



10.2.1

Messaggio

**concernente l'approvazione della decisione
n. 2/2021 del comitato misto commerciale
Svizzera–Regno Unito che modifica l'Accordo
commerciale tra la Svizzera e il Regno Unito**

del 26 gennaio 2022

Compendio

Dall'entrata in vigore dell'Accordo commerciale tra la Svizzera e il Regno Unito, il 1° gennaio 2021, non era più possibile effettuare il cumulo con materiali originari dell'UE nel commercio preferenziale di merci. La decisione n. 2/2021 del comitato misto commerciale Svizzera–Regno Unito che modifica l'Accordo commerciale tra la Svizzera e il Regno Unito introduce nuove norme di origine e ripristina il cumulo con materiali provenienti dall'UE.

Situazione iniziale

L'Accordo commerciale dell'11 febbraio 2019 tra la Svizzera e il Regno Unito è entrato in vigore il 1° gennaio 2021. Da allora il cumulo con materiali originari dell'UE non era più possibile nel commercio bilaterale preferenziale tra il nostro Paese e il Regno Unito. Ciò ha avuto un impatto fortemente negativo sulle catene di valore transfrontaliere Svizzera–Regno Unito e quindi anche sulle nostre aziende. Le difficoltà associate a tale cumulo sono dovute al fatto che le norme di origine definite nell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito, in vigore dal 1° gennaio 2021, non sono in linea con la Convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee (Convenzione PEM). Per ripristinare e garantire nuovamente sul lungo periodo le possibilità di cumulo nei rapporti tra la Svizzera e il Regno Unito è necessario modificare l'Accordo commerciale Svizzera–Regno Unito. Basandosi sulla Dichiarazione comune dell'11 febbraio 2019 per un approccio trilaterale in materia di norme di origine, il 16 luglio 2021 i due Paesi hanno concordato, dopo intensi negoziati, di incorporare le norme di origine rivedute della suddetta Convenzione nelle reciproche relazioni bilaterali. Questo adeguamento del protocollo di origine ripristina il cumulo con materiali provenienti dall'UE nel commercio bilaterale tra Svizzera e Regno Unito. Dall'entrata in vigore dell'Accordo commerciale tra i due Paesi, gli operatori economici elvetici chiedono che il protocollo di origine sia adeguato urgentemente affinché questa possibilità di cumulo sia riammessa. La decisione n. 2/2021 del comitato misto commerciale Svizzera–Regno Unito, emanata in risposta a questa richiesta, è applicata a titolo provvisorio dal 1° settembre 2021.

Contenuto del progetto

La suddetta decisione prevede la sostituzione dell'appendice dell'allegato 1 dell'Accordo commerciale tra la Svizzera e il Regno Unito con un nuovo protocollo di origine. Il tenore del protocollo corrisponde alle norme di origine rivedute della Convenzione PEM e comprende inoltre alcuni aggiustamenti redazionali e tecnici necessari per tener conto del contesto bilaterale.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'Accordo commerciale dell'11 febbraio 2019¹ tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (Accordo commerciale CH–UK) è entrato in vigore il 1° gennaio 2021. Il testo normativo traspone nei rapporti Svizzera–Regno Unito diversi accordi pertinenti tra Svizzera e Unione europea (UE), tra cui l'Accordo del 22 luglio 1972² tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio, ALS) e l'Accordo del 21 giugno 1999³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli. Per quanto riguarda le norme di origine, questi due accordi con l'UE si basano sulla Convenzione PEM del 15 giugno 2011⁴, sottoscritta anche da UE e Svizzera. Con la trasposizione di questi accordi nei rapporti Svizzera–Regno Unito, le corrispondenti norme di origine sono confluite nei rapporti bilaterali tra i due Paesi. La Convenzione PEM crea una zona di origine: fa cioè in modo che, se un determinato materiale soddisfa le sue norme di origine in un determinato Paese, siano considerate soddisfatte anche le norme d'origine nel Paese di fabbricazione del prodotto finale (= cumulo diagonale). I requisiti rilevanti per il cumulo secondo le norme della Convenzione PEM sono stati adeguati al contesto bilaterale nell'Accordo commerciale CH–UK. Il cumulo consiste nel sommare il valore aggiunto (produzione di materiali o lavorazione in fasi di produzione) prodotto in diversi Paesi partner di libero scambio al fine di soddisfare i criteri per l'ottenimento dello status di prodotto originario.

Il 30 dicembre 2020 l'UE e il Regno Unito hanno firmato l'Accordo di commercio e cooperazione (TCA), applicandolo provvisoriamente dal 1° gennaio 2021 e ponendolo in vigore il 1° maggio 2021. Il Regno Unito non ha però aderito alla Convenzione PEM e il TCA prevede unicamente il cumulo tra Regno Unito e UE. Nei loro rapporti commerciali bilaterali è quindi escluso il cumulo con materiali provenienti da altri partner di libero scambio quali la Svizzera. Inoltre, dato che le norme di origine del TCA non sono identiche a quelle dell'Accordo commerciale CH–UK, dal 1° gennaio 2021 il cumulo con materiali originari dell'EU negli scambi preferenziali tra Svizzera e Regno Unito non era più possibile. Questo perché una disposizione dell'Accordo commerciale CH–UK subordina la possibilità di cumulo alla presenza di norme di origine identiche. Questa situazione concerne anche i materiali originari della Turchia, perché a seguito dell'unione doganale UE-Turchia l'Accordo di libero scambio tra Regno Unito e Turchia contiene le stesse norme di origine del TCA.

Le norme di origine della Convenzione PEM sono state per diverso tempo oggetto di negoziati di revisione, conclusisi a novembre 2019 con un accordo di principio su un testo di base (con riserva di alcune Parti contraenti). Secondo il decreto federale del

1 RS 0.946.293.671

2 RS 0.632.401

3 RS 0.916.026.81

4 RS 0.946.31

19 marzo⁵ che approva le decisioni di modifica della Convenzione AELS finalizzate all'applicazione bilaterale transitoria della revisione della Convenzione PEM e che autorizza il Consiglio federale ad approvare le modifiche di altri accordi internazionali in relazione alla Convenzione PEM, la Svizzera e la maggior parte delle altre Parti contraenti della Convenzione PEM hanno introdotto le norme di origine rivedute nei loro accordi di libero scambio (le cosiddette «norme transitorie»). Queste norme sono quindi applicate a livello bilaterale fino a quando non saranno adottate formalmente dal comitato misto della Convenzione PEM. L'introduzione delle norme di origine rivedute della Convenzione PEM tra la Svizzera e i suoi partner PEM (dal 1° settembre 2021), UE compresa, complica nel contesto bilaterale Svizzera–Regno Unito la possibilità di cumulo, già di per sé limitata in virtù delle attuali regole PEM recepite nell'Accordo commerciale CH–UK.

Questo sviluppo era già prevedibile al momento della firma e ratifica dell'Accordo commerciale CH–UK. Nella Dichiarazione comune per un approccio trilaterale in materia di norme di origine dell'11 febbraio 2019 la Svizzera e il Regno Unito hanno pertanto convenuto di intraprendere i lavori necessari per aggiornare al più presto il protocollo n. 3 dell'Accordo di libero scambio in modo da tenere conto degli esiti di questo processo di revisione della Convenzione PEM.

In base a questa Dichiarazione, Svizzera e Regno Unito hanno convenuto di incorporare le norme di origine rivedute della Convenzione PEM nelle loro relazioni bilaterali. Ciò permette inoltre di prendere in considerazione gli ultimi sviluppi in questo campo e di trovare una soluzione alla maggior parte dei suddetti problemi di cumulo dell'origine: nel commercio bilaterale Svizzera–Regno Unito il cumulo con materiali originari dell'UE e della Turchia sarà nuovamente ammesso e garantito a lungo termine. Per quanto concerne il cumulo dell'origine, sarà inoltre possibile garantire la permeabilità tra le norme di origine vigenti e rivedute della Convenzione PEM e quindi la possibilità di cumulo con materiali di altri partner PEM o la cui origine è retta dalle regole PEM attuali. La possibilità di cumulo con materiali svizzeri nei rapporti tra Regno Unito e UE non può tuttavia essere influenzata da un accordo tra la Svizzera e il Regno Unito; occorrerebbe invece modificare il TCA.

1.2 Alternative esaminate

Nel corso delle discussioni con il Regno Unito sono state esaminate numerose opzioni, oltre a quella di introdurre le norme di origine rivedute della Convenzione PEM. La Svizzera ha in particolare suggerito al Regno Unito di aderire alla Convenzione PEM per rendere nuovamente possibile il cumulo diagonale. L'opzione è però stata rifiutata, apparentemente soprattutto per ragioni politiche. Il nostro Paese ha allora proposto di adattare soltanto le disposizioni sul cumulo per consentire il cumulo con materiali originari dell'UE, ma il Regno Unito ha scartato anche questa opzione.

⁵ FF 2021 678

1.3 Svolgimento e risultato dei negoziati

Basandosi sulla Dichiarazione comune per un approccio trilaterale in materia di norme di origine dell'11 febbraio 2019, Svizzera e Regno Unito hanno intavolato numerose discussioni sia prima sia dopo l'entrata in vigore dell'Accordo commerciale CH–UK sia, e soprattutto, dopo. In occasione del primo incontro del comitato misto commerciale Svizzera–Regno Unito, l'8 giugno 2021, le Parti hanno deciso dopo intensi negoziati di trasporre le norme di origine rivedute della Convenzione PEM nei rapporti bilaterali Svizzera–Regno Unito. Il 16 luglio 2021 hanno pertanto firmato la decisione n. 2/2021 del comitato misto commerciale Svizzera–Regno Unito.

L'esito dei negoziati è positivo per entrambe le Parti: è più soddisfacente delle alternative esaminate perché, oltre a ripristinare la possibilità di cumulo con le materiali originari dell'UE, introduce nell'Accordo commerciale CH–UK i benefici delle norme di origine rivedute della Convenzione PEM e la permeabilità tra queste ultime e le norme attuali.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

L'ampliamento delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e il Regno Unito all'indomani della Brexit era già stato annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020⁶ sul programma di legislatura 2019–2023. Rientra inoltre nel nostro obiettivo n. 4 per il 2021⁷ il «proseguimento dell'attuazione della strategia «Mind-the-Gap» per sviluppare le relazioni bilaterali tra la Svizzera e il Regno Unito». Questo obiettivo prevede che il nostro Collegio adotti le misure necessarie per garantire il proseguimento ininterrotto delle relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito (attuazione della strategia «Mind-the-Gap»), in particolare attraverso l'adozione dei messaggi sulle future relazioni bilaterali Svizzera–Regno Unito.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

L'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005⁸ sulla consultazione (LCo) stabilisce che deve essere indetta una procedura di consultazione per trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 140 capoverso 1 lettera b o 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)⁹ o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni. Nel presente caso la deci-

⁶ FF 2020 1565

⁷ Obiettivi del Consiglio federale 2018, decisione del Consiglio federale del 1° novembre 2017.

⁸ RS 172.061

⁹ RS 101

sione n. 2/2021 contiene disposizioni importanti e sottostà pertanto a referendum. Secondo l'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note. La modifica proposta e il conseguente ripristino del cumulo con materiali originari dell'UE risponde a una richiesta urgente dell'industria d'esportazione svizzera. La Segreteria di Stato dell'economia e l'Amministrazione federale delle dogane hanno informato regolarmente gli ambienti economici sui lavori di adeguamento del protocollo di origine. Non è pertanto stata svolta una consultazione perché non c'erano da attendersi nuove informazioni. Rimandiamo a questo proposito alle spiegazioni contenute nel messaggio del 20 gennaio 2021¹⁰ concernente la revisione della Convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuropeo-mediterranee (Convenzione PEM), la sua applicazione bilaterale transitoria e la modifica della Convenzione AELS e di diversi accordi di libero scambio e accordi agricoli.

3 Consultazione delle commissioni parlamentari

Le commissioni parlamentari competenti sono state consultate sull'applicazione provvisoria della decisione n. 2/2021 conformemente all'articolo 152 capoverso 3^{bis} della legge del 13 dicembre 2002¹¹ sul Parlamento (LParl) e non si sono opposte (cfr. n. 7.4).

4 Punti essenziali della decisione

La decisione n. 2/2021 del comitato misto commerciale Svizzera–Regno Unito sostituisce l'appendice dell'allegato 1 dell'Accordo commerciale CH–UK (il protocollo di origine dell'Accordo di libero scambio incorporato) con un nuovo protocollo di origine. Il contenuto di quest'ultimo corrisponde alle norme di origine rivedute della Convenzione PEM. La non adesione del Regno Unito a questa Convenzione ha reso necessario qualche adeguamento redazionale e tecnico per tener conto del contesto bilaterale Svizzera–Regno Unito.

5 Commento ai singoli articoli della decisione

Le norme di origine rivedute della Convenzione PEM sono state spiegate in dettaglio nel messaggio concernente la revisione della Convenzione.

Gli unici adeguamenti sostanziali del presente protocollo di origine rispetto alle norme di origine rivedute della Convenzione PEM sono spiegati qui di seguito.

¹⁰ FF 2021 344

¹¹ RS 171.10

Art. 7 Cumulo dell'origine

Il paragrafo 3 introduce il principio del cumulo totale (cumulo delle fasi di produzione e delle prestazioni preliminari del fornitore) per tutti i prodotti, eccetto quelli tessili di cui ai capitoli 50–63 della Convenzione internazionale del 14 giugno 1983¹² sul Sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci (SA). Il paragrafo 4 limita il cumulo totale per i suddetti prodotti tessili al commercio bilaterale tra due Parti contraenti. Il paragrafo 5 consente alle Parti contraenti di estendere unilateralmente l'applicazione delle disposizioni del paragrafo 3 per l'importazione di prodotti tessili dei capitoli 50–63 del SA, cosa che la Svizzera e il Regno Unito hanno convenuto di fare. La Svizzera attua già questo cumulo totale per i prodotti tessili nell'ambito delle norme di origine rivedute della Convenzione PEM.

Art. 8 Condizioni per l'applicazione del cumulo dell'origine

Le condizioni per l'applicazione del cumulo dell'origine sono definite in un articolo separato delle norme di origine rivedute della Convenzione PEM. Al paragrafo 2, nella sua versione modificata, la Svizzera e il Regno Unito convengono che il cumulo secondo l'articolo 7 può essere applicato alle merci che hanno acquisito il carattere originario a seguito dell'applicazione delle norme di origine sancite dalla Convenzione PEM o di altre norme di origine che le Parti possono convenire successivamente. Nella nota a piè di pagina relativa al paragrafo 2 le Parti confermano che tale capoverso è applicabile sia al TCA sia all'Accordo di libero scambio del 29 dicembre 2020 tra la Turchia e il Regno Unito. Negli scambi bilaterali tra la Svizzera e il Regno Unito risultano così garantiti la permeabilità tra le norme di origine attuali e quelle rivedute della Convenzione PEM nonché il cumulo con materiali originari dell'UE e della Turchia.

Con il paragrafo 6 è stata inoltre aggiunta una clausola negoziale per l'introduzione del cumulo esteso con partner di libero scambio comuni che non hanno sottoscritto la Convenzione PEM.

Art. 18 Condizioni per la compilazione di una dichiarazione di origine

Secondo le norme di origine rivedute della Convenzione PEM le Parti contraenti possono convenire tra loro di rilasciare e/o presentare elettronicamente le prove dell'origine elencate nell'articolo 17, ossia il certificato di circolazione EUR.1 o la dichiarazione di origine (art. 17 par. 4).

Invece di ricorrere a questa disposizione facoltativa prevista dalla Convenzione PEM, la Svizzera e il Regno Unito hanno concordato bilateralmente l'emissione e la trasmissione elettronica delle prove dell'origine (art. 18 par. 5 per quanto riguarda la dichiarazione di origine e art 20^{bis} per quanto riguarda il certificato di circolazione EUR.1).

¹² RS 0.632.11

Art. 20 Procedura di rilascio dei certificati di circolazione EUR. 1

Il riferimento alle norme transitorie («transitional rules»), previsto nelle norme di origine rivedute della Convenzione PEM, è stato cancellato perché nei rapporti bilaterali sono applicate unicamente le norme di origine rivedute della Convenzione PEM.

Art. 20^{bis} Certificati di circolazione EUR. 1 rilasciati elettronicamente

Aggiungendo questo articolo, la Svizzera e il Regno Unito si sono avvalsi della possibilità, prevista nelle norme di origine rivedute della Convenzione PEM, di disciplinare a livello bilaterale il riconoscimento dei certificati di circolazione EUR.1 rilasciati elettronicamente.

Art 42 Prodotti in transito o in deposito

È stata aggiunta questa disposizione transitoria per fare in modo che il nuovo protocollo di origine sia applicabile anche ai prodotti che il giorno dell'entrata in vigore si trovano in transito oppure sotto controllo doganale in un deposito o in una zona franca. Per questi prodotti la prova dell'origine può essere emessa a titolo retroattivo fino a due anni dopo l'entrata in vigore della decisione n. 2/2021, sempre che siano soddisfatte le condizioni del protocollo di origine.

6 **Ripercussioni****6.1** **Ripercussioni per la Confederazione**

L'Accordo commerciale CH-UK ha permesso di mantenere in essere, dopo il 1° gennaio 2021, i diritti e gli obblighi vigenti nei rapporti di scambio tra la Svizzera e il Regno Unito. L'attuazione della presente proposta non richiede ulteriori risorse di personale e non ha implicazioni finanziarie per la Confederazione.

6.2 **Ripercussioni per l'economia**

Le ripercussioni economiche della proposta di modifica dell'Accordo commerciale CH-UK sono positive: gli esportatori svizzeri potranno infatti continuare a contare su un accesso preferenziale al mercato del Regno Unito, in particolare grazie al ripristino della possibilità di cumulo con materiali provenienti dall'UE. L'adeguamento del protocollo di origine è stato espressamente richiesto dagli ambienti economici fin dall'entrata in vigore dell'Accordo commerciale CH-UK.

L'impatto delle norme di origine rivedute sull'economia svizzera è stato spiegato in dettaglio nel messaggio concernente la revisione della Convenzione PEM, la sua applicazione bilaterale transitoria e la modifica della Convenzione AELS e di diversi accordi di libero scambio e accordi agricoli.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

L'Accordo commerciale CH–UK delega ai comitati misti istituito conformemente agli accordi incorporati la competenza di modificare i protocolli e gli allegati dei relativi accordi incorporati (art. 7 cpv. 2 Accordo commerciale CH–UK). Le rispettive decisioni sono approvate in conformità con le legislazioni nazionali delle Parti. Trattandosi della modifica di un accordo internazionale, si applicano le disposizioni sulla competenza di concludere trattati internazionali.

Il progetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli per i quali, ai sensi della legge o di un trattato internazionale, è competente il Consiglio federale (art. 24 cpv. 2 LParl e art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; LOGA). La presente modifica dell'Accordo commerciale CH–UK non è retta da un'autorizzazione mediante legge speciale né rappresenta un trattato internazionale di portata limitata.

7.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera e il Regno Unito sono membri dell'OMC. La presente decisione è conforme agli impegni che hanno assunto aderendo a tale Organizzazione. È inoltre compatibile con gli obblighi commerciali della Svizzera nei confronti dell'UE e con gli altri accordi bilaterali conclusi dalla Svizzera con altri Stati della zona PEM.

7.3 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. Nel presente caso la decisione n. 2/2021 contiene disposizioni importanti e, di conseguenza, va sottoposta a referendum facoltativo.

¹³ RS 172.010

7.4 Applicazione provvisoria

Secondo l'articolo 7b capoverso 1 LOGA, nel caso in cui l'Assemblea federale è competente per l'approvazione di un trattato internazionale, il Consiglio federale può deciderne o convenirne l'applicazione provvisoria se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono.

Il nostro Collegio ritiene che la condizione della salvaguardia di importanti interessi della Svizzera sia adempiuta per i motivi riportati qui di seguito.

Dall'entrata in vigore dell'Accordo commerciale CH–UK, gli operatori economici svizzeri chiedono che il protocollo di origine sia adeguato urgentemente affinché il cumulo con materiali provenienti dall'UE sia nuovamente possibile. Secondo gli esportatori svizzeri, questa possibilità di cumulo è essenziale per poter beneficiare delle condizioni di accesso preferenziali al mercato del Regno Unito.

Dal 1° settembre 2021 è possibile introdurre bilateralmente con tutti i partner PEM della Svizzera le norme di origine rivedute. Senza una modifica del protocollo di origine dell'Accordo commerciale CH–UK, quest'introduzione complicherebbe ulteriormente il cumulo nel contesto bilaterale tra la Svizzera e il Regno Unito, che è possibile solo in misura limitata dal 1° gennaio 2021 e si basa sulle attuali regole PEM riprese nell'Accordo commerciale CH–UK. Da qui l'urgenza di adattare il protocollo di origine a partire dal 1° settembre 2021.

Inoltre, l'introduzione delle norme di origine rivedute della Convenzione PEM ha un impatto positivo sull'economia elvetica: nel commercio con il Regno Unito la maggiore flessibilità delle regole di lista e la semplificazione delle procedure – in particolare quella sull'attestazione dell'origine – permetteranno alle imprese di risparmiare sui costi d'amministrazione dell'origine preferenziale.

Il nostro Collegio ha pertanto deciso di applicare a titolo provvisorio la decisione n. 2/2021 del comitato misto commerciale Svizzera–Regno Unito a partire dal 1° settembre 2021. Le commissioni competenti delle vostre Camere sono state consultate il 25 giugno 2021 (Commissione della politica estera del Consiglio nazionale) e il 16 agosto 2021 (Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati) conformemente all'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl.

Secondo l'articolo 7b capoverso 2 LOGA, l'applicazione provvisoria cessa se il Consiglio federale, entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria, non ha sottoposto all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato. Con la presentazione del presente messaggio il termine previsto è stato rispettato.