportazione, rendendo tali beni meno competitivi. Le numerose imprese che realizzano un importante fatturato all'estero, ma i cui sbocchi nel mercato interno sono limitati, ne trarrebbero soltanto minimi vantaggi.

Ostacoli non tariffari al commercio

Stando al Segretariato dell'OMC⁹, è probabile che con l'eliminazione delle misure tariffali le politiche protezionistiche si siano parzialmente riorientate verso misure non tariffali. Queste comprendono tutte le misure statali non tariffali, incluse le prescrizioni tecniche (p. es. gli standard minimi applicabili agli apparecchi tecnici in materia di consumo energetico) e le sovvenzioni (p. es. per la promozione della piazza economica), che influiscono sui prezzi o sui quantitativi di beni e servizi scambiati su scala internazionale. Visti la loro varietà e il loro effetto piuttosto indiretto sul commercio, queste misure e le loro conseguenze in termini protezionistici sono difficili da valutare.

La legislazione commerciale internazionale accorda a questi Paesi la facoltà di adottare misure di politica sanitaria e ambientale volte a garantire un livello di protezione adeguato. Queste misure possono tuttavia celare scopi protezionistici o avere effetti collaterali d'intralcio al commercio, di per sé evitabili ma che possono essere intenzionalmente indotti o tollerati (cosiddetto protezionismo camuffato). Spesso anche la sola mancanza di coordinamento a livello internazionale genera costi elevati per il commercio; è il caso, ad esempio, se vari Paesi perseguono uno stesso obiettivo con normative diverse. L'adempimento di prescrizioni statali quali l'obbligo di fornire

⁸ OMC, Trade Report on G20 Trade Measures, 4 luglio 2018.

⁹ OMC, Trade Policy Substitution, documento di lavoro dell'OMC n. ERS2014-18, 2014.

prove di conformità comporta costi che, in proporzione, vanno a gravare sulle PMI più che sulle grandi imprese¹⁰.

1.1.3 Importanza economica del commercio internazionale

Gli sviluppi tecnologici, unitamente alla riduzione del protezionismo e alla progressiva integrazione delle catene di valore mondiali che ne risulta, hanno determinato negli ultimi decenni una crescita sostenuta del commercio globale. Tra il 1960 e l'inizio della crisi finanziaria del 2007 gli scambi mondiali di beni e servizi sono aumentati in media di circa il doppio rispetto al prodotto interno lordo (PIL) globale.

L'incremento del commercio mondiale ha contribuito alla crescita economica nel mondo e in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Secondo i dati della Banca mondiale (al netto dell'inflazione e del potere d'acquisto), la quota della popolazione mondiale che vive con meno di 1,9 dollari al giorno è scesa dal 35 per cento circa nel 1990 a meno dell'11 per cento nel 2013¹¹. Nei Paesi in via di sviluppo si osserva un aumento dei redditi della fascia più povera della popolazione. Come confermano anche gli studi del Fondo monetario internazionale, è ormai assodato che questo aumento è strettamente connesso, per il 20 per cento più povero della popolazione, all'apertura della politica commerciale¹².

Anche in Svizzera, tra il 1980 e il 2017, le esportazioni sono aumentate in media del 3,6 per cento all'anno, e nello stesso periodo il PIL è cresciuto dell'1,7 per cento. Dal 1980 la quota del commercio estero (quota delle esportazioni e delle importazioni di beni, oro escluso, e servizi rispetto a PIL) è salita dal 69 al 93 per cento¹³. Queste cifre evidenziano l'importanza del commercio estero per la Svizzera. Secondo le stime disponibili, oltre alle grandi imprese, spesso multinazionali, due terzi delle PMI presenti in Svizzera operano a livello internazionale¹⁴. Circa tre quarti delle persone occupate lavorano in imprese in cui il commercio internazionale ha una certa importanza¹⁵.

La Svizzera è quindi molto più integrata di altri Paesi nella rete degli scambi internazionali. Nel 2016 le quote del commercio estero negli Stati Uniti (27 %), nel Regno Unito (59 %) e persino in Germania (84 %) erano nettamente inferiori rispetto a quella svizzera¹⁶. Questi sviluppi hanno inciso positivamente sul tenore di vita degli Svizzeri. Secondo uno studio della Fondazione Bertelsmann, in Germania, nel

¹⁰ Cfr. OCSE, Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures, documento di lavoro dell'OMC sulla politica commerciale, n. 215, 2018.

¹¹ Banca mondiale, World Development Indicators, <http://datatopics.worldbank.org/sdgs/>.

¹² FMI / Gruppo della Banca mondiale / OMC, Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to facilitate Adjustment, 2017.

¹³ SECO, Stima trimestrale del PIL 29.11.2018, merci e servizi, esclusi oro in lingotti e altri metalli preziosi, monete, pietre preziose e semipreziose nonché oggetti d'arte e di antiquariato.

¹⁴ Credit Suisse, Fattori di successo per le PMI svizzere: prospettive e sfide nell'export, 2014.

¹⁵ Statistica strutturale delle imprese (STATENT), Ufficio federale di statistica (UST).

¹⁶ Merci e servizi; Banca mondiale, World Development Indicators, www.datatopics.worldbank.org. Per la Svizzera la quota del commercio estero, incluso l'oro non monetario e gli oggetti di valore, ammonta al 120 %.

periodo 1990–2016 la Svizzera ha registrato i maggiori incrementi del reddito pro capite dovuto alla globalizzazione e ha così beneficiato più degli altri dell'integrazione nel commercio mondiale¹⁷.

L'apertura delle frontiere intensifica la concorrenza e accelera il cambiamento strutturale imperniato soprattutto sulla tecnologia. Per poter sopravvivere, le imprese che operano su scala internazionale devono restare particolarmente competitive. Questa dinamica si rispecchia nel mercato del lavoro, dove i costi di adeguamento per la popolazione (formazione e perfezionamento, specializzazione, flessibilità del lavoro) sono ben visibili. Anche in Svizzera è in atto un cambiamento strutturale, finora gestito con successo. L'occupazione è notevolmente aumentata e il tasso di disoccupazione resta basso. Tuttavia, nel nostro come in altri Paesi, il cambiamento strutturale è dovuto in primo luogo alla crescita demografica e al progresso tecnologico più che alla progressione del commercio estero e, quindi, alla globalizzazione¹⁸.

1.1.4 Sviluppo sostenibile

A partire dagli anni 2000 la governance globale dello sviluppo sostenibile ha assunto maggiore importanza¹⁹. Gli sforzi internazionali si sono tradotti, nel 2015, nell'adozione dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Molti degli obiettivi fissati in questo contesto hanno un legame diretto con la politica commerciale e d'investimento internazionale. La principale sfida consiste però nel migliorare, da un lato, la coerenza e le convergenze tra i quadri normativi internazionali in materia ambientale e sociale e, dall'altro, il commercio e gli investimenti.

Da una parte occorre sostenere gli effetti positivi del commercio e degli investimenti internazionali nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. L'importante è permettere a una fetta di popolazione il più possibile ampia di beneficiare della crescita economica e dei posti di lavoro supplementari che si vengono a creare. Il commercio e gli investimenti internazionali possono inoltre contribuire alla realizzazione degli obiettivi ambientali attraverso un utilizzo sostenibile delle risorse naturali e un accesso agevolato a tecnologie efficienti.

D'altra parte gli obiettivi di sostenibilità possono servire a migliorare la coerenza globale tra le politiche commerciali e d'investimento internazionali e limitare in tal modo gli effetti negativi. Questi processi possono essere sostenuti adottando disposizioni in materia di sostenibilità negli ALS regionali e bilaterali e negli accordi di promozione e protezione reciproca degli investimenti. In seno all'OMC vengono affrontate soprattutto le convergenze tra commercio e ambiente mentre, per mancanza di consensi, non si registrano progressi nel settore sociale.

¹⁷ Fondazione Bertelsmann, Globalisierungsreport 2018: Wer profitiert am stärksten von der Globalisierung?, 2018.

¹⁸ SECO, Les causes et effets dus au changement structurel sur le marché du travail suisse, 2017.

¹⁹ Cfr. «Sostenibilità della politica economica esterna», n. 1 del rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2010 sulla politica economica esterna 2009 (FF 2010 393).

Gli sforzi compiuti per introdurre nelle norme che reggono il commercio internazionale ulteriori disposizioni a scopi sociali o ecologici suscitano diffidenza e resistenze, specialmente da parte dei Paesi in via di sviluppo o emergenti, che sospettano un «protezionismo camuffato». Dal canto loro questi Paesi chiedono un trasferimento di sapere e tecnologie facilitato, un accesso preferenziale ai mercati e un sostegno finanziario per lo sviluppo delle loro economie.

La Confederazione prevede anche una serie di misure volte a promuovere il commercio e gli investimenti sostenibili, fra cui il rafforzamento delle norme internazionali in materia ambientale e sociale, l'incentivazione di acquisti pubblici sostenibili da parte di aziende statali e parastatali, la cooperazione economica allo sviluppo e la promozione di norme internazionali per la gestione responsabile d'impresa (n. 4.2) nonché di iniziative del settore privato.

1.2 Nuovi conflitti commerciali e contromisure

Le cause della recente escalation di misure commerciali restrittive sono molteplici e vanno ricondotte anche agli sviluppi degli ultimi anni, che hanno reso sempre più difficile, a livello multilaterale, trovare un equilibrio tra i diversi interessi e aggiornare il sistema di accordi (n. 1.1.2). I motivi sono da ricercare nel rapido cambiamento del commercio mondiale, unito a catene di valore internazionali sempre più interdipendenti, nel crescente influsso dei Paesi emergenti e nella forte pressione all'adeguamento strutturale indotta dal progresso tecnico, che interessa in misura diversa i vari settori e Paesi. Di conseguenza, le posizioni dei membri dell'OMC si sono progressivamente distanziate le une dalle altre, accrescendo le tensioni commerciali.

Un fattore importante è la critica espressa dagli Stati Uniti e condivisa da altri membri dell'OMC, fra cui l'UE e il Giappone, nei confronti della politica economica e commerciale cinese²⁰, legata anche al ruolo importante e persino crescente dello Stato in vari settori dell'economia nazionale. Allo stesso tempo, nonostante la progressiva liberalizzazione, gli investimenti diretti esteri in Cina continuano a essere sottoposti a restrizioni poco trasparenti e a una scarsa protezione dei diritti di proprietà intellettuale che può spingersi fino al trasferimento forzato di tecnologie.

1.2.1 Ricomparsa del protezionismo tariffario

La recente escalation è stata innescata dai nuovi dazi introdotti dagli Stati Uniti all'inizio del 2018, sui pannelli fotovoltaici e sulle lavatrici come anche sui prodotti di acciaio e di alluminio, per i quali gli USA si richiamano alla protezione della sicurezza nazionale. Queste misure riguardano sia le esportazioni dirette svizzere che le esportazioni da altri Paesi (in particolare l'UE) comprendenti fattori produttivi

²⁰ Cfr. OMC, Esame delle politiche commerciali cinesi dell'11 e del 13 luglio 2018 (www.wto.org > Topics > Trade Policy Reviews > Chronological list of reviews since 1995).

provenienti dalla Svizzera. Gli USA hanno inoltre introdotto dazi mirati sulle importazioni provenienti dalla Cina.

Contro queste misure degli Stati Uniti, probabilmente dovute anche a motivi tattici in vista di nuovi negoziati bilaterali, diversi importanti partner commerciali, fra cui il Canada, la Cina, il Messico, la Turchia e l'UE, hanno reagito adottando contromisure e introducendo a loro volta dazi all'importazione di merci provenienti dagli USA, mentre la Svizzera si è astenuta. Oltre a queste contromisure, alcuni partner commerciali hanno adottato ulteriori misure di protezione commerciale per tutelare le loro industrie dalle merci che a causa dei dazi statunitensi sono state di fatto escluse dall'enorme mercato americano e che rischiano di essere riversate su altri mercati. Queste misure di difesa hanno una vasta portata essendo applicabili a importazioni da qualsiasi Paese.

Per la Svizzera sono particolarmente importanti le misure di protezione adottate dall'UE nell'anno in rassegna nel settore dell'acciaio. Nel periodo 2013–2017 era stato destinato all'UE in media il 95 per cento delle esportazioni svizzere di acciaio. Dal 19 luglio 2018 le importazioni nell'UE che superano i contingenti d'importazione stabiliti sono soggette a un dazio del 25 per cento. Dall'autunno dell'anno in rassegna le incertezze sulla futura conformazione delle misure di protezione dell'UE si sono concretizzate in un calo delle vendite. A causa dei dazi supplementari, da metà dicembre alcune imprese svizzere interessate hanno persino dovuto sospendere le loro esportazioni verso l'UE.

Secondo le disposizioni dell'Accordo dell'OMC sulle misure di salvaguardia, le misure di protezione dell'UE valgono per tutti i Paesi terzi. L'UE ha escluso solo alcuni Paesi in via di sviluppo e gli Stati dello Spazio economico europeo (SEE). In base all'ALS bilaterale del 1972 (ALS 1972)²¹, la Svizzera è intervenuta più volte a diversi livelli presso l'UE chiedendo che gli scambi bilaterali non siano ostacolati dalle misure di protezione. Da parte sua, l'UE motiva il rifiuto di accordare una deroga alla Svizzera con il fatto che il nostro Paese, diversamente dagli Stati dello SEE, non fa parte del suo mercato interno.

1.2.2 Contromisure

La retorica protezionistica americana e le conseguenti misure commerciali hanno suscitato in altri Paesi movimenti di controtendenza. L'UE, il Giappone e la Cina, in particolare, stanno rinsaldando i loro programmi di integrazione commerciale internazionale. L'UE punta a moltiplicare e a migliorare i suoi già ampi ALS. Recentemente ha concluso accordi con il Vietnam, il Canada e il Giappone, e nell'anno in rassegna ha portato avanti i suoi negoziati con il Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay). Mentre gli accordi vigenti con Messico e Cile saranno aggiornati, l'UE ha avviato negoziati con l'Australia e la Nuova Zelanda.

Il Giappone ha assunto un ruolo di primo piano nel rilancio dell'Accordo di partenariato transpacifico (*Trans-Pacific Partnership Agreement*, TPP) dopo che gli Stati

²¹ Accordo 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS 0.632.401).

Uniti, nel 2017, si sono ritirati da questo ALS regionale. L'Accordo, ribattezzato Accordo di partenariato transpacifico globale e progressista (*Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership*, CPTPP), è stato sottoscritto lo scorso 8 marzo dalle undici parti contraenti restanti²². In linea di principio qualsiasi Paese può aderirvi. La Corea del Sud, l'Indonesia, le Filippine, la Thailandia e il Regno Unito²³, in particolare, stanno considerando questa possibilità. Anche la Svizzera sta esaminando attentamente l'opportunità di un'adesione nel contesto dell'attuale crisi commerciale. Dato che il nostro Paese ha già concluso numerosi ALS con alcuni membri del CPTPP²⁴ e ha avviato negoziati con altri²⁵, gli eventuali effetti negativi per l'economia svizzera derivanti dal CPTPP sarebbero comunque limitati anche in caso di non adesione.

Un'altra importante iniziativa, guidata dalla Cina, è costituita dal Partenariato economico regionale globale (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP). Oltre alla Cina, questo partenariato include gli Stati membri dell'Associazione delle nazioni dell'Asia del Sud-Est (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN)²⁶ e i suoi partner di libero scambio Australia, Corea del Sud, Giappone, India e Nuova Zelanda.

1.3 Ripercussioni per la politica economica esterna della Svizzera

Assicurare un accesso non discriminatorio ai mercati esteri garantendo nel contempo la certezza del diritto è e rimane un pilastro centrale della strategia di economia esterna del Consiglio federale²⁷. La precarietà dell'attuale sistema commerciale multilaterale e la minaccia di un'ulteriore escalation delle controversie commerciali mettono però a rischio questo obiettivo. L'escalation in atto e l'erosione dell'ordinamento commerciale multilaterale normato sarebbero molto più penalizzanti per la Svizzera che per altri partner commerciali dotati di mercati interni più importanti, come gli Stati Uniti, la Cina o l'UE²⁸.

La Svizzera dovrà adoperarsi per difendere i propri interessi nel contesto multilaterale e bilaterale e per sviluppare ulteriormente le condizioni quadro dell'economia interna. Sarà quindi indispensabile riconfermare la grande capacità della nostra economia di adattarsi ai cambiamenti in corso e rafforzare il nostro margine di manovra in materia di commercio estero.

²² Australia, Brunei Darussalam, Canada, Cile, Giappone, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore e Vietnam.

²³ Cfr. White Paper del Governo britannico del luglio 2018, n. 159.

²⁴ Canada, Cile, Giappone, Messico, Perù, Singapore.

²⁵ Malaysia, Vietnam.

²⁶ Brunei Darussalam, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Vietnam.

²⁷ Cfr. rapporti del Consiglio federale sulla politica economica esterna 2004, 2005 e 2011 (FF 2005 949, FF 2006 1547 e FF 2012 623).

²⁸ Conseil d'analyse économique (2018): Avis de tempête sur le commerce international, www.cae-eco.fr.

1.3.1 Salvaguardia e riforma del sistema commerciale multilaterale

Per la Svizzera è d'importanza vitale che il quadro normativo del sistema commerciale multilaterale venga rispettato e che le misure commerciali adottate vengano eliminate correttamente. Solo a queste condizioni sarà possibile mantenere intatto l'ordinamento commerciale multilaterale e definire ulteriori processi di liberalizzazione attraverso nuove riforme.

Come già detto, la Svizzera, visto il suo scarso potere commerciale, non è generalmente interessata a contrastare le misure commerciali di altri Paesi tramite contromisure dirette. Così facendo contribuirebbe a inasprire la controversia senza tuttavia affrontare le radici del problema. Potrebbe inoltre essere accusata di violare gli impegni assunti nel quadro dell'OMC e prestare in tal modo il fianco a possibili attacchi. Eventuali misure di ritorsione rischierebbero inoltre di indebolire la competitività della piazza economica svizzera aumentando i prezzi dei fattori di produzione e dei beni di consumo.

La Svizzera ha però la possibilità di far valere i propri diritti davanti all'autorità di conciliazione dell'OMC. Attualmente ha avviato due procedure in tal senso per contestare i dazi americani sull'acciaio e l'alluminio (n. 3.1). Il nostro Paese ricorre a questa via in caso di chiare violazioni del diritto e dopo avere esaurito tutte le possibilità diplomatiche e di politica commerciale per una composizione amichevole delle controversie. È quindi tanto più importante per noi che questa funzione fondamentale dell'OMC venga mantenuta.

Attuali approcci di riforma dell'OMC

La rilevanza dell'OMC per la politica commerciale internazionale potrà essere rafforzata se i membri riusciranno a sviluppare gli accordi esistenti e, in particolare, a integrarvi nuovi temi. I primi passi in questa direzione sono già stati compiuti. In occasione dell'11^a conferenza ministeriale ordinaria dell'OMC, svoltasi a Buenos Aires nel 2017, i membri, in una composizione variabile e con livelli di sviluppo diversi, hanno adottato una serie di iniziative plurilaterali convenute tra una parte di essi su un certo numero di temi (cfr. tabella 7.1.1). I relativi lavori sono iniziati nell'anno in rassegna. La Svizzera è convinta che gli accordi plurilaterali, che insieme raggiungono una massa critica del commercio mondiale in questione, possano svolgere un'importante funzione catalizzatrice e rappresentare tappe intermedie verso una successiva multilateralizzazione. Questo approccio ha già dato i suoi frutti in precedenti cicli negoziali del GATT, con strumenti analoghi che sono stati condotti nel quadro dell'OMC e hanno così fornito un contributo significativo allo sviluppo dell'ordinamento commerciale multilaterale. Di conseguenza, la Svizzera continua tutt'oggi a sostenere attivamente questi processi.

La questione relativa all'esigenza di considerare, in un accordo, il grado di sviluppo economico di ogni membro dell'OMC costituisce un ostacolo fondamentale alla conclusione di nuovi accordi. La prassi finora in uso di concedere eccezioni forfetarie ai Paesi in via di sviluppo che si autodichiarano tali non trova più il necessario consenso. L'approccio adottato nel quadro dell'Accordo multilaterale dell'OMC sulle agevolazioni commerciali, promosso a suo tempo dalla Svizzera, che prevede-

va un trattamento differenziato di ogni livello di sviluppo, potrebbe essere ripreso. La Svizzera ritiene che si dovranno trovare di volta in volta soluzioni adeguate che permettano di considerare il grado di sviluppo e le possibilità commerciali dei singoli Paesi.

Nei negoziati multilaterali si dovrà raggiungere un consenso per definire norme applicabili a 164 Paesi. La Svizzera, riconosciuta per il suo sostegno al sistema commerciale multilaterale (*friend of the system*), si impegnerà affinché il ruolo dell'OMC venga rafforzato anche nel superamento di questa crisi. Ad oggi il nostro Paese partecipa attivamente a un processo di riforma promosso dal Canada (n. 3.1).

L'economia svizzera deve potersi appellare a sentenze definitive che garantiscano una certezza giuridica ottimale. È perciò necessario risolvere l'attuale stallo presso l'organo di ricorso dell'OMC affinché si possano nuovamente prendere decisioni definitive. Il sistema di composizione delle controversie dell'OMC è un altro importante tema di discussione per la riforma dell'organizzazione. L'applicazione del diritto tramite sentenze definitive è una delle sue principali conquiste. In tale contesto la Svizzera continua a impegnarsi per limitare il più possibile le ingerenze della politica nella giurisprudenza.

Nell'ottica di una migliore applicazione del diritto vigente la trasparenza è un altro elemento fondamentale. L'OMC dispone già, con l'esame periodico delle politiche commerciali, di uno strumento efficace per garantire la trasparenza sugli sviluppi che intervengono nella politica commerciale di ogni Stato membro. Si impongono però dei miglioramenti per quanto riguarda gli obblighi di notifica, tuttora in parte inadempiti. La Svizzera si impegna affinché i membri dimostrino maggior rigore in tal senso.

1.3.2 Mantenimento ed estensione della via bilaterale con l'UE

L'UE resta di gran lunga il principale partner commerciale della Svizzera. Anche se negli ultimi dieci anni – a fronte dell'aumento del volume degli scambi commerciali bilaterali – la quota dell'UE nel commercio estero della Svizzera è diminuita in termini relativi in seguito alla conquista di nuovi mercati, nel 2017 il nostro Paese ha pur sempre esportato circa il 53 per cento dei suoi prodotti nell'UE e ha importato dal mercato comunitario ben il 72 per cento del volume d'importazione totale. Anche per quanto riguarda gli scambi di servizi l'UE è il primo partner della Svizzera, con una quota del 47 per cento delle esportazioni e del 50 per cento delle importazioni.

Per l'economia svizzera il libero accesso di beni e servizi al mercato interno dell'UE, compreso quello del Regno Unito all'indomani della Brexit, è d'importanza cruciale (n. 2). Se il sistema commerciale multilaterale uscirà indebolito dalla crisi e le norme multilaterali offriranno minori garanzie di accesso ai mercati esteri rispetto ad oggi, il mantenimento e l'estensione della via bilaterale con l'UE – un partner con il quale la Svizzera condivide posizioni e visioni simili su diverse questioni, non soltanto in materia di politica commerciale – potrebbero acquisire ulteriore rilevanza.

1.3.3 Estensione e approfondimento della rete di accordi commerciali preferenziali

Gli accordi commerciali preferenziali (accordi di libero scambio, ALS) migliorano l'accesso ai mercati negli Stati partner e fanno sì che gli esportatori svizzeri, particolarmente esposti su questi mercati alla concorrenza degli esportatori dell'UE, non siano svantaggiati sul piano commerciale. La dinamica di cui l'UE sta dando prova nei suoi negoziati di libero scambio richiede anche da parte svizzera un maggiore impegno per evitare che le imprese elvetiche siano discriminate all'estero. Il nostro Paese dispone già di una rete di 30 ALS con 40 partner²⁹ al di fuori dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Questa rete viene progressivamente sviluppata di pari passo con l'estensione e l'aggiornamento degli ALS vigenti (n. 3 e 7.1.2).

La rete di ALS con partner al di fuori dell'UE e dell'AELS garantisce alle imprese svizzere un accesso preferenziale a mercati che contano circa 2,4 miliardi di consumatori e un PIL di circa 27 000 miliardi di dollari³⁰. Nel 2017 la Svizzera ha esportato merci verso questi Paesi in misura del 23 per cento del volume d'esportazione totale³¹. Gli Stati Uniti sono il Paese economicamente più importante con il quale la Svizzera non ha concluso un ALS. Poiché gli attuali sviluppi della politica commerciale internazionale sono difficilmente prevedibili, in futuro potrebbero presentarsi nuove opportunità di concludere degli ALS, anche con gli Stati Uniti, il secondo partner commerciale della Svizzera dopo l'UE. Attualmente sono in corso colloqui esplorativi in vista di possibili negoziati.

I moderni ALS si spingono però oltre la riduzione o l'eliminazione dei dazi negli scambi di merci e coprono anche altri importanti settori. I fattori prioritari per la Svizzera sono, in particolare, la definizione di norme per la prestazione di servizi (soprattutto i servizi finanziari), l'accesso agli appalti pubblici, la protezione della proprietà intellettuale e una maggiore coerenza tra il commercio e lo sviluppo sostenibile. Nei vecchi accordi che non contengono disposizioni in questi settori, la Svizzera si impegna a inserire i necessari complementi.

È inoltre importante garantire l'applicabilità pratica degli accordi per tutti gli attori economici, in particolare le PMI. Occorre menzionare in proposito la definizione e, se necessario, la revisione delle regole d'origine. La Svizzera opera a favore dell'aggiornamento della Convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee³² (Convenzione PEM), che armonizza le regole d'origine nella zona di libero scambio UE–AELS–Balcini occidentali e Mediterraneo. Essa auspica anche nelle relazioni di libero scambio al di fuori dell'Europa una semplificazione e una migliore armonizzazione delle complesse regole d'origine dei vari ALS nonché possibilità di cumulo più flessibili tra gli ALS.

²⁹ Cfr. Segreteria di Stato dell'economia (2018). www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Accordi di libero scambio > Elenco degli accordi di libero scambio della Svizzera.

³⁰ Cifre 2017 della Banca mondiale.

³¹ Swiss Impex, AFD.

³² RS **0.946.31**

Le possibilità offerte dalla politica di libero scambio bilaterale o plurilaterale sono tuttavia limitate, in quanto l'aumento del numero di accordi e la conseguente densità normativa ne accrescono la complessità per gli operatori economici. Il margine di manovra di cui dispone la Svizzera per concludere nuovi ALS e per aggiornare quelli esistenti è però limitato soprattutto dal fatto che alcuni partner negoziali nutrono interessi agricoli offensivi che il nostro Paese non è attualmente in grado di soddisfare³³. Questi potenziali partner subordinano le proprie concessioni in settori importanti per la Svizzera a equivalenti concessioni di accesso al mercato agricolo svizzero. Mentre la Svizzera non ha ancora adeguato la sua pratica in materia di accesso al mercato dei prodotti agricoli, la politica agricola di molti altri Paesi, e in particolare dell'UE, si è evoluta ed è stata liberalizzata.

L'UE è ora in grado di concludere ALS con partner che hanno importanti interessi offensivi nel settore agricolo e dispone di un margine di manovra molto maggiore rispetto alla Svizzera. Il Giappone ha intrapreso a sua volta i passi politici interni necessari per continuare a concludere nuovi ALS e ha potuto fare ampie concessioni nell'ambito del CPTPP. Nel quadro dell'Accordo economico e commerciale globale concluso tra l'UE e il Canada (CETA) le due parti hanno eliminato oltre il 90 per cento dei dazi sui prodotti agricoli. Con la sua politica agricola restrittiva, la Svizzera non può al momento raggiungere l'obiettivo di concludere, di pari passo con i suoi principali concorrenti, ALS altrettanto ambiziosi. I negoziati per l'aggiornamento degli ALS con il Messico e il Canada, ad esempio, sono bloccati da più di un anno, mentre quelli dell'UE con questi stessi partner sono andati a buon fine.

Oltre ad aggiornare gli ALS esistenti e a negoziarne di nuovi con diversi partner dell'area asiatica, la Svizzera si concentra sulla conclusione dei negoziati con gli Stati del Mercosur. Questi ultimi assorbono oggi esportazioni di merci svizzere per un totale di 2,8 miliardi di franchi³⁴ e rappresentano quindi importanti mercati di sbocco per l'industria svizzera d'esportazione. I dazi che il Mercosur applica agli esportatori svizzeri sono elevati: ammontano in media al 7 per cento, ma con picchi fino al 35 per cento. Il rischio di discriminazione nei confronti dell'UE è quindi palese. Un ALS con questi partner permetterebbe alle imprese svizzere di accedere a condizioni preferenziali a un grande mercato con una classe media emergente. L'UE è nel frattempo entrata nella fase conclusiva dei suoi negoziati con il Mercosur.

1.3.4 Quadro economico generale in Svizzera

Affinché la piazza economica svizzera resti competitiva e tutte le fasce della popolazione possano beneficiare della prosperità offerta dal commercio internazionale, è necessario disporre di condizioni quadro economiche adeguate, soprattutto nei settori della formazione, del mercato del lavoro e dei sistemi fiscali e sociali. L'importante contributo del commercio internazionale alla crescita comporta delle sfide politiche, tanto più se gli effetti dei cambiamenti strutturali si concentrano

³³ Cfr. «Accordi di libero scambio e agricoltura», n. 5.1 del rapporto del Consiglio federale del 10 gennaio 2018 sulla politica economica esterna 2017 (FF 2018 689).

³⁴ Esclusi oro in lingotti e altri metalli preziosi, monete, pietre preziose e semipreziose, oggetti d'arte e d'antiquariato.

nello spazio e nel tempo. Negli ultimi anni alcuni settori o regioni di Paesi economicamente avanzati, in particolare negli Stati Uniti, hanno accusato massicce perdite occupazionali.

Il progresso tecnologico, digitalizzazione inclusa, continuerà a favorire questo costante cambiamento strutturale. Non sarà però isolando le economie che si potrà dare una risposta adeguata a simili sfide economiche. La globalizzazione implica un'intensificazione delle relazioni commerciali, ma anche sempre più fitte interdipendenze politiche, culturali e sociali. Queste tendenze non possono essere frenate dalla politica senza che si generino enormi costi.

Molti settori politici svolgono un ruolo determinante per la qualità della piazza economica³⁵. Da un lato si devono creare condizioni quadro favorevoli alla competitività delle imprese in Svizzera, in particolare attraverso lo sgravio amministrativo, la politica fiscale o la politica in materia di concorrenza. Dall'altro bisogna accompagnare sul piano politico il cambiamento strutturale e attenuare il costo degli adeguamenti. Alla base ci sono due fattori cruciali: la conformazione del mercato del lavoro e l'elevata qualità del sistema formativo.

Eliminazione unilaterale dei dazi sui prodotti industriali e semplificazione delle procedure doganali

La decisione del Consiglio federale di elaborare un progetto di eliminazione unilaterale dei dazi all'importazione dei beni industriali ha un impatto diretto sull'economia esterna. La crescente integrazione nelle catene di valore mondiali fa sì che le imprese competitive dipendano oggi fortemente dall'importazione di prestazioni preliminari. Anche altre economie a forte vocazione internazionale hanno iniziato a ridurre unilateralmente i loro dazi all'importazione (p. es. Canada, Islanda, Norvegia, Nuova Zelanda e Singapore). Questa misura farà calare i prezzi delle merci importate e consentirà quindi di contrastare gli effetti dell'«isola svizzera dei prezzi elevati», a tutto vantaggio dei consumatori. D'altra parte l'economia beneficerà del fatto che le prestazioni preliminari estere potranno essere ottenute a prezzi più convenienti e che le imprese saranno sgravate da tutta una serie di oneri amministrativi. La riduzione unilaterale dei dazi sui prodotti industriali sottolineerà l'impegno del nostro Paese a favore di un ordinamento commerciale mondiale liberale. Il 7 dicembre il Consiglio federale ha avviato una consultazione sulle modifiche legali necessarie, dopodiché sottoporrà il suo progetto al Parlamento.

I nuovi sviluppi tecnologici racchiudono un grande potenziale di incremento dell'efficienza per la circolazione transfrontaliera di merci. Entro il 2026, grazie al programma di trasformazione DaziT³⁶, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) provvederà a modernizzare e a digitalizzare tutte le procedure doganali e di riscossione delle tasse per semplificare ulteriormente e accelerare l'attraversamento della frontiera. Sarà quindi necessario un rinnovo integrale del sistema informatico dell'AFD. Lo scopo è consentire il disbrigo delle formalità doganali ovunque e in qualsiasi momento. Ciò aiuterà in particolare l'economia, permettendole di ridurre i

³⁵ Cfr. «Piazza economica svizzera: fattori di localizzazione», n. 1 del rapporto del Consiglio federale del 13 gennaio 2016 sulla politica economica esterna 2015 (FF 2016 673).

³⁶ www.dazit.admin.ch

costi delle procedure doganali (costi della regolamentazione) e rendendo più efficaci i controlli.

Evitare gli ostacoli tecnici al commercio

Il Consiglio federale si impegna anche per rimuovere gli ostacoli tecnici al commercio al fine di ridurre il più possibile i costi che ne derivano. Questi ostacoli possono consistere ad esempio in prescrizioni tecniche che differiscono da quelle dei partner commerciali o che richiedono processi di riconoscimento supplementari. Per evitarle, la Svizzera ha tra l'altro introdotto il principio «Cassis-de-Dijon». Questo principio si applica ai prodotti già immessi legalmente sul mercato in uno Stato dell'UE o dello SEE e che pertanto possono essere venduti liberamente nell'intero mercato interno europeo. Esso rende più difficili, in caso di introduzione di nuove prescrizioni svizzere, le deroghe ingiustificate alle prescrizioni dell'UE o dello SEE e, di conseguenza, l'insorgere di nuovi ostacoli tecnici al commercio. Per tutelare interessi pubblici preponderanti il Consiglio federale può prevedere eccezioni al principio «Cassis-de-Dijon», da riesaminare periodicamente.

Un altro strumento volto a evitare ostacoli tecnici al commercio è costituito dagli accordi internazionali per il riconoscimento di esami, valutazioni della conformità, registrazioni e omologazioni. Recentemente è stato così negoziato un accordo con la Corea del Sud sull'utilizzo reciproco dei risultati delle ispezioni nell'ambito delle buone pratiche di fabbricazione dei medicinali (*Good Manufacturing Practice, GMP*). Questo accordo facilita il commercio di medicinali tra le parti e riduce i costi e le scadenze di consegna per l'industria farmaceutica svizzera. Il nostro Paese ha inoltre concluso con diversi Stati³⁷ accordi sull'equivalenza per prodotti biologici. Il reciproco riconoscimento delle regolamentazioni applicabili all'agricoltura biologica, la trasformazione e l'etichettatura dei prodotti biologici e gli appositi sistemi di controllo promuovono il commercio di tali prodotti.

Per attuare i legittimi obiettivi politici in materia di sostenibilità, negli ultimi anni sono state proposte in Svizzera, con sempre maggiore insistenza, misure di politica commerciale concernenti l'importazione di merci. Il Consiglio federale continuerà a impegnarsi a favore di standard facoltativi, elaborati d'intesa con il settore privato e altri importanti attori, che privilegino nel Paese di provenienza le forme di produzione più sostenibili. In ogni caso, qualsiasi nuova misura dovrà essere mirata e concepita in modo da limitarne il più possibile gli effetti di distorsione del commercio.

Riforma agricola

Per aumentare il margine di manovra nella politica economica esterna occorre portare avanti in Svizzera anche le riforme nel settore agricolo. Sia nei negoziati di libero scambio in corso (p. es. AELS–Mercosur) che nelle discussioni multilaterali in seno all'OMC il commercio agricolo costituisce una priorità per la maggioranza dei membri dell'OMC, compresi gli Stati Uniti. Nel quadro della Politica agricola che entrerà in atto a partire dal 2022 (PA22+)³⁸ il Consiglio federale proporrà al Parla-

³⁷ Canada, Giappone, Stati Uniti ed UE.

³⁸ www.blw.admin.ch > Politica > Politica agricola > PA22+.

mento di adeguare gli attuali strumenti di politica agricola (in particolare i pagamenti diretti).

La PA22+ mira a ottimizzare in modo mirato le condizioni quadro interne affinché l'industria agroalimentare possa compiere progressi nei settori della gestione, del mercato e dell'ambiente. Si tratta inoltre di ridurre l'impronta ecologica, di concretizzare altri obiettivi e di rafforzare la competitività della produzione agricola svizzera.

1.4 Conclusioni

Il sistema commerciale multilaterale sta attraversando la sua più grande crisi dall'istituzione dell'OMC nel 1994.

L'escalation di misure commerciali colpisce pesantemente gli scambi internazionali e mette seriamente a rischio la crescita dell'economia mondiale. Per la politica commerciale internazionale e la politica economica esterna svizzere il futuro è più che mai incerto.

Non è tuttavia escluso che la crisi possa prendere una svolta positiva ed essere il punto d'inizio di un allentamento delle tensioni accumulate nella politica commerciale e di un rinnovo dell'ordinamento commerciale multilaterale.

In ogni eventualità la Svizzera deve difendere i propri interessi economici. Dipendendo da un sistema commerciale multilaterale normato, essa si adoperava per preservarlo e per rafforzarlo con apposite riforme. Insieme a un piccolo gruppo di membri dell'OMC con cui condivide gli stessi valori, appoggia il Canada nell'agenda di riforma dell'OMC che il Paese ha lanciato a tale scopo. L'incontro annuale dei ministri dell'OMC a margine del WEF di Davos, che si terrà dal 22 al 25 gennaio 2019, verterà anche su queste problematiche. Si dovranno quindi dare risposte politiche e giuridiche agli interrogativi aperti, ad esempio in materia di digitalizzazione e di sviluppo sostenibile. I negoziati condotti su diversi temi con una parte dei membri dell'OMC (negoziati plurilaterali) potranno svolgere in tale ambito un'importante funzione catalizzatrice.

Se l'erosione del sistema multilaterale proseguirà e si formeranno blocchi commerciali in seguito ad accordi preferenziali regionali, la Svizzera dovrà raddoppiare i propri sforzi per non essere discriminata e per garantire che la sua piazza economica resti integrata nelle catene di valore mondiali. A tale scopo dovrà rinsaldare il più possibile il suo commercio estero concludendo nuovi accordi preferenziali e sviluppando gli accordi esistenti.

Sul piano della politica economica interna la Svizzera è relativamente ben posizionata per rispondere a queste nuove sfide. Per poter difendere i propri interessi dovrà tuttavia migliorare attraverso nuove riforme il suo margine di manovra nella politica economica esterna.

2 Relazioni economiche con l'UE

Negli ultimi anni il dinamismo economico in Europa ha trasmesso forti impulsi all'industria d'esportazione svizzera. Dopo lo sganciamento del franco dall'euro, il 15 gennaio 2015, l'export ha presto ritrovato il cammino della crescita. Non si può però escludere che ci sarà un nuovo apprezzamento della moneta svizzera, che in situazioni di crisi è spesso esposta a una forte pressione al rialzo in quanto valuta rifugio.

Oltre ai negoziati trattati qui di seguito, anche le misure adottate dall'UE in risposta ai dazi protezionistici americani sono un serio problema per la Svizzera. Il 95 per cento delle sue esportazioni di acciaio e alluminio è infatti destinato ai mercati europei (n. 1.2.1).

2.1 Sviluppo delle relazioni economiche bilaterali con l'UE

Caratterizzata da un'economia aperta, ma povera di materie prime, la Svizzera intrattiene da sempre strette relazioni commerciali con l'UE. Già nel 1972 ha stipulato un accordo bilaterale di libero scambio con l'allora Comunità economica europea (CE). Sono seguiti un accordo d'assicurazione nel 1989³⁹, un pacchetto di sette accordi settoriali nel 1999 (Bilaterali I)⁴⁰ e un secondo pacchetto di questo tipo nel 2004 (Bilaterali II). La Svizzera e l'UE dispongono oggi di una ventina di accordi principali e di un centinaio di altri accordi che consentono alle imprese svizzere di accedere a determinati settori del mercato interno dell'UE e che disciplinano la collaborazione tra la Svizzera e l'UE in diversi settori. Il consolidamento e lo sviluppo dell'approccio bilaterale – nel rispetto dell'indipendenza e del benessere della Svizzera – sono aspetti prioritari della politica esterna e della politica economica esterna del nostro Paese. L'obiettivo è garantire la certezza del diritto e il pari trattamento dei cittadini e delle imprese elvetiche, conservando nel contempo l'ordinamento giuridico svizzero. Questo obiettivo è tanto più importante se si considerano l'attuale contesto politico-economico mondiale e l'imminente pericolo di una crisi commerciale (n. 1).

2.1.1 Negoziati per un accordo istituzionale

Nell'anno in rassegna la Svizzera e l'UE hanno intrattenuto negoziati per un accordo istituzionale volto a consolidare gli accordi di accesso al mercato esistenti e a garantire certezza giuridica e pari trattamento agli attori svizzeri. L'accordo istituzionale dovrà inoltre spianare la via per altri accordi di accesso al mercato, ad esempio nel settore dell'energia elettrica. Le trattative sulla Brexit e sulle future relazioni tra UE

³⁹ Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (RS 0.961.1).

⁴⁰ www.eda.admin.ch/dea/it/home.html > Accordi bilaterali > Visione d'insieme > Accordi bilaterali I (1999)

e Regno Unito (n. 2.4) hanno influenzato notevolmente la posizione negoziale dell'UE, facendo crescere le aspettative di una rapida conclusione dei negoziati per un accordo istituzionale con la Svizzera. Il Consiglio federale ritiene che l'esito dei negoziati, di cui ha preso conoscenza il 7 dicembre, corrisponda in ampia misura agli interessi della Svizzera e al mandato negoziale. A causa delle questioni ancora in sospeso – in particolare quelle riguardanti le misure collaterali e la direttiva CE sulla libera circolazione dei cittadini UE – il Consiglio federale rinuncia per ora alla parafatura dell'accordo istituzionale, che sottopone invece come bozza di testo alle cerchie interessate per consultazione.

Questa bozza disciplina i seguenti meccanismi istituzionali: la procedura di recepimento dinamico del diritto europeo negli accordi che sottostanno all'accordo istituzionale, il monitoraggio dell'applicazione di tali accordi nonché la loro interpretazione e la procedura di composizione delle controversie. Negli accordi soggetti all'accordo istituzionale la composizione delle controversie riveste una funzione importante poiché promuove la certezza del diritto, a tutto vantaggio dei soggetti economici interessati. Dopo che la questione dell'istanza giudiziaria preposta ai contenziosi risultanti dagli accordi bilaterali soggetti all'accordo istituzionale era stata a lungo dibattuta, nell'anno in esame è stata trovata una soluzione, e cioè di ricorrere a un tribunale arbitrale paritetico.

Quanto alla libera circolazione delle persone, l'UE riconosce le particolarità del mercato del lavoro svizzero, che richiede misure di protezione salariale specifiche. Nella bozza di testo riconosce pertanto tre importanti misure collaterali che vanno al di là del diritto comunitario. I provvedimenti proposti, tuttavia, non corrispondono completamente agli esiti auspicati dall'Esecutivo.

Le trattative sulla bozza di testo interessano anche il disciplinamento e la sorveglianza degli aiuti di Stato. Mentre l'UE dispone di una regolamentazione integrale che copre sostanzialmente tutti i settori, la legislazione svizzera non conosce un sistema analogo. La legge federale del 5 ottobre 1990⁴¹ sui sussidi (LSu) è una normativa quadro che rientra nel diritto sulle finanze federali e copre tutti gli aiuti finanziari e le indennità concessi dalla Confederazione. A marzo, nell'ambito di una precisazione del mandato negoziale, il Consiglio federale ha autorizzato i Dipartimenti competenti a trovare, insieme ai Cantoni, una soluzione che preveda istanze di sorveglianza indipendenti sia in Svizzera che nell'UE (la cosiddetta *soluzione a due pilastri*).

⁴¹ RS 616.1

2.1.2 **Mantenimento e sviluppo dell'accordo di accesso al mercato**

Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità

Per l'economia svizzera l'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (*Mutual Recognition Agreement*, MRA)⁴² è estremamente importante perché contribuisce all'eliminazione degli ostacoli non tariffari al commercio. Grazie al MRA si evitano le doppie certificazioni e la fabbricazione di differenti linee di prodotti, le une per il mercato svizzero, le altre per quello comunitario. Ciò permette di risparmiare sui costi e rafforza la competitività delle aziende d'esportazione elvetiche. Il MRA, che si fonda sull'equivalenza delle prescrizioni in Svizzera e nell'UE, deve essere aggiornato costantemente. Se l'equivalenza non è più garantita – anche solo per un breve periodo – vengono a crearsi degli ostacoli tecnici al commercio che, per le imprese interessate, si traducono in costi supplementari.

Gli eventuali ritardi nell'adeguamento del MRA possono avere conseguenze gravi, come si è visto negli ultimi anni: sia in Svizzera che nell'UE determinati produttori non sapevano con certezza se i loro prodotti sarebbero stati ritenuti conformi dal Paese di destinazione. Nel frattempo, inoltre, gli esportatori hanno dovuto soddisfare tutta una serie di requisiti supplementari, come l'obbligo di indicare su alcuni prodotti il nome e l'indirizzo dell'importatore, il che ha generato costi aggiuntivi per la rietichettatura⁴³.

Nell'anno in rassegna i negoziati si sono concentrati sull'adeguamento delle disposizioni transitorie concernenti i prodotti farmaceutici. L'obiettivo – mantenere inalterate le catene di produzione e vendita attraverso l'ulteriore riconoscimento degli operatori economici residenti in Svizzera da parte dell'UE (e viceversa) – può essere raggiunto soltanto attraverso una stretta collaborazione tra le autorità elvetiche e quelle dei Paesi dell'UE che garantisca controlli equivalenti per tutti gli operatori economici. Questo capitolo del MRA sarà sottoposto a una revisione totale entro il 2020.

Accordo di libero scambio del 1972

Nel corso dei negoziati per un accordo istituzionale le parti hanno convenuto, in una dichiarazione congiunta, di non subordinargli l'ALS del 1972 nella sua forma attuale, ma di adoperarsi per modernizzare l'Accordo e, in questo contesto, di prevedere l'uso del meccanismo di composizione delle controversie istituito dall'accordo istituzionale. La premessa è che nel caso concreto entrambe le parti accettino di applicarlo.

Il Protocollo n. 244 dell'ALS 1972 disciplina il commercio di prodotti agricoli trasformati quali il cioccolato, i biscotti o la pasta e mette in atto le disposizioni della

⁴² Accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (RS **0.946.526.81**).

⁴³ Cfr. rapporto sulla politica economica esterna 2017, pag. 720.

⁴⁴ Protocollo n. 2 riguardante taluni prodotti agricoli trasformati (RS **0.632.401.2**).

cosiddetta «legge sul cioccolato»⁴⁵ nei rapporti di scambio con l'UE. All'importazione vengono riscossi dazi basati sulle differenze di prezzo, mentre all'esportazione sono stati versati contributi fino alla fine dell'anno in rassegna⁴⁶. Queste cosiddette misure di compensazione dei prezzi servono a controbilanciare gli svantaggi concorrenziali per l'industria agroalimentare svizzera risultanti dai costi più elevati delle materie prime nel nostro Paese. Su decisione del 20 aprile del Comitato misto dell'ALS 1972, i prezzi di riferimento elencati nel Protocollo n. 2 sono stati adeguati all'attuale situazione di mercato.

Accordo sull'energia elettrica

Dal 2007 la Svizzera e l'UE stanno negoziando – seppur con qualche interruzione piuttosto lunga – un accordo bilaterale sull'energia elettrica. L'obiettivo della Svizzera è ottenere un accesso paritario al mercato comunitario dell'energia elettrica.

Quest'accordo con l'UE deve disciplinare il commercio transfrontaliero di energia elettrica, garantire il reciproco accesso ai rispettivi mercati, contribuire alla sicurezza di approvvigionamento e consentire alla Svizzera di sedere negli organismi settoriali di rilievo dell'UE.

In qualità di accordo di accesso al mercato basato sull'armonizzazione con il diritto comunitario applicabile, l'Accordo sull'energia elettrica sarà sottoposto ai meccanismi contemplati dall'accordo istituzionale.

Accordo sulla libera circolazione delle persone

Negli ultimi anni gli immigrati arrivati in Svizzera in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)⁴⁷ hanno contribuito in ampia misura a sopperire alla domanda di forza lavoro.

Come emerge dall'ultimo rapporto dell'Osservatorio sull'ALC⁴⁸, l'immigrazione netta proveniente dall'UE è fortemente calata dai picchi del 2013 a questa parte. Nel 2017 il saldo migratorio rispetto all'UE28/AELS si è attestato a 31 250 persone, cifra che corrisponde a un calo di oltre il 50 per cento rispetto al 2013.

Attraverso la revisione della legge sugli stranieri (LStr)⁴⁹, conclusasi alla fine del 2016, è stato attuato l'articolo 121a della Costituzione federale⁵⁰ (Regolazione dell'immigrazione) nel rispetto dell'ALC. Dal 1° luglio i posti vacanti nei settori con un tasso di disoccupazione medio pari o superiore all'8 per cento vanno annunciati agli URC.

⁴⁵ Legge federale su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati, (RS 632.111.72).

⁴⁶ Cfr. rapporto sulla politica economica esterna 2017, pag. 728.

⁴⁷ Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681).

⁴⁸ www.seco.admin.ch > Lavoro > Libera circolazione delle persone e relazioni di lavoro > Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE > Rapporti > Quatorzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

⁴⁹ RS 142.20.

⁵⁰ RS 101

2.1.3 Equivalenza delle borse

Il 21 dicembre 2017 la Commissione europea ha deciso di conferire alla Svizzera l'equivalenza borsistica soltanto fino alla fine dell'anno in rassegna e di subordinare un'eventuale prolungamento ai progressi compiuti sul fronte dei negoziati per un accordo istituzionale. Se la Svizzera perdesse quest'equivalenza, gli operatori finanziari dell'UE non potrebbero più commerciare titoli presso le borse elvetiche, il tutto a scapito di queste stesse aziende, ma anche della piazza borsistica svizzera e degli operatori finanziari locali. Nell'anno in rassegna la Svizzera si è adoperata per ottenere un riconoscimento dell'equivalenza a tempo indeterminato. Il 30 novembre il Consiglio federale ha inoltre approvato un'apposita misura a tutela dell'infrastruttura borsistica svizzera qualora il prolungamento dell'equivalenza ci venisse negato. Il 17 dicembre la Commissione europea ha comunicato che avrebbe riconfermato il riconoscimento dell'equivalenza per il periodo 1° gennaio–30 giugno 2019.

2.2 Contributo della Svizzera a determinati Paesi dell'UE

Nell'anno in rassegna il Consiglio federale ha svolto una procedura di consultazione⁵¹ su un eventuale secondo contributo a favore di determinati Paesi dell'UE. I lavori per l'attuazione del primo contributo svizzero all'allargamento a favore dei dieci Paesi che hanno aderito all'UE nel 2004 si sono conclusi con successo nel 2017. I progetti portati avanti in Bulgaria e Romania, che hanno aderito all'UE nel 2007, saranno conclusi nel 2019, quelli in Croazia nel 2024. Dopo aver preso atto dei riscontri prevalentemente positivi, l'Esecutivo ha approvato il 28 settembre 2018 il messaggio sul secondo contributo all'UE e lo ha trasmesso al Parlamento. In quel momento erano ancora pendenti diverse questioni concernenti i rapporti globali tra Svizzera e UE, tra cui in particolare i negoziati per un accordo istituzionale (n. 2.1.1) e il riconoscimento dell'equivalenza della normativa sulle borse (n. 2.1.3). Il 29 novembre il Consiglio degli Stati, come prima Camera, ha approvato il contributo con 38 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni. Il contributo sarà però versato, secondo la volontà di questa Camera, soltanto se e fintantoché l'UE non adotterà misure discriminatorie nei confronti della Svizzera.

Come già il contributo all'allargamento, anche il secondo contributo della Svizzera ammonta a 1302 milioni di franchi e sarà distribuito su un arco di dieci anni. Di questo importo, 1102 milioni sono destinati ai Paesi che hanno aderito all'UE dal 2004 (UE-13)⁵². Il contributo svizzero è inteso a ridurre le disparità economiche e sociali nei Paesi partner e a migliorare in loco le prospettive di vita della popolazione. Dovrà servire, tra l'altro, a mettere a frutto il know-how svizzero nel campo della formazione professionale nell'ottica di formare i professionisti di domani e contribuire così a ridurre la disoccupazione giovanile nei Paesi beneficiari. I rimanenti 200

⁵¹ www.admin.ch > Pagina iniziale > Documentazione > Comunicati stampa > Avvio della procedura di consultazione su un secondo contributo della Svizzera ad alcuni Stati membri dell'UE

⁵² Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

milioni saranno impiegati nel settore della migrazione in Paesi (anche esterni all'UE-13) particolarmente interessati da flussi migratori.

Per assicurare a lungo termine il suo elevato tenore di vita, la Svizzera ha tutto da guadagnare da un'Europa sicura, stabile e prospera. Con il suo contributo facoltativo consolida nel contempo i rapporti bilaterali con singoli Paesi europei e con l'intera UE, dimostrandosi un partner innovativo, competente e solidale.

2.3 Mercato unico digitale dell'UE

Il mercato interno dell'UE sarà realizzato anche sul piano dell'economia digitale.

Con la sua strategia per promuovere il mercato unico digitale (*Digital Single Market*, strategia DSM) del 2015, la Commissione europea intende sottoporre a una revisione globale tutte le condizioni quadro giuridiche su cui poggia la digitalizzazione, eliminando gli ostacoli al commercio di carattere normativo. Entro la fine di giugno dell'anno in rassegna la Commissione ha presentato in tutto 35 oggetti tra proposte legislative e iniziative politiche.

Nell'ambito della strategia «Svizzera digitale» del 2016 è stato istituito un gruppo di coordinamento interno all'Amministrazione federale per coordinare le attività della Svizzera e analizzare gli sviluppi nell'UE in relazione al mercato unico digitale. Dopo aver analizzato lo stato di attuazione del mercato interno digitale⁵³ tra settembre 2016 e aprile 2018, il gruppo di coordinamento è giunto alla conclusione che bisogna portare avanti le attività e i lavori intrapresi finora, tra cui la partecipazione di esperti svizzeri a organismi e gruppi di periti dell'UE, le revisione della legge sul diritto d'autore e la revisione della legge sulle telecomunicazioni.

Il 6 luglio la Commissione UE ha presentato un pacchetto di misure per oltre 9,2 miliardi di euro, destinato a intensificare l'attuazione delle misure DSM. La sua versione definitiva sarà presumibilmente approvata a metà 2019⁵⁴. Il 7 dicembre è inoltre stato pubblicato, in adempimento del postulato Vonlanthen⁵⁵, il rapporto del Consiglio federale sull'impatto delle misure DSM in Svizzera. Nell'ambito della sua strategia «Svizzera Digitale»⁵⁶, aggiornata il 5 settembre, l'Esecutivo continuerà a monitorare da vicino gli sviluppi e le misure legislative d'attuazione del mercato unico digitale nell'UE e, all'occorrenza, prenderà le dovute misure.

2.4 Brexit

La richiesta di uscire dall'UE, presentata dal Regno Unito il 29 marzo 2017, ha aperto un periodo negoziale di due anni per determinare le condizioni della cosiddetta Brexit. Conformemente all'articolo 50 del Trattato sull'UE, tale periodo può essere prolungato solamente con decisione unanime del Consiglio europeo. Il pro-

⁵³ Cfr. www.bakom.admin.ch > Svizzera digitale e Internet > Strategia «Svizzera digitale».

⁵⁴ Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4043_de.htm

⁵⁵ Cfr. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Vonlanthen 16.3080

⁵⁶ www.bakom.admin.ch > infosociety.

cesso della Brexit ha conseguenze anche per la Svizzera, che in ordine d'importanza è il secondo investitore nel Regno Unito e il suo terzo partner commerciale al di fuori dell'UE (il sesto più importante a livello globale: 4,9 % del commercio svizzero di merci, 5,8 % delle esportazioni e 3,9 % delle importazioni). Il quadro giuridico che disciplina queste strette relazioni è sostanzialmente costituito principalmente dagli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. Tuttavia, non appena il Regno Unito uscirà dall'UE questi accordi non reggeranno più le relazioni tra il nostro Paese e il Regno Unito.

Il Consiglio federale aveva definito già il 19 ottobre 2016 la sua strategia per impostare le relazioni con il Regno Unito dopo la sua l'uscita dall'Unione europea (Strategia *Mind the Gap*), secondo cui le relazioni esistenti saranno mantenute senza perdita di tempo o contenuti anche dopo il ritiro del Regno Unito dall'UE e saranno sancite a livello contrattuale.

A novembre 2018 il Regno Unito e l'UE avevano concordato un accordo di uscita – non ancora approvato né da una parte né dall'altra – che prevede tra l'altro un periodo transitorio da fine marzo 2019 a fine dicembre 2020. In questo periodo il Regno Unito continuerebbe a beneficiare di tutti i vantaggi del mercato interno, dell'unione doganale e delle politiche comunitarie, pur non essendo più membro né partecipante al processo decisionale dell'UE. Gli accordi stipulati da quest'ultima con Stati terzi come la Svizzera continuerebbero ad applicarsi anche al Regno Unito.

La seconda fase di negoziazione tra l'UE e il Regno Unito, anch'essa avviata nell'anno in esame, riguarda le reciproche relazioni future.

Il 14 dicembre il Consiglio federale ha approvato il testo di un accordo commerciale tra la Svizzera e il Regno Unito, che va ad aggiungersi a un accordo sui trasporti aerei e terrestri. Quest'accordo commerciale mira a garantire che i diritti e gli obblighi derivanti dagli accordi economici e commerciali esistenti tra la Svizzera e l'UE siano per quanto possibile mantenuti inalterati. L'accordo, che entrerà presumibilmente in vigore dopo il periodo transitorio concordato da UE e Regno Unito, prevede inoltre colloqui esplorativi sullo sviluppo delle relazioni bilaterali. Nell'eventualità di una Brexit scoordinata alla data prevista del 29 marzo 2019, l'accordo commerciale tra Svizzera e Regno Unito potrebbe essere applicato provvisoriamente già a partire da tale data, con alcune restrizioni e previa approvazione delle commissioni parlamentari competenti. Ciò vale anche per l'accordo concernente i diritti delle cittadine e dei cittadini approvato il 19 dicembre, di cui beneficerebbero le persone di nazionalità svizzera o inglese che hanno acquisito dei diritti (p. es. di soggiorno) in Svizzera o nel Regno Unito sulla base dell'Accordo Svizzera-UE sulla libera circolazione delle persone.

3 Organizzazioni e accordi economici internazionali

3.1 Organizzazioni internazionali

3.1.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

Negoziati in corso e progetti di riforma

Nell'anno in rassegna i preparativi per la 12^a conferenza ministeriale dell'OMC, che si terrà in giugno 2020 ad Astana, in Kazakhstan, si sono svolti nel segno della crisi commerciale internazionale (n. 1). Ciononostante i negoziati sulla limitazione delle sovvenzioni alla pesca hanno compiuto importanti progressi e anche su altri temi i lavori preliminari sono stati portati avanti (n. 7.1.1). Non si può tuttavia prevedere in quali ambiti negoziali si potranno raggiungere risultati concreti.

Diverse parti hanno avviato nell'anno in rassegna iniziative e colloqui informali finalizzati a riformare l'OMC. Insieme ad altri 12 Paesi, la Svizzera partecipa a un processo di riforma coordinato dal Canada. Il 24 e 25 ottobre questi Paesi si sono incontrati a Ottawa, a livello ministeriale, dove hanno convenuto di intensificare i lavori all'interno del gruppo e di rafforzare il dialogo con gli altri membri dell'OMC. Anche l'UE, gli Stati Uniti e il Giappone stanno intrattenendo un dialogo simile, seppur in un contesto separato. L'obiettivo principale di questo dialogo trilaterale è raggiungere un *level playing field* con la Cina.

Entrambe le iniziative mirano a elaborare proposte di riforma che possano servire come base per eventuali negoziati promettenti in seno all'OMC. Nei suoi scambi bilaterali con la Cina l'UE ha inoltre istituito un gruppo di lavoro sul tema della riforma nell'OMC, che è tra l'altro stata discussa anche nel Gruppo dei 20 (G20).

Misure commerciali degli USA e contromisure di altri membri dell'OMC

Le misure commerciali introdotte dagli Stati Uniti e le contromisure adottate da altri membri dell'OMC nell'anno in rassegna sono oggetto di numerose contestazioni presso l'organo di composizione delle controversie dell'OMC (n. 1.2.1). Anche la Svizzera ha avviato una procedura e ha tenuto a fine agosto consultazioni con gli Stati Uniti sui dazi all'importazione di acciaio e alluminio. Le consultazioni non hanno portato a un'intesa amichevole. Il 21 novembre la Svizzera ha pertanto chiesto l'istituzione di un comitato speciale (panel) unitamente all'UE, alla Cina, al Canada, alla Norvegia e ad altri Paesi, che è stato creato il 3 dicembre.

Brexit

A seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione doganale dell'UE (n. 2.4), le due parti dovranno parzialmente rinegoziare gli obblighi derivanti dalla loro appartenenza all'OMC.

Sia l'UE che il Regno Unito intendono preservare i diritti e gli obblighi esistenti, anche se nel settore agricolo dovranno adeguare i contingenti tariffari. Nell'anno in rassegna sono stati avviati colloqui con i Paesi dell'OMC toccati da questi sviluppi, compresa la Svizzera. Il Regno Unito ha inoltre presentato una richiesta formale di adesione all'Accordo plurilaterale sugli appalti pubblici (*Government Procurement*

Agreement, GPA). Il Paese intende riassumere in quest'ambito come membro GPA indipendente gli obblighi che aveva finora in qualità di Stato membro dell'UE.

Aumento dei dazi sulle carni speziate

Il 4 aprile la Svizzera ha chiesto all'OMC di aumentare le tariffe doganali consolidate per le carni speziate, portandole al livello di protezione doganale delle carni fresche. In cambio il nostro Paese ha dovuto aprire sulla possibilità di un aumento del contingente tariffario per le cosiddette carni rosse. Non appena l'elenco degli impegni riveduto sarà approvato dai membri dell'OMC, il Consiglio federale applicherà a titolo provvisorio le tariffe e i contingenti nuovi e presenterà l'elenco riveduto al Parlamento per approvazione.

3.1.2 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e G20

Anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha chiaramente avvertito gli effetti del contesto internazionale mutato.

Durante l'incontro ministeriale di quest'anno, presieduto dalla Francia, per la seconda volta consecutiva non è stato raggiunto un consenso sulla dichiarazione finale. Un unico Paese membro, gli USA, non ha voluto approvare determinati passaggi, concernenti questa volta la condanna del protezionismo commerciale e l'importanza delle soluzioni multilaterali ai problemi ambientali globali.

La Lituania e la Colombia hanno preso parte all'incontro ministeriale in qualità, rispettivamente, di 36° e 37° Paese membro. La valutazione del Costa Rica è tuttora in corso. Nell'ambito delle discussioni sull'ampliamento dell'organizzazione non c'è stata intesa sull'integrazione di ulteriori procedure di adesione e – quanto ai sei candidati all'adesione (Argentina, Brasile, Bulgaria, Croazia, Perù e Romania) – i Paesi membri non sono scesi a compromessi. La Svizzera ha sottolineato che per preservare la credibilità dell'OCSE è importante decidere rapidamente su questo progetto di ulteriore ampliamento. I ministri hanno ribadito che occorre riesaminare regolarmente la pertinenza delle norme OCSE, adeguandole se necessario. Nell'anno in rassegna i Paesi membri hanno accettato le disposizioni e prescrizioni per una valutazione esterna dell'organizzazione.

In seno all'OCSE la Svizzera si adopera per trovare una soluzione globale che contribuisca all'equità fiscale internazionale. Il nostro Paese sostiene ad esempio un programma dell'OCSE per l'attuazione di standard globali volti a creare un catalogo di norme fiscali internazionali uniforme e condiviso. In questo modo viene protetta la base imponibile e aumentata per i contribuenti l'affidabilità e la sicurezza di pianificazione. Questi standard sono sviluppati e definiti dall'OCSE in collaborazione con i Paesi in via di sviluppo. In alcuni di essi la Svizzera partecipa inoltre a programmi di sostegno macroeconomico che contribuiscono a una crescita sostenibile tenendo conto del livello occupazionale complessivo.

Durante l'incontro ministeriale di Parigi, svoltosi a settembre, i 33 membri (Svizzera compresa) del *Global Forum on Steel Excess Capacity* – iniziativa del G20 di cui

l'OCSE gestisce la segreteria – hanno invece raggiunto un consenso che contribuirà a identificare ed eliminare le sovvenzioni e le altre possibilità di distorsione del mercato che portano a sovraccapacità globali nella produzione di acciaio.

Sotto la presidenza argentina i Capi di Stato e di Governo del G20 si sono incontrati a Buenos Aires dal 30 novembre al 1° dicembre. La presidenza ha riconfermato la prospettiva di lungo termine per il futuro del lavoro, gli investimenti infrastrutturali nello sviluppo e la sostenibilità alimentare. A queste priorità se ne sono aggiunte altre: la lotta alla corruzione, il clima, il commercio e gli investimenti a favore della sanità.

La Svizzera ha partecipato ai quattro incontri dei ministri delle finanze e dei responsabili delle banche centrali del G20 come pure alle riunioni tecniche su questioni fiscali e finanziarie e sulla lotta alla corruzione. Invitato per la quarta volta a partecipare al sottogruppo finanziario, il nostro Paese ha sottolineato durante le riunioni l'importanza di creare un quadro equo per quanto concerne la regolamentazione dei mercati finanziari (Basilea III) e la fiscalità internazionale, in particolare riguardo all'economia digitale.

Rispetto agli ultimi anni il Gruppo dei 20 è sembrato svingorito. Mentre le riforme dei mercati finanziari intraprese dopo la crisi economica mondiale sono in dirittura d'arrivo, la tematica degli squilibri globali è ancora all'ordine del giorno. Al momento i lavori in corso vertono soprattutto sulla politica fiscale.

3.2 Accordi economici bilaterali

3.2.1 Accordi di libero scambio

Nell'anno in rassegna la Svizzera ha ampliato la sua rete di accordi di libero scambio (ALS).

Questi accordi migliorano l'accesso ai mercati dei Paesi partner e fanno in modo che gli esportatori svizzeri non si ritrovino penalizzati rispetto ai loro concorrenti di Paesi che hanno anch'essi stipulato o intendono stipulare accordi simili. Gli ALS aumentano inoltre la certezza del diritto creando condizioni quadro vincolanti per il commercio bilaterale (n. 1.3.3).

Il 16 dicembre gli Stati dell'AELS e l'Indonesia hanno firmato un accordo di partenariato economico globale (*Comprehensive Economic Partnership Agreement*, CEPA) grazie al quale circa il 98 per cento delle esportazioni svizzere verso il quarto paese più popolato del mondo sarà esonerato da dazi doganali. L'Accordo migliora inoltre l'accesso al mercato e la certezza giuridica per i servizi e gli investimenti. Contiene disposizioni sulla protezione della proprietà intellettuale, sulla riduzione degli ostacoli non tariffari agli scambi (comprese le misure sanitarie e fitosanitarie) e sulla concorrenza. Il CEPA – primo ALS dell'Indonesia con un partner europeo – riduce infine gli ostacoli tecnici al commercio.

Le concessioni svizzere sull'olio di palma, prodotto d'esportazione di grande interesse per il partner asiatico, si sono rivelate un serio problema. Su questo prodotto la Svizzera non è scesa a compromessi in nessuno dei suoi ALS precedenti. Nel CEPA

queste concessioni sono definite in maniera tale da non dover temere né un aumento delle importazioni complessive in Svizzera (rispetto alle attuali 32 000 tonnellate) né un soppiantamento degli oli vegetali domestici. L'accordo subordina le importazioni preferenziali di olio di palma a determinate condizioni (p. es. in appositi contenitori per il trasporto).

Il 1° maggio e il 1° giugno sono entrati in vigore, rispettivamente, l'ALS dell'AELS con la Georgia⁵⁷ e quello con le Filippine⁵⁸. L'ALS con l'Ecuador, firmato a giugno, permette agli Stati dell'AELS di intensificare le loro relazioni economiche e commerciali con questo partner e di evitare eventuali discriminazioni sul mercato ecuadoriano a seguito dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2017, dell'ALS tra il Paese andino e l'UE. L'Accordo migliora l'accesso al mercato e la certezza giuridica per gli scambi di merci (prodotti industriali e agricoli), gli scambi di servizi, gli investimenti e gli appalti pubblici. Contiene inoltre disposizioni sulla protezione della proprietà intellettuale, sulla riduzione degli ostacoli non tariffari (comprese le misure sanitarie e fitosanitarie), sulla concorrenza, sulle agevolazioni degli scambi nonché sul commercio e lo sviluppo sostenibile.

A giugno è inoltre stato firmato l'ALS aggiornato con la Turchia che sostituisce l'accordo entrato in vigore nel 1992⁵⁹, il più vecchio accordo dell'AELS ancora in vigore. Per la prima volta l'Associazione sottopone un accordo vigente a un aggiornamento radicale. Sono state inserite in particolare nuove disposizioni sul reciproco riconoscimento delle valutazioni di conformità, sulla protezione della proprietà intellettuale nonché un capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile. Sono inoltre inclusi rimandi agli strumenti internazionali di tutela dei diritti dell'uomo. Parallelamente all'ALS è stato sottoposto a una revisione anche l'Accordo bilaterale sull'agricoltura tra Svizzera e Turchia⁶⁰.

Il 23 novembre è stato firmato l'Accordo agricolo bilaterale riveduto tra la Svizzera e Israele⁶¹. L'aggiornamento migliora le condizioni concorrenziali per i prodotti agricoli svizzeri sul mercato israeliano.

Nell'anno in rassegna sono proseguiti numerosi negoziati su nuovi ALS o sull'aggiornamento di ALS esistenti (n. 1.3.3 e 7.1.2). Oltre al dialogo di politica commerciale tra l'AELS e gli USA, nella seconda metà dell'anno sono anche stati condotti colloqui esplorativi con gli USA su un eventuale accordo bilaterale di libero scambio. La Svizzera – da sola o insieme agli altri Stati dell'AELS – intrattiene contatti con altri partner, tra cui il Canada (colloqui esplorativi su un eventuale perfezionamento dell'ALS vigente⁶²), la Cina (colloqui in vista di un ampliamento dell'ALS

⁵⁷ Accordo di libero scambio del 27 giugno 2016 tra gli Stati dell'AELS e la Georgia (RS **0.632.313.601**).

⁵⁸ Accordo di libero scambio del 28 aprile 2016 tra gli Stati dell'AELS e le Filippine (RS **0.632.316.451**).

⁵⁹ Accordo del 10 dicembre 1991 tra i Paesi dell'AELS e la Turchia (RS **0.632.317.631**).

⁶⁰ Accordo del 10 dicembre 1991 in forma di scambio di lettere tra la Confederazione Svizzera e la Turchia relativo al commercio dei prodotti agricoli (RS **0.632.317.631.1**).

⁶¹ Accordo del 17 settembre 1992 in forma di scambio di lettere tra la Confederazione Svizzera e Israele relativo al commercio di prodotti agricoli (RS **0.632.314.491.1**).

⁶² Accordo di libero scambio del 26 gennaio 2008 tra gli Stati dell'AELS e il Canada (RS **0.632.312.32**).

bilaterale⁶³) e la Moldavia (incontro del Comitato misto istituito in virtù della dichiarazione di cooperazione tra AELS e Moldavia). L'AELS, infine, ha firmato una dichiarazione di cooperazione con il Kosovo.

Nell'anno in rassegna si sono riuniti diversi comitati misti istituiti nell'ambito di vari ALS (n. 7.1.3). Questi hanno tematizzato, tra l'altro, gli aspetti del commercio e della sostenibilità (n. 4.2).

3.2.2 Accordi di promozione e protezione reciproca degli investimenti

La Svizzera fa parte dei dieci maggiori esportatori e importatori di capitale del mondo e, in quanto tale, è fortemente interessata a creare e preservare ottime condizioni quadro per gli investimenti esteri.

Nel contesto della crescente globalizzazione delle catene di valore e dell'economia digitale cresce anche l'importanza delle strutture imprenditoriali transfrontaliere per le piccole e medie imprese (PMI). La propensione a investire capitali all'estero a lungo termine va di pari passo con l'esigenza di fissare le relative condizioni quadro in accordi internazionali. Ecco perché oltre agli ALS (n. 3.2.1) anche gli accordi di promozione e protezione reciproca degli investimenti (APPI) sono importanti ai fini della certezza giuridica internazionale⁶⁴.

La Svizzera, dal canto suo, ha stipulato 116 APPI bilaterali, 112 dei quali sono attualmente in vigore. I negoziati per stipularne di nuovi o aggiornare quelli esistenti sono trattati al capitolo 7.1.4.

3.2.3 Commissioni economiche miste

Per rinsaldare le relazioni economiche bilaterali della Svizzera anche al di fuori dei processi di libero scambio, nell'anno in rassegna sono state organizzate diverse missioni e riunioni economiche nell'ambito di Commissioni economiche miste (n. 7.1.5). Questi dialoghi economici sono uno strumento importante per salvaguardare gli interessi di politica economica esterna della Svizzera nei rapporti di scambio con i suoi principali partner.

⁶³ Accordo del 6 luglio 2013 di libero scambio tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare Cinese (RS **0.946.292.492**).

⁶⁴ Cfr. «Cogliere le opportunità offerte dagli sviluppi nell'ambito della protezione degli investimenti internazionali», n. 1 del rapporto sulla politica economica esterna 2017.

4 Gestione d'impresa sostenibile e responsabile

4.1 L'Agenda 2030 come riferimento per lo sviluppo sostenibile

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è stata adottata dalla comunità internazionale in sede ONU nell'autunno 2015 (n. 1.1.4). Con la sua validità universale e i suoi 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals*, SDGs) funge da importante quadro di riferimento anche per lo sviluppo sostenibile in Svizzera. I suoi obiettivi sono incentrati sulle questioni fondamentali del concetto di sviluppo sostenibile nella politica sia interna che esterna: occupazione e crescita economica, modelli di consumo e produzione, lotta alla povertà, cambiamento climatico e biodiversità. A luglio la Svizzera ha informato per la prima volta l'ONU sullo stato di avanzamento dell'Agenda 2030 a livello nazionale, facendo riferimento a un apposito rapporto presentato in precedenza⁶⁵.

La Svizzera attua su più fronti gli aspetti dell'Agenda 2030 che concernono la politica economica esterna, ad esempio promuovendo gli SDGs nell'ambito dei suoi progetti di cooperazione allo sviluppo economico (n. 5) oppure – insieme agli altri Stati dell'AELS – inserendo nei suoi accordi di libero scambio un capitolo modello sul commercio e lo sviluppo sostenibile che rimanda espressamente all'Agenda 2030 (n. 4.2). Sulla base di un *Memorandum of Understanding* (MoU) con, rispettivamente, la Cina, il Vietnam e il Myanmar, la Svizzera sta svolgendo attività comuni nei settori del lavoro e dell'occupazione. Questi MoU collocano i progetti di cooperazione economica correnti e i rapporti con le autorità dei Paesi partner in un contesto istituzionalizzato, sono in linea con la strategia svizzera in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e mettono in atto certi aspetti contemplati dal capitolo sulla sostenibilità degli ALS svizzeri. In questo contesto la Svizzera, insieme alle parti sociali, dialoga regolarmente con i ministri del lavoro dei Paesi partner. Nell'ambito della cooperazione economica finanzia inoltre progetti dell'OIL in materia di lavoro e occupazione, ossia *Better Work*, in collaborazione con la Società finanziaria internazionale (SFI), e *Sustaining Competitive and Responsible Enterprises* (SCORE). Quanto alla responsabilità sociale d'impresa (*Corporate Social Responsibility*, CSR/RSI) l'attenzione è soprattutto rivolta al dovere di diligenza e alla sua promozione secondo le Linee guida dell'OCSE per imprese multinazionali e i Principi dell'ONU per l'economia e i diritti dell'uomo (n. 4.3).

4.2 Commercio e sviluppo sostenibile negli ALS

Nell'anno in rassegna la Svizzera e gli altri Stati dell'AELS hanno iniziato a rielaborare e aggiornare le disposizioni modello in materia di commercio e sviluppo sostenibile formulate nel 2010. Nel farlo hanno preso in considerazione anche gli sviluppi internazionali relativi all'inserimento di disposizioni sulla sostenibilità negli accordi commerciali. Alla luce delle ampie esperienze negoziali maturate dal 2010 in poi, il progetto di revisione mirava anche a riformulare e completare alcune disposizioni

⁶⁵ www.admin.ch > Agenda 2030.

vigenti, inserendo ad esempio dei rimandi all'Agenda 2030 (n. 4.1). Nell'ambito di questa revisione la Svizzera ha tra l'altro proposto di rafforzare sul lato pratico le disposizioni sulla sostenibilità. Con alcuni partner sono già state concordate disposizioni di questo tipo, che d'ora in poi verranno proposte a tutti i partner negoziali degli Stati dell'AELS.

Durante l'incontro del Comitato misto AELS–Serbia (n. 7.1.3) le parti hanno sottoposto a una verifica le disposizioni sulla sostenibilità dell'ALS entrato in vigore nel 2017. Simili disposizioni sono contenute, ad esempio, anche nell'ALS AELS–Corea. Dalla verifica è emerso che vengono effettivamente attuate. Anche i rappresentanti della società civile, interpellati per l'occasione, non hanno segnalato problemi di alcun genere. La Serbia ha riferito degli sforzi compiuti per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 in sintonia con gli impegni assunti nell'ambito del processo di adesione all'UE. Il Paese dei Balcani ha già ratificato e iniziato ad attuare l'Accordo di Parigi sul clima⁶⁶. La Serbia ha inoltre riferito di aver istituito un ministero per la protezione dell'ambiente e ha manifestato il suo interesse a cooperare con gli Stati dell'AELS in questo campo. Quanto agli aspetti legati al lavoro, il Paese ha informato sulle recenti modifiche legislative e su quelle ancora in corso, tra l'altro nei settori della lotta al lavoro nero e minorile e in materia di protezione da lavoro straordinario. Entro il 2020 il diritto del lavoro serbo sarà allineato a quello dell'OIL. La Serbia ha ratificato tutte e otto le norme fondamentali dell'OIL e applica inoltre le quattro convenzioni tecniche dell'Organizzazione.

4.3 Responsabilità sociale d'impresa

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla responsabilità sociale d'impresa (RSI), compresi la protezione dell'ambiente, la lotta alla corruzione e il rispetto dei diritti umani e del lavoro, tant'è che si batte in loro favore a livello sia nazionale sia internazionale. L'attuazione corrente dei tre piani d'azione in materia di RSI – economia, diritti umani ed «economia verde»⁶⁷ – ha contribuito a diffondere e consolidare nell'opinione pubblica il concetto di responsabilità sociale d'impresa. Sul piano dei contenuti questo sviluppo si riflette soprattutto nei maggiori requisiti per la gestione delle catene di fornitura e nelle innovazioni aziendali avviate dall'economia privata anche in adempimento degli obiettivi di sostenibilità dell'ONU.

4.3.1 Importanza del dovere di diligenza

I Principi dell'ONU per le imprese e i diritti umani e le Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali sono incentrati sulla *due diligence* («dovuta diligenza») nella gestione delle catene di approvvigionamento aziendali. A maggio il gruppo di lavoro dell'OCSE ha pubblicato una guida intersettoriale sulla *due diligence* in

⁶⁶ RS 0.814.012

⁶⁷ www.csr.admin.ch, www-tmp.nap-bhr.admin.ch e www.bafu.admin.ch > Temi > Economia e consumo > Informazioni per gli specialisti > Economia verde

materia RSI⁶⁸. Questo strumento, approvato da 48 Stati e dai gruppi d'interesse istituzionali dell'OCSE, contiene consigli pratici su come esercitare la dovuta diligenza relativamente a condizioni di lavoro, diritti umani, ambiente, lotta alla corruzione, interessi dei consumatori e trasparenza delle informazioni. La Svizzera, che si è adoperata perché fosse compatibile con i relativi Principi dell'ONU, lo considera uno strumento fondamentale per valutare gli obblighi di diligenza, non da ultimo per gli ampi consensi di cui gode a livello globale. Un corso di formazione organizzato dal riguardo dal Punto di contatto nazionale (PCN) per le Linee guida dell'OCSE ha riscosso grande interesse nella comunità imprenditoriale.

Nell'ambito di un dialogo multilaterale la Confederazione ha elaborato e pubblicato a novembre una direttiva sugli obblighi di diligenza in materia di diritti umani nel commercio di materie prime, un settore importante in Svizzera⁶⁹. Basato sui Principi dell'ONU e allineato alle Linee guida dell'OCSE, il documento sarà divulgato a livello internazionale e in particolare presso le aziende.

Anche l'iniziativa popolare federale «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente», presentata il 10 ottobre 2016, è incentrata sull'aspetto della *due diligence*. L'iniziativa chiede inoltre che siano adottate disposizioni per una gestione aziendale responsabile. Nell'anno in rassegna si sono svolte consultazioni parlamentari al riguardo. Nel messaggio adottato il 15 settembre 2017⁷⁰, il Consiglio federale respinge l'iniziativa senza controprogetto, pur condividendone la causa principale. L'Esecutivo deplora la severità delle disposizioni sulla responsabilità civile e la mancanza di un coordinamento internazionale. Per quanto riguarda la RSI, il Governo punta invece su norme ampiamente condivise a livello mondiale e sull'attuazione dei suddetti piani d'azione in materia di economia, diritti umani ed economia verde, che segue da vicino e adegua, se necessario.

4.3.2 Piani d'azione della Confederazione

Ai fini della realizzazione del piano d'azione RSI, le iniziative *multi-stakeholder* svolgono un ruolo chiave. Nell'ambito della piattaforma sul cacao, sostenuta dalla Confederazione, 41 rappresentanti del settore interessato e della società civile hanno ad esempio fondato a gennaio l'Associazione svizzera per il cacao sostenibile, fissando nel contempo obiettivi concreti relativi all'importazione di prodotti a base di cacao⁷¹. Nel contesto del partenariato con la rete svizzera Global Compact – per citare un altro esempio – è stata lanciata a giugno il *Tour de Suisse on Responsible Business 2018–2022*. L'obiettivo è promuovere in diverse regioni della Svizzera la realizzazione della RSI e l'attuazione degli obiettivi di sostenibilità dell'ONU.

Nel quadro dell'attuazione del piano d'azione nazionale per l'economia e i diritti umani sono state adottati nell'anno in rassegna diversi provvedimenti di sensibiliz-

⁶⁸ www.mneginelines.oecd.org > Due Diligence

⁶⁹ www.csr.admin.ch > La responsabilità sociale d'impresa in settori economici specifici]

⁷⁰ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Iniziativa popolare «Per imprese responsabili»: pur riconoscendo le richieste dell'iniziativa, il Consiglio federale opta per un'altra via

⁷¹ www.kakaoplattform.ch

zazione: siti web, opuscoli e seminari sulla *due diligence*. Dal 2019 le iniziative aziendali di carattere esemplare saranno insignite del titolo *Swiss Business and Human Rights Award*. Inoltre, la Confederazione coinvolgerà maggiormente le rappresentanze svizzere all'estero nei suoi progetti di sensibilizzazione e sostegno al rispetto dei diritti umani da parte delle aziende. In uno studio esterno (*Gap-Analysis*) è stato valutato se nel campo dell'economia e dei diritti umani la legislazione svizzera e la politica della Confederazione offrono un contesto adeguato per attuare i Principi dell'ONU. Il 14 dicembre il Consiglio federale ha deciso di aggiornare il piano d'azione nazionale.

Il nuovo bilancio sul settore svizzero delle materie prime, stilato a novembre, conferma la politica finora perseguita dal Consiglio federale. Per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani nel commercio dell'oro, il Consiglio federale continuerà ad adoperarsi per promuovere gli aspetti della trasparenza e della tracciabilità. L'Esecutivo vuole inoltre valorizzare gli aspetti ambientali, tra l'altro nell'ambito degli strumenti internazionali esistenti, nell'ottica di ridurre l'impatto ambientale negativo causato dalle imprese del settore. Il 30 novembre il Consiglio federale ha approvato un rapporto contenente 16 nuove raccomandazioni per rafforzare le procedure e il posizionamento internazionale della Svizzera⁷².

4.3.3 Linee guida OCSE e punto di contatto nazionale

Il punto di contatto nazionale (PCN)⁷³ ha portato avanti le sue attività di promozione delle Linee guida OCSE svolgendo, su richiesta, attività di mediazione tra parti diverse. Nell'anno in rassegna il PCN ha ottenuto una nuova richiesta concernente il *Roundtable for Sustainable Palmoil* e ha proseguito la procedura di mediazione concernente il Credit Suisse. Il PCN ha inoltre pubblicato un rapporto sull'attuazione dell'accordo con la *Fédération internationale de Football Association* (FIFA) in materia di diritti del lavoro in Qatar. A marzo la Svizzera ha reso conto all'OCSE dell'attuazione quasi totale delle sue raccomandazioni, formulate nel 2017 dopo una verifica (*Peer Review*) del PCN.

Da uno studio esterno⁷⁴ commissionato dal PCN è emerso che il livello di notorietà delle Linee guida dell'OCSE è relativamente elevato. Nella pratica, però, le aziende non vi fanno quasi mai riferimento in modo diretto. Per quanto riguarda i contenuti le Linee guida vengono considerate, anche se lo stato di attuazione varia da capitolo a capitolo. I capitoli sull'ambiente e sulle condizioni di lavoro sono attuati da oltre il 90 per cento delle aziende intervistate, mentre quello sui diritti umani soltanto dalla metà. Queste differenze sono parzialmente dovute al fatto che le imprese svizzere si avvalgono spesso di standard RSI privati (p. es. *Business Social Compliance Initiative* o i marchi *Fair Trade*) che non coprono tutti i capitoli delle Linee guida OCSE.

⁷² www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Materie prime

⁷³ www.seco.admin.ch > Punto di contatto nazionale

⁷⁴ «Bedeutung und Stellenwert der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in der Schweiz», disponibile all'indirizzo www.seco.admin.ch > PCN.

Il gruppo di lavoro dell'OCSE preposto alla RSI promuove l'allineamento degli strumenti di RSI privati alle Linee guida. Il dialogo con gli organismi competenti del settore delle materie prime e dei tessili ha permesso di migliorare la compatibilità degli strumenti privati con le Linee guida. Il Consiglio federale è favorevole a estendere questi lavori dell'OCSE ad altri settori. Ritiene però che non sia necessario sviluppare ulteriori strumenti, se non in modo molto selettivo. Occorre innanzitutto attuare gli strumenti di RSI esistenti, promuoverne la coerenza internazionale e allinearli a quelli privati.

5 Cooperazione economica allo sviluppo

In quanto strumento della politica economica esterna della Svizzera la cooperazione economica allo sviluppo provvede a incrementare la resilienza economica dei Paesi partner, a creare condizioni quadro per lo sviluppo dei mercati e delle catene di valore globali e a istituire partenariati con il settore privato per finanziare progetti di sviluppo. Contribuisce quindi all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e, in ultima analisi, a offrire al settore privato svizzero nuovi mercati di sbocco.

La cooperazione allo sviluppo utilizza le proprie risorse finanziarie anche come leva per mobilitare investimenti privati. Un esempio è il fondo *Loans for Growth*, che nell'anno in esame è stato interamente costituito e viene utilizzato per finanziare le attività delle piccole e medie imprese (PMI) nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti. Grazie al contributo della Confederazione e a quello di una grande banca svizzera, ciascuno di 2,5 milioni di dollari, si sono potuti raccogliere altri 45 milioni di dollari da investitori privati.

5.1 Attuazione del messaggio sulla la cooperazione internazionale 2017–2020

Nell'anno in rassegna il Consiglio federale ha discusso il rapporto intermedio sul raggiungimento degli obiettivi e sull'efficacia dei fondi finora impiegati per la cooperazione internazionale. Il testo sarà presentato al Parlamento all'inizio del 2019. Dalla valutazione dei risultati intermedi emerge che la Svizzera è sulla buona strada per quanto riguarda l'attuazione del messaggio in questione.

La cooperazione economica allo sviluppo della Svizzera è incentrata su quattro problematiche globali ritenute prioritarie: finanze e commercio, cambiamenti climatici e ambiente, risorse idriche e migrazione. In questo contesto si intendono affrontare soprattutto le cause che stanno a più a monte, offrendo alle popolazioni locali prospettive economiche concrete attraverso programmi volti a promuovere l'imprenditoria, l'acquisizione di competenze specialistiche, l'accesso a crediti di lungo termine, e migliorare le condizioni quadro del mercato del lavoro.

A fine novembre il Consiglio federale ha definito le basi strategiche per il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2012–2024. Oltre a dedicarsi alla riduzione della povertà e alla sicurezza umana, la cooperazione internazionale verterà

maggiormente sugli aspetti economici e sulle potenzialità del settore privato. Sarà inoltre intensificata l'interazione strategica tra politica migratoria e cooperazione internazionale.

5.2 Aumento del capitale della Banca mondiale

Nella cooperazione internazionale allo sviluppo la Banca mondiale è la principale organizzazione partner della Svizzera.

Fornisce un importante contributo alla risoluzione di problemi globali che possono essere affrontati soltanto nel contesto multilaterale e che riguardano anche la Svizzera e la sua economia. La Banca mondiale, al cui interno la Svizzera è a capo di un gruppo di voto, svolge pertanto un ruolo sempre più importante nel dialogo politico e nella governance globale. Il fatto che la Svizzera siede nel Consiglio d'amministrazione, composto da 25 membri, le consente di influire sull'orientamento strategico della Banca.

Viste le grosse sfide globali come il cambiamento climatico, le crisi finanziarie e dei rifugiati, le catastrofi naturali e le pandemie, i 189 Paesi membri hanno deciso nell'anno in rassegna di effettuare un aumento di capitale dell'ordine di 13 miliardi di dollari. La Banca è ora nelle condizioni di concedere crediti per 100 miliardi di dollari all'anno fino al 2030. Nel 2017 questo importo era di 60 miliardi.

Per il Consiglio federale l'aumento di capitale è un chiaro impegno a favore del multilateralismo, ampiamente condiviso dai contribuenti, e ritiene che la sua portata sia adeguata. Il contributo della Svizzera ammonta a circa 200 milioni di dollari, da versare nell'arco di cinque anni. La Banca mondiale, dal canto suo, intende incrementare il proprio grado di efficienza e mobilitare ulteriori risorse private.

L'aumento di capitale è accompagnato da una modifica della politica di concessione dei crediti. In futuro i fondi saranno destinati maggiormente ai Paesi più poveri del mondo. Sono inoltre stati aumentati i contributi di finanziamento a carico dei Paesi con elevati livelli di prosperità.

5.3 Digitalizzazione e cambiamenti sul mercato del lavoro

La digitalizzazione sta trasformando il mercato del lavoro non soltanto in Svizzera, ma anche nei Paesi in via di sviluppo.

In tali Paesi crea opportunità e nuovi modelli commerciali migliorando la produzione in settori chiave come l'agricoltura, il turismo, l'energia e la sanità. La Svizzera sostiene i Paesi partner ad esempio nei campi della finanza e delle tecnologie di comunicazione mobile, e partecipa a programmi di organizzazioni internazionali e banche di sviluppo.

La digitalizzazione pone tutte le società di fronte a nuove sfide, sia che renda superflui numerosi posti di lavoro, sia che ne crei di nuovi. Su iniziativa della Svizzera, la Banca mondiale ha pubblicato in autunno un rapporto sui cambiamenti nel mondo

del lavoro⁷⁵. Il rapporto precisa che la digitalizzazione fa nascere nuove figure e attività professionali e promuove la produttività. Dimostra inoltre che negli ultimi anni l'occupazione nel settore industriale nei Paesi in via di sviluppo è rimasta costante e che nella maggior parte dei Paesi emergenti le differenze di reddito sono rimaste stabili o si sono addirittura ridotte. Il testo avverte però che la digitalizzazione acuirà presumibilmente la problematica legata all'imposizione degli utili realizzati dalle multinazionali (n. 3.2.1).

La Svizzera si adopera per una soluzione globale in seno all'OCSE, sostenendo tra l'altro un suo programma per l'attuazione di standard generali volti a creare un catalogo uniforme e condiviso di regole fiscali internazionali per combattere le pratiche di erosione e trasferimento degli utili. Viene così conservata la base imponibile mentre aumentano, per i contribuenti, la sicurezza di pianificazione e la prevedibilità degli importi da versare. Questi standard vengono elaborati e definiti dall'OCSE insieme dei Paesi in via di sviluppo. In alcuni di questi Paesi la Svizzera partecipa infine a programmi di sostegno macroeconomico che contribuiscono a una crescita sostenibile comprensiva del fattore occupazionale generale.

5.4 Finanziamenti sostenibili

Il mercato svizzero degli investimenti sostenibili ha continuato a svilupparsi in modo molto dinamico crescendo, nel 2017, dell'82 per cento fino a superare i 390 miliardi di franchi. Nel caso dei fondi, la quota di investimenti sostenibili rispetto al mercato complessivo è passata dal 7 per cento dell'anno precedente al 9 per cento. Per quanto riguarda i capitali istituzionali, la quota degli investimenti sostenibili raggiunge circa il 16 per cento.

Nell'anno in rassegna l'Amministrazione federale ha organizzato insieme all'associazione *Swiss Sustainable Finance* una conferenza internazionale per mostrare come i partenariati pubblico-privati possano contribuire a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). La Svizzera ha inoltre contribuito anche nell'anno in rassegna allo sviluppo delle rispettive norme e alla loro attuazione. Insieme alla Banca mondiale ha lanciato il più grande fondo del mondo per obbligazioni verdi emesse da istituti finanziari in Paesi in via di sviluppo ed emergenti. Questi fondi sono utilizzati per finanziare misure di protezione dell'ambiente e del clima

Il *Social Impact Bond* (SIB), lanciato nel 2017, ha avuto un riscontro molto positivo in Colombia, tant'è che è stato premiato dal presidente colombiano per l'innovazione e per il suo impatto nell'anno in esame. Il fondo prefinanzia l'integrazione nel mercato del lavoro delle fasce povere della popolazione attraverso un gruppo di fondazioni. Se gli obiettivi vengono raggiunti, il Governo colombiano e la Svizzera provvedono al rimborso. Se gli obiettivi non sono raggiunti, il pagamento viene ridotto, mentre se vengono superati, le fondazioni possono essere premiate. Questo sistema crea incentivi per un'attuazione efficace ed efficiente e trasferisce parte del rischio a terzi. Così facendo il SIB permette di investire la spesa pubblica in modo innovativo ed efficiente.

⁷⁵ www.worldbank.org > Publication > WDR 2019.

6 Controlli all'esportazione e sanzioni

6.1 Revisione parziale dell'ordinanza sul materiale bellico

Per mantenere una base industriale rilevante ai fini della difesa nazionale, il 15 giugno il Consiglio federale aveva deciso – su iniziativa della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati – di adeguare il criterio di autorizzazione sancito dall'ordinanza sul materiale bellico (OMB)⁷⁶ concernente l'implicazione dello Stato destinatario in un conflitto armato interno a quello di Stati europei comparabili. Nel valutare le domande d'esportazione l'Esecutivo proponeva inoltre di considerare anche il criterio della base industriale rilevante ai fini della difesa. Tuttavia, in mancanza del necessario appoggio parlamentare, il Consiglio federale ha successivamente deciso, il 31 ottobre 2018, di rinunciare al previsto adeguamento.

La mozione 18.3394 «Ampliare la base democratica per le esportazioni di armi», presentata dal gruppo BD il 28 maggio 2018, chiede che i criteri di autorizzazione dell'OMB siano trasferiti nella relativa legge per aumentarne la legittimità. La mozione chiede inoltre che nella legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego i criteri di rifiuto siano allineati a quelli dell'OMB. Il 26 settembre la mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale. Come prossimo passo sarà trattata nuovamente dal Consiglio degli Stati, che il 6 dicembre 2018 l'aveva rimessa alla Commissione incaricata dell'esame preliminare. La Svizzera è uno dei maggiori esportatori mondiali di beni che possono essere utilizzati per scopi civili e militari (*dual use*). Secondo il Consiglio federale, l'approvazione della mozione e, in particolare, il successivo inasprimento della legge sul controllo dei beni a duplice impiego potrebbe avere conseguenze di ampia portata per l'industria svizzera di esportazione.

6.2 Evitare gli abusi dei beni svizzeri per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili

Il 27 giugno il Consiglio federale ha approvato il messaggio⁷⁷ concernente la modifica della legge⁷⁸ sul controllo dei beni a duplice impiego. La sua intenzione è creare una base giuridica per trasporre nel diritto ordinario l'ordinanza sull'esportazione e l'intermediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili⁷⁹, basata direttamente sulla Costituzione e di una durata limitata a quattro anni. L'obiettivo è quello di poter negare le autorizzazioni se vi sono ragioni di supporre che i beni oggetto dell'esportazione o intermediazione vengano utilizzati dal destinatario finale come strumento di repressione.

⁷⁶ RS 514.511

⁷⁷ FF 2018 3877

⁷⁸ RS 946.202

⁷⁹ RS 946.202.3

6.3 Sanzioni⁸⁰

6.3.1 Ripercussioni extraterritoriali delle sanzioni statunitensi

Le sanzioni economiche sono uno strumento di grande impatto spesso impiegato nell'ambito della politica estera degli USA.

Le sanzioni non valgono solo sul territorio statunitense, ma anche per tutti i cittadini americani all'estero e per le transazioni in dollari che si avvalgono dei servizi di clearing negli Stati Uniti. Le sanzioni statunitensi possono inoltre prevedere l'esclusione dal mercato americano delle persone e degli Stati terzi che non vi aderiscono e possono quindi ripercuotersi negativamente anche sull'economia elvetica. Nell'anno in esame il ritiro degli USA dall'Accordo sul nucleare con l'Iran e gli effetti delle sanzioni contro la Russia sulle aziende in Svizzera lo hanno mostrato inequivocabilmente.

La Svizzera ha soltanto poche possibilità per contrastare gli effetti extraterritoriali delle sanzioni statunitensi. Questo perché le nostre aziende devono conformarsi alle normative straniere se desiderano operare sui mercati interessati. In campo umanitario – ad esempio per il finanziamento di medicinali o la fornitura di derrate alimentari – la Svizzera si sforza affinché i canali di pagamento rimangano agibili anche con gli Stati sanzionati.

6.3.2 Sanzioni nei confronti dell'Iran

L'8 maggio gli USA hanno annunciato di volersi ritirare dall'Accordo sul nucleare, il cosiddetto *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Entro 90 o 180 giorni (6 agosto o 4 novembre) sono state reintrodotte le sanzioni statunitensi che erano state revocate o sospese dal JCPOA. Gli altri Stati firmatari – Cina, Germania, Francia, Regno Unito, Russia e UE – hanno invece dichiarato di voler rimanere fedeli agli impegni assunti purché lo faccia anche l'Iran.

Le sanzioni americane non sono state riprese dalla Svizzera. A parte le loro ripercussioni di cui sopra, l'incerto futuro del JCPOA crea incertezze giuridiche circa le relazioni d'affari con l'Iran, non da ultimo perché è più difficile effettuare transazioni finanziarie.

La Confederazione segue da vicino gli sforzi dell'UE per indebolire gli effetti extraterritoriali delle sanzioni statunitensi, ad esempio attraverso un cosiddetto *Blocking Statute*. Nelle relazioni con gli USA e l'Iran la Svizzera si adopera in particolare per agevolare i trasferimenti finanziari in ambito umanitario.

⁸⁰ www.seco.admin.ch > Politica estera e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'exportazione e sanzioni > Sanzioni / Embarghi

6.3.3 Sanzioni nei confronti di Ucraina e Russia

Dato che gli Accordi di Minsk non sono ancora stati pienamente attuati, l'UE ha prorogato le sue sanzioni fino al 2019. Il Consiglio federale non ha ripreso le sanzioni nei confronti della Russia, ma ha mantenuto in essere le misure volte a evitare operazioni di aggiramento. Le sanzioni adottate dagli USA in base al *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* il 6 aprile hanno colpito anche Viktor Vekselberg e con lui le aziende svizzere a cui partecipava la sua società holding *Renova*. Dopo una stretta collaborazione tra le aziende interessate e le autorità svizzere e statunitensi è stato possibile trovare una soluzione.

6.3.4 Sanzioni nei confronti della Corea del Nord

Il Consiglio federale ha attuato la risoluzione dell'ONU 2397 (2017) concernente la Corea del Nord modificando l'ordinanza del 25 aprile⁸¹ che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea. Vengono revocati, in via di principio, i *permessi di dimora* dei cittadini nordcoreani professionalmente attivi. Il commercio con la Corea del Nord è stato limitato ulteriormente attraverso l'inasprimento dei controlli di importazioni, esportazioni e beni in transito verso o da tale Paese.

6.3.5 Sanzioni nei confronti del Venezuela

Il 28 marzo il Consiglio federale ha emanato un'ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti del Venezuela⁸². L'Esecutivo ha quindi aderito alle sanzioni dell'UE, inflitte al Paese sudamericano a seguito delle violazioni dei diritti umani e del deterioramento dello Stato di diritto e delle istituzioni democratiche. Sono pertanto vietati fino a contrordine la vendita, la fornitura, l'esportazione e il transito, a destinazione del Venezuela, di materiale d'armamento e di beni che potrebbero essere utilizzati per la repressione interna nonché di attrezzature, tecnologie e software per operare controlli o intercettazioni sulle comunicazioni via Internet o telefoniche. È inoltre stato decretato il blocco dei valori patrimoniali di determinate persone. Dopo le elezioni presidenziali in Venezuela queste misure sono state estese ad altre persone, sull'esempio dell'UE.

6.3.6 Sanzioni nei confronti della Siria

Il 1° giugno il Consiglio federale ha adeguato l'ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti della Siria e ha precisato la procedura di autorizzazione per determinati composti chimici, materiali e altri beni. In futuro le esportazioni di beni verso la Siria che presentano un potenziale di abuso saranno sottoposte a una proce-

⁸¹ RU 2018 1661

⁸² RU 2018 1217

dura di autorizzazione. L'esportazione di sostanze chimiche e di beni destinati in particolare a scopi umanitari e medici a favore di imprese non soggette a sanzioni in Siria rimane consentita purché non sussistano indizi che lascino supporre un uso illegale di questi beni in relazione ad armi ABC. A causa della guerra in Siria, comunque, le banche e le aziende esportatrici svizzere hanno fortemente ridotto o addirittura sospeso le loro relazioni d'affari con questo Paese, il che ha a sua volta ostacolato notevolmente anche i pagamenti e le forniture nel settore umanitario.

6.3.7 Sanzioni nei confronti del Myanmar

Preoccupato per la sistematica violazione dei diritti umani nel Myanmar, il Consiglio federale ha deciso, il 17 ottobre, di inasprire ulteriormente le sanzioni nei confronti del Paese asiatico⁸³. La Svizzera ha quindi aderito alle sanzioni dell'UE. Oltre all'embargo vigente sui beni d'armamento e sui beni che potrebbero essere usati a scopi repressivi, sono stati vietati la vendita, la fornitura, l'esportazione e il transito di beni a duplice impiego se destinati a fini militari o a un utilizzatore finale militare. Un divieto analogo si applica per le apparecchiature, le tecnologie e i software per operare controlli o intercettazioni sulle comunicazioni via Internet o telefoniche. Sono inoltre state disposte sanzioni finanziarie e un divieto di ingresso e transito per determinati membri di alto livello delle forze armate o dei servizi di sicurezza.

⁸³ RU 2018 3443

7 Allegati al rapporto sulla politica economica esterna

7.1 Allegati 7.1.1–7.1.6 per conoscenza

Parte I: Allegati secondo l'articolo 10 capoverso 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne

7.1.1 Temi trattati in seno all'OMC

Tema	Oggetto / Mandato negoziale	Osservazioni
Sussidi alla pesca	Sussidi che contribuiscono alla pesca eccessiva nonché alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata / Decisione ministeriale 2017, obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs).	Negoziati intensi e costruttivi con progressi sostanziali nell'anno in rassegna.
Agricoltura	Sostegno interno, accesso al mercato e altri temi nel settore del commercio agricolo / accordo agricolo del 1994	Vivo interesse da parte di una grande maggioranza di membri, senza progressi concreti nell'anno in rassegna.
Micro-imprese PMI	Sostegno alla partecipazione delle micro-imprese e PMI al commercio internazionale, dichiarazione ministeriale 2017	Discussioni plurilaterali sull'identificazione di potenziali misure e accordi.
Commercio e investimenti	Facilitazione degli investimenti esteri diretti / dichiarazione ministeriale 2017	Nell'anno in rassegna discussioni plurilaterali tra circa 70 Paesi per delimitare il campo d'applicazione e convincere altri membri dell'OMC ad avviare eventuali negoziati.
Commercio elettronico	Lavori esplorativi per i futuri negoziati nel campo del commercio elettronico / dichiarazione ministeriale 2017	Discussioni plurilaterali di approfondimento su diversi temi legati al commercio elettronico.
Legislazione interna in materia di servizi	Facilitazione degli scambi di servizi attraverso le buone prassi normative / GATS 1994 e decisione ministeriale 2017	Discussioni plurilaterali tra i membri interessati, tra cui la Svizzera, per portare avanti i lavori svolti finora.

7.1.2 Negoziati di libero scambio correnti

(stato al 31 dicembre 2018)

Partner	Oggetto dei negoziati	Avvio / Tornate	Osservazioni
India	Nuovo ALS	2008 / 17/18	Negoziati in stadio molto avanzato. Divergenze sull'accesso al mercato per beni economici, sui servizi, sulla proprietà intellettuale e sulle regole d'origine.
Indonesia	Nuovo ALS	2011 / 16	Negoziati conclusi. Firma il 16 dicembre.
Malaysia	Nuovo ALS	2014 / 8	Divergenze in materia di accesso al mercato, soprattutto per i beni agricoli. Contatti tra capi negoziatori, ma nessuna tornata negoziale da marzo 2017.
Mercosur ⁸⁴	Nuovo ALS	2017 / 6	Negoziati in stadio avanzato. Il livello d'impegno dell'intero Accordo dipenderà sostanzialmente dall'esito delle trattative sull'accesso al mercato per prodotti agricoli. Ulteriori divergenze sulla proprietà intellettuale.
Messico	Revisione dell'ALS del 2000 ⁸⁵	2016 / 4	Aggiornamento e sviluppo di tutti i settori dell'Accordo esistente. Novità: inclusione di un capitolo dedicato al commercio e allo sviluppo sostenibile e all'agevolazione degli scambi. Divergenze in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato per i prodotti agricoli. Nessuna tornata negoziale da giugno 2017.
SACU ⁸⁶	Revisione dell'ALS del 2006 ⁸⁷	2018 / 3	La revisione concerne in particolare lo scambio di merci, gli aspetti doganali e l'inclusione di un capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile.

⁸⁴ Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay.

⁸⁵ RS **0.632.315.631.1**

⁸⁶ Unione doganale dell'Africa australe (Botswana, Lesotho, Namibia, Sudafrica, Swaziland).

⁸⁷ RS **0.632.311.181**

Partner	Oggetto dei negoziati	Avvio / Tornate	Osservazioni
Thailandia	Nuovo ALS	2005 / 2	Negoziati interrotti dal 2006. Contatti sul piano tecnico in vista dei preparativi per un'eventuale ripresa delle trattative prevista per il 2019.
Vietnam	Nuovo ALS	2012 / 17	Divergenze sostanziali in materia di accesso al mercato per i prodotti agricoli e industriali, appalti pubblici e proprietà intellettuale.

7.1.3 Incontri dei Comitati misti istituiti dagli ALS vigenti (stato al 31 dicembre 2018)

Partner	Accordo	Incontri	Decisioni / Osservazioni
Corea del Sud	AELS–Corea ⁸⁸	6° incontro, 6 giugno	<p>Nessuna decisione formale.</p> <p>Parafatura di un accordo bilaterale sul reciproco riconoscimento di ispezioni di BPF su prodotti farmaceutici.</p> <p>Uno dei più importanti ALS per la Svizzera: risparmi doganali di circa 100 milioni di franchi all'anno⁸⁹.</p> <p>L'AELS intende modernizzare l'ALS, integrandovi in particolare un capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile, nuove regole d'origine e aggiornando le disposizioni in materia di accesso al mercato. Grandi divergenze di interessi per i prodotti agricoli e della pesca.</p>

⁸⁸ RS 0.632.312.811

⁸⁹ Cfr. Swiss Global Enterprise (2014), Effektivität der Schweizer Freihandelsabkommen (FHA) weltweit.

Partner	Accordo	Incontri	Decisioni / Osservazioni
Serbia	AELS–Serbia ⁹⁰	3° incontro, 19 giugno	Decisioni: Rimando alla Convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali pa-neuromediterranee ⁹¹ , che sostituisce il Protocollo B. Aggiornamento dell'allegato IV sulle agevolazioni degli scambi. Intesa sullo scambio di dati statistici in materia doganale. Verifica delle disposizioni sulla sosteni-bilità (n. 4.2).
UE	ALS Svizzera– UE ⁹²	64° incontro, 17 settembre	Riunione straordinaria del Comitato misto su richiesta della Svizzera. Consultazioni secondo l'articolo 27 ALS su possibili approcci risolutivi e per evitare ostacoli al commercio dovuti alle misure di salvaguardia dell'UE per determinate importazioni di acciaio da Paesi terzi.
UE	ALS Sviz- zera–UE Sottocomitato per le questioni doganali	62° incontro, 22 ottobre	Nessuna decisione formale. Colloqui su temi doganali, compreso quello della sicurezza.
UE	ALS Svizzera– UE	65° incontro, 13 novembre	Nessuna decisione formale. Misure di salvaguardia dell'UE sulle importazioni di acciaio e alluminio. Misurazioni della radioattività alla fron-tiera italo-svizzera su prodotti metallur-gici. Commercio di prodotti agricoli trasfor-mati. Politica di libero scambio nei confronti di Stati terzi. Conseguenze della Brexit sull'ALS tra Svizzera e UE.

⁹⁰ RS 0.632.316.821

⁹¹ RS 0.946.31

⁹² RS 0.632.401

Partner	Accordo	Incontri	Decisioni / Osservazioni
Giappone	ALS Svizzera– Giappone ⁹³	4° incontro, 15 novembre	<p>Nessuna decisione formale.</p> <p>La Svizzera punta a una modernizzazione che comprenda in particolare il traffico di merci e servizi, gli ostacoli tecnici al commercio, le misure sanitarie e fitosanitarie, gli appalti pubblici e le agevolazioni commerciali nonché l'inclusione di un capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile.</p> <p>Colloqui su un eventuale scambio di dati doganali.</p>
Israele	ALS AELS– Israele ⁹⁴	9° incontro, 21 novembre	<p>Decisioni:</p> <p>Decisione di ampliare le concessioni sui prodotti agricoli trasformati.</p> <p>Decisione concernente la separazione dei prodotti rientranti nei campi d'applicazione dell'ALS da una parte e dell'Accordo agricolo bilaterale dall'altra.</p> <p>Colloqui sulla possibilità di sviluppare l'ALS relativamente all'accesso di mercato per i prodotti della pesca, ai diritti di proprietà intellettuale, allo scambio di servizi, agli investimenti e allo sviluppo sostenibile.</p> <p>Colloqui sull'eventuale scambio di dati doganali.</p>

⁹³ RS 0.946.294.632

⁹⁴ RS 0.632.314.491

7.1.4 Negoziati bilaterali sulla protezione degli investimenti

(stato al 31 dicembre 2018)

Partner	Oggetto	Avvio / Tornate	Osservazioni
Bahrain	Nuovo APPI	2018 / 0	Inizio dei negoziati previsto alla fine del 2018 o all'inizio del 2019.
India	Nuovo APPI	2017 / 3	L'APPI del 1997 ⁹⁵ è stato denunciato dall'India e non è più in vigore dal 6 aprile 2017. Avvio dei negoziati ad aprile 2017; 3 ^a tornata negoziale a settembre 2018.
Indonesia	Nuovo APPI	2018 / 1	L'APPI del 1974 ⁹⁶ è stato denunciato dall'Indonesia e non è più in vigore dall'8 aprile 2016. I negoziati ripresi nel 2010 non sono proseguiti dopo il marzo 2013. A luglio 2018 sono stati avviati nuovi negoziati.
Malaysia	Revisione APPI	2016 / 1	Revisione dell'APPI del 1978 ⁹⁷ . I negoziati si svolgono in parallelo a quelli per un ALS.
Messico	Revisione APPI	2017 / 2	Revisione dell'APPI del 1996 ⁹⁸ . I negoziati si svolgono in parallelo a quelli per un ALS. 2 ^a tornata negoziale a giugno 2017.
Slovacchia	Revisione APPI	2018 / 3	Revisione dell'APPI del 1991 ⁹⁹ . Avvio dei negoziati a febbraio 2018; 3 ^a tornata negoziale a novembre 2018.
Sudafrica	Nuovo APPI	–	L'APPI del 1995 ¹⁰⁰ è stato denunciato dal Sudafrica e non è più in vigore dal 1° novembre 2014. Al momento il Paese non è disposto a riprendere i negoziati.

95 RU 2002 2037

96 RU 1976 1954

97 RS 0.975.252.7

98 RS 0.975.256.3

99 RS 0.975.274.1

100 RU 1999 629

7.1.5 Missioni economiche, incontri di lavoro bilaterali e incontri delle commissioni economiche miste

Principali missioni e incontri di lavoro bilaterali del capo del DEFR e della segretaria di Stato della SECO in Svizzera e all'estero

Partner	Formato, luogo e data
Messico	Visita di lavoro della segretaria di Stato della SECO al ministro dell'economia Guajardo e al vice-ministro del commercio estero Baker Piñeda (Città del Messico, 23 febbraio)
Bielorussia	Incontro di lavoro della segretaria di Stato della SECO con il presidente del Parlamento Andreichenko (Berna, 28 febbraio)
Albania	Missione economica della segretaria di Stato della SECO (Tirana, 6–7 marzo)
Germania	Incontro di lavoro della segretaria di Stato della SECO con il ministro bavarese dell'economia Aigner (Monaco, 13 marzo)
Nigeria	Missione economica del capo del DEFR (Abuja/Lagos, 21–23 marzo)
Costa d'Avorio	Missione economica e scientifica del capo del DEFR (Abidjan, 23–25 marzo)
Italia	Incontro di lavoro della segretaria di Stato della SECO con il sottosegretario allo Sviluppo economico Scalfarotto e il presidente della Regione Lombardia Fontana (Milano, 17 aprile)
USA	Visita di lavoro del capo del DEFR al ministro del commercio Ross (Washington, 20 aprile)
Mercosur	Missione economica, scientifica e agricola del capo del DEFR in Brasile, Paraguay, Uruguay e Argentina (São Paulo/Asunción/Montevideo/Buenos Aires, 29 aprile–5 maggio)
Belgio	Visita di lavoro della segretaria di Stato della SECO al segretario di Stato per il commercio estero De Crem e al primo ministro delle Fiandre Bourgeois (Bruxelles, 4–7 giugno)
Germania	Visita di lavoro del capo del DEFR al primo ministro del Baden-Württemberg Kretschmann e alla ministra del Baden-Württemberg Hoffmeister-Kraut (Costanza, 29 giugno)
Iran	Incontro del capo del DEFR con il ministro della sanità Hashemi e il vice-ministro dell'industria Moazami nell'ambito della visita di Stato del presidente iraniano Rohani (Berna, 3 luglio)
Asia centrale	Missione economica del capo del DEFR in Azerbaigian, Kazakistan, Uzbekistan e Kirghizistan (Baku/Aktau/Astana/Almaty/Taschkent/Bischkek/Samarkand, 8–16 luglio)
Cina	Missione economica e scientifica del capo del DEFR (Pechino/Shanghai, 5–8 settembre)

Partner	Formato, luogo e data
Arabia Saudita	Incontro del capo del DEFR con il Governatore dell'autorità di Stato per gli investimenti Ibrahim Al Omar (Berna, 12 settembre)
Romania	Missione economica della segretaria di Stato della SECO (Bucarest, 18–20 settembre)
Italia	Incontro di lavoro del capo del DEFR con il vicepresidente del Consiglio dei ministri e ministro dello sviluppo economico Di Maio (Roma, 1° ottobre)
Ucraina	Missione economica della segretaria di Stato della SECO (Kiev, 1–2 ottobre)
Germania, Liechtenstein, Austria	Incontro quadrilaterale annuale dei ministri dell'economia (Zurigo, 23 ottobre)
Cina e Singapore	Partecipazione della segretaria di Stato della SECO alla prima esposizione China International Import con padiglione svizzero nonché incontro di lavoro con il ministro singaporiano del commercio e dell'industria Chan (Shanghai/Singapore, 5–8 novembre)
Israele	Incontro del capo del DEFR con il ministro dell'economia e dell'industria Cohen (Ginevra, 22 novembre)
Cile e Perù	Missione economica della segretaria di Stato della SECO (Lima/Santiago, 25–30 novembre)
USA	Visita di lavoro del capo del DEFR e della segretaria di Stato della SECO al ministro del commercio Ross e al vice-rappresentante del commercio Gerrish (Washington, 3 dicembre)

Commissioni economiche miste

Partner	Tornata negoziale, luogo e data
India	16° incontro, Nuova Delhi, 23 febbraio
Iran	1° incontro, Teheran, 26 febbraio (sostituisce il dialogo economico precedente)
Myanmar	3° incontro, Nay Pyi Taw, 12 marzo
Brasile	9° incontro, Berna, 16 marzo
USA	13° incontro, Washington, 29 marzo
Turchia	8° incontro, Ankara, 4 aprile
Cina	25° incontro, Shanghai, 27 aprile
Sudafrica	8° incontro, Pretoria, 15 giugno
Bielorussia	10° incontro, Berna, 20 giugno
Austria	Berna, 27 giugno
Arabia saudita	11° incontro, Berna, 12 settembre

Partner	Tornata negoziale, luogo e data
Messico	8° incontro, videoconferenza, 26 settembre
Indonesia	6° incontro, Berna, 22 ottobre
Germania	40° incontro, Berna, 5–6 novembre
Filippine	3° incontro, Manila, 20 novembre
Russia	19° incontro, Berna, 4 dicembre

7.1.6 Esportazioni soggette alla legge sul controllo dei beni a duplice impiego

Dal 1° ottobre 2017 al 30 settembre 2018 sono state trattate in base all'ordinanza del 3 giugno 2016¹⁰¹ sul controllo dei beni a duplice impiego e all'ordinanza del 21 agosto 2013¹⁰² sul controllo dei composti chimici le seguenti domande di esportazione ed esportazioni soggette all'obbligo di annuncio (le statistiche dettagliate delle autorizzazioni rilasciate e delle domande rifiutate sono consultabili sul sito della SECO¹⁰³):

Categoria di beni	Numero	Valore in mio. fr.
Allegato 2, parte 1 OBDI – Elenco dei beni nucleari	23	0,8
Allegato 2, parte 2 OBDI – Elenco dei beni a duplice impiego	1830	476
Allegato 3 OBDI – Elenco dei beni militari speciali	293	100,6
Allegato 5 OBDI – Beni non soggetti ai controlli delle esportazioni concordati a livello internazionale	334	9,1
Convenzione sulle armi chimiche (CAC) – Composti chimici utilizzabili a scopi civili e militari	84	1,1
Autorizzazioni secondo l'art. 3 cpv. 4 OBDI	1604	357,3
Certificati d'importazione	683	179
Licenze generali		
PGO	231	–
PGS	106	–
PG	12	–
Notifiche di rifiuto	4	0,2

¹⁰¹ RS 946.202.1

¹⁰² RS 946.202.21

¹⁰³ www.seco.admin.ch > Controlli all'esportazione e sanzioni.

7.2**Allegati 7.2.1 per approvazione**

Parte II: Allegati secondo l'articolo 10 capoversi 2 e 3 della legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne (per approvazione)

