



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR**
Segreteria di Stato dell'economia SECO

Berna, 19 dicembre 2018

Legge federale sull'approvazione degli accordi di libero scambio

Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Attualmente la Svizzera dispone di una rete di più di 30 accordi di libero scambio (ALS) – stipulati con 40 partner – che si aggiungono alla Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS)¹ e all'Accordo di libero scambio con l'Unione europea (UE)². Di norma gli accordi vengono conclusi nel quadro dell'AELS. Gli ALS con il Giappone, la Cina e le Isole Färöer sono invece accordi bilaterali negoziati al di fuori dell'AELS.

In materia di libero scambio, la politica della Svizzera è diretta a migliorare le condizioni quadro vigenti negli scambi con partner economici importanti. Occorre provvedere affinché gli attori economici svizzeri possano accedere ai mercati esteri più dinamici in condizioni per quanto possibile stabili e senza ostacoli o discriminazioni.

Prima di iniziare i negoziati, il Consiglio federale definisce in un mandato la posizione negoziale della Svizzera, consultando di volta in volta le commissioni parlamentari competenti e i Cantoni. Inoltre, nel corso delle trattative le cerchie interessate sono costantemente informate. L'avvio dei negoziati e le attività negoziali relative agli ALS avvengono secondo modalità ben consolidate sotto il profilo della politica interna.

Di regola gli accordi conclusi dalla Svizzera contemplano obblighi nei settori seguenti: scambi di beni e servizi, proprietà intellettuale, investimenti, appalti pubblici, commercio e sviluppo sostenibile. Ora il Consiglio federale presenta un avamprogetto di legge federale sull'approvazione degli ALS.

Dal 1° agosto 2003 – data dell'entrata in vigore del nuovo articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)³ – sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Da allora, secondo quanto concordato da Consiglio federale e Assemblea federale, è entrata in uso la prassi relativa ai cosiddetti «accordi standard» (accordi che contengono norme di diritto analoghe, sul piano dei contenuti, a quelle di accordi precedenti, e che non comportano obblighi aggiuntivi importanti per la Svizzera), per i quali invece non è previsto l'assoggettamento a referendum facoltativo. Questa prassi concerne, oltre agli ALS⁴, anche gli accordi in materia di protezione degli investimenti⁵, doppia imposizione⁶ e assicurazioni sociali⁷.

Conformemente a questa prassi, soltanto l'accordo con Hong Kong (Cina) è stato sottoposto a referendum facoltativo nel 2012, poiché per la prima volta un ALS comprendeva disposizioni in materia di sostenibilità. In quell'occasione non è stato indetto alcun referendum.

Nel 2016 il Consiglio federale ha verificato la prassi applicata agli «accordi standard» e, alla luce di un esame svolto dall'Ufficio federale di giustizia, il 22 giugno di quell'anno ha deciso di abbandonarla⁸. In futuro gli accordi internazionali che prevedono importanti norme di diritto saranno sottoposti a referendum facoltativo, anche se sotto il profilo dei contenuti corrispondono ad accordi precedenti. Tuttavia, per gli ambiti in cui sono già stati stipulati accordi simili, il Consiglio federale propone che siano create le basi legali per consentire al Consiglio federale medesimo o all'Assemblea federale di concludere autonomamente questo tipo di accordi. In virtù di una delega di competenza in materia di conclusione di accordi, la prassi attuale può essere codificata in una legge, così da contribuire alla certezza del diritto e finalizzare il dibattito politico. Ciò richiede però una base giuridica, da inserire in un atto normativo soggetto a referendum: una legge federale o un decreto d'approvazione.

Per gli accordi concernenti lo scambio automatico di informazioni esiste già un precedente giurisprudenziale: si tratta di una delega di competenza inserita nella legge federale del 18 dicembre 2015⁹ sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (LSAI), secondo la quale l'Assemblea federale approva accordi sullo scambio automatico d'informazioni con nuovi Paesi mediante decreto federale semplice, cioè senza referendum facoltativo¹⁰.

In riferimento alla decisione del Consiglio federale di giugno 2016, nel settore della sicurezza sociale è stata proposta una norma delegativa da inserire nella legge federale del 6 ottobre 2000¹¹ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA); le relative deliberazioni parlamentari sono ancora in corso¹². Per gli accordi in materia di doppia imposizione il Consiglio federale aveva proposto di sancire una delega di competenza nel quadro dell'approvazione di uno specifico accordo sulla doppia imposizione, proposta che però è stata respinta dal Parlamento¹³.

Per delegare al Parlamento la competenza in materia di conclusione di ALS, è stata seguita una procedura analoga a quella adottata per gli accordi sulla doppia imposizione: nell'estate del 2017 una delega di competenza sotto forma di decreto federale soggetto a referendum (FF 2017 1965) è stata sottoposta per approvazione al Parlamento, che l'ha respinta. In quell'occasione è stato criticato soprattutto il fatto che tale delega fosse stata presentata con un ALS ampiamente condiviso. Tuttavia le commissioni interessate e le Camere hanno manifestato una sostanziale disponibilità a deliberare ancora su una delega di competenza analoga nel quadro di un progetto di legge a sé.

Ora il Consiglio federale presenta un progetto di legge federale sull'approvazione degli ALS, con cui intende porre le basi giuridiche affinché si possa mantenere la prassi corrente (che prevede di non sottoporre a referendum i cosiddetti «accordi standard»). Nel quadro del rapporto sull'economia esterna, il Consiglio federale riferisce annualmente sugli sviluppi in atto nell'ambito della politica commerciale e, di conseguenza, anche sull'approvazione di ALS.

¹ RS 0.632.31

² RS 0.632.401

³ RS 101

⁴ Vedi ad es. il decreto federale del 16 marzo 2017 che approva l'Accordo di libero scambio tra gli Strati dell'AELS e le Filippine (RU 2018 2173).

⁵ Vedi ad es. il messaggio del 9 gennaio 2013 relativo all'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera e la Tunisia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti (FF 2013 1393) e il decreto federale del 9 marzo 2015 che approva l'Accordo tra la Svizzera e la Georgia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti (RU 2015 1375).

⁶ Vedi ad es. il decreto federale del 23 settembre 2009 che approva una Convenzione per evitare le doppie imposizioni con il Ghana (RU 2010 483).

⁷ Vedi ad es. il decreto federale del 24 novembre 2014 che approva la Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e l'Uruguay (RU 2015 943) e il decreto federale del 19 settembre 2016 che approva la Convenzione di sicurezza sociale tra il Governo della Confederazione Svizzera e il Governo della Repubblica Popolare Cinese (RU 2017 2673).

⁸ <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2016/2016-06-22.html>

⁹ RS 653.1

¹⁰ Art. 39 LSAI; FF 2015 4555

¹¹ RS 830.1

¹² Il 18 settembre 2018 il Consiglio degli Stati in quanto Camera prioritaria ha respinto la delega di competenza.

¹³ Vedi decisione del 16 marzo 2018; FF 2018 1521.

La regolamentazione della delega di competenza avviene mediante il testo seguente:

Legge federale sull'approvazione degli accordi di libero scambio

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visti gli articoli 54 capoverso 1 e 166 capoverso 2 della Costituzione federale¹⁴;
visto il messaggio del Consiglio federale del [data]¹⁵,
decreta:

Art. 1 Competenza approvativa

L'Assemblea federale approva, mediante decreto federale semplice non soggetto a referendum, gli accordi di libero scambio che rispetto agli accordi di libero scambio conclusi precedentemente non prevedono nuovi obblighi importanti per la Svizzera.

Art. 2 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

La legge federale stabilisce quali ALS l'Assemblea federale in futuro potrà approvare autonomamente, cioè senza sottoporre la sua decisione a referendum facoltativo. Visto che una descrizione astratta e generale dei settori da disciplinare e, in particolare, del contenuto della regolamentazione, sarebbe molto difficile oltre che inadeguata agli sviluppi della politica commerciale, è opportuno valersi come metro di giudizio degli accordi vigenti. Ciò consente di decidere se un accordo contiene nuove disposizioni importanti e, di conseguenza, va sottoposto a referendum facoltativo; oppure se sotto il profilo della regolamentazione l'accordo con un nuovo partner è uguale a un ALS già esistente e può quindi essere approvato autonomamente dall'Assemblea federale.

Gli ALS stipulati finora disciplinano prevalentemente alcuni settori: scambi di merci (prodotti industriali e alcuni prodotti agricoli), regole d'origine, procedura doganale e agevolazioni commerciali, misure politiche di protezione commerciale, ostacoli al commercio non tariffari, misure sanitarie e fitosanitarie, scambi di servizi, investimenti, protezione della proprietà intellettuale, appalti pubblici, concorrenza, questioni ambientali e lavorative importanti sotto il profilo commerciale, nonché disposizioni in materia istituzionale.

Tuttavia, non sempre gli accordi riguardano tutti i settori: gli accordi più vecchi concernevano sostanzialmente soltanto gli scambi di merci. Successivamente si è iniziato a regolamentare mediante ALS i settori degli investimenti e dei servizi e, negli ultimi anni, anche quello degli appalti pubblici: la Svizzera mira di volta in volta ad includerlo negli accordi, anche se negli accordi più recenti non è sempre riuscita a raggiungere un'intesa in questa materia. Ultimamente si sono registrati sviluppi importanti anche in relazione all'inserimento di disposizioni concernenti la sostenibilità.

I nuovi accordi con la Georgia¹⁶ e con l'Ecuador¹⁷ hanno un campo d'applicazione globale, e contengono disposizioni inerenti a tutti i settori sopra menzionati. Conformemente alla delega di competenza, i nuovi accordi che concluderà la Svizzera, dotati di disposizioni sostanzialmente equivalenti e paragonabili, verranno approvati dall'Assemblea federale.

La delega di competenza si applicherebbe soltanto agli accordi che non contemplano disposizioni più ampie. Qualora la Svizzera nel quadro di un futuro ALS dovesse concordare ulteriori disposizioni oppure regolamentare un nuovo settore e ciò comportasse importanti obblighi aggiuntivi per il nostro Paese, l'ALS in questione dovrebbe sottostare a referendum. Per «disposizioni più ampie» si intendono soprattutto quelle relative a concessioni in materia di accessibilità al mercato per i prodotti agricoli, fornitura di servizi o appalti pubblici. Anche gli obblighi di nuovo tipo, come ad esempio le clausole *ratchet* o *standstill*¹⁸ nel settore dei servizi, nonostante la delega di competenza richiederebbero l'assoggettamento dell'accordo a referendum facoltativo; e come già rilevato, ciò avverrebbe anche nel caso di disciplinamento di nuove aree tematiche. Nel caso dell'ALS con la Turchia, ad esempio, vengono adottate per la prima volta disposizioni in materia di prestazioni sanitarie e trasporti, e ciò rende necessario l'assoggettamento dell'accordo a referendum facoltativo.

Nel concreto, in futuro la delega di competenza sarebbe applicabile ad eventuali accordi con Vietnam, Pakistan, Moldavia e Kosovo, visto che non conterebbero disposizioni più ampie rispetto a quelle degli accordi vigenti. Nel caso di Paesi con una forte esportazione di prodotti agricoli questa delega di competenza verosimilmente non potrebbe essere applicata, dato che ai fini di un esito positivo dei negoziati occorrerebbero certamente disposizioni ulteriori in materia di accessibilità al mercato nel settore agricolo.

¹⁴ RS 101

¹⁵ FF 20XX ...

¹⁶ RS 0.632.313.601

¹⁷ Accordo sottoscritto il 25 giugno 2018; messaggio in corso di preparazione.

¹⁸ Per «*standstill*» si intende il vincolo costituito dal grado di liberalizzazione raggiunto secondo la legislazione nazionale (diretto a impedire limitazioni più ampie di quelle stabilite nella legge al momento dell'accordo). Per «*ratchet*» si intende il divieto di rescindere le successive modifiche della legislazione nazionale che comportano l'abrogazione di limitazioni.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'assoggettamento generale degli ALS al referendum facoltativo comporterebbe, per l'azione politica della Svizzera nel settore del libero scambio, un allungamento dei tempi procedurali di almeno 100 giorni (tempi che in Svizzera sono già molto lunghi, soprattutto se paragonati a quelli di altri Stati dell'AELS, in seno alla quale la Svizzera negozia la maggior parte degli ALS), anche per gli accordi che non prevedono nuove disposizioni. Nel caso in cui fosse necessaria anche una procedura di consultazione (art. 3 cpv. 1 lett. c LCo¹⁹), l'entrata in vigore di queste basi giuridiche, molto importanti per il nostro Paese, verrebbe ulteriormente ritardata.

Inoltre, poiché la possibilità di un referendum potrebbe peggiorare la posizione negoziale della Svizzera agli occhi dei suoi partner, l'assoggettamento generale degli ALS al referendum facoltativo renderebbe più difficile la negoziazione. A ciò si aggiungerebbe l'incertezza riguardo all'attuabilità e/o ai tempi di attuazione del risultato negoziale, con conseguenze negative per l'attrattiva della Svizzera come partner di libero scambio e, di conseguenza, come piazza economica.

Finora la Svizzera è sempre riuscita, anche grazie all'efficienza della sua politica commerciale, a stipulare nuovi ALS con partner importanti e promuovere così la sua piazza economica. Vista l'incertezza che caratterizza il quadro della politica commerciale, per un Paese esportatore come la Svizzera è enormemente importante disporre di sufficiente libertà di manovra nella negoziazione di nuovi ALS. Sotto questo profilo, l'assoggettamento generale al referendum facoltativo costituirebbe un ostacolo: non soltanto per la negoziazione di nuovi accordi, bensì anche per la modifica e l'aggiornamento di quelli esistenti.

In un contesto di costante evoluzione tecnologica, e considerando le iniziative dei nostri principali concorrenti (come l'UE) in ambito di politica commerciale, è necessario che la Svizzera possa negoziare e adattare in modo ottimale i suoi ALS, così da evitare discriminazioni e garantire che per gli attori economici gli ALS mantengano la loro importanza e utilità. La delega di competenza è perciò necessaria per preservare una politica svizzera di libero scambio di comprovata efficacia

2 Ripercussioni

2.1 Ripercussioni per la Confederazione

Come spiegato al punto 1.3, il mancato conferimento della delega di competenza renderebbe più difficile la negoziazione di ALS, con ripercussioni negative per l'economia e l'attrattiva della piazza economica svizzera.

2.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il conferimento della delega di competenza non comporterebbe spese aggiuntive.

2.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il conferimento della delega di competenza non avrebbe ripercussioni sull'effettivo del personale.

2.2 Ripercussioni sull'economia

Il conferimento della delega di competenza consentirebbe di mantenere la prassi attuale che, oltre a non imporre il referendum facoltativo per gli ALS standard, contribuisce alla solida reputazione di affidabilità della Svizzera agli occhi dei partner negoziali. Inoltre, gli ALS standard conclusi entrerebbero in vigore — come finora — già dopo un anno, al termine della procedura di approvazione interna. Gli ALS permettono di migliorare l'accessibilità ai mercati dei Paesi partner per quanto concerne beni, servizi e investimenti, come pure la certezza del diritto in materia di protezione della proprietà intellettuale e, più in generale, di scambi economici bilaterali, a tutto vantaggio della piazza economica svizzera e della sua capacità di produrre valore aggiunto nonché di creare e mantenere posti di lavoro.

3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

3.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016²⁰ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016²¹ sul programma di legislatura 2015–2019. Il decreto del Consiglio federale su cui si basa il presente progetto è stato emanato il 22 giugno 2016.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost., gli affari esteri competono alla Confederazione.

Il legislatore è autorizzato ad attribuire all'Assemblea federale competenza in materia di conclusione di determinati accordi internazionali settoriali. Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost. il legislatore può attribuire questa competenza al Consiglio federale e di conseguenza, a maggior ragione, può delegarla anche all'Assemblea federale. In virtù di questa delega di competenza l'Assemblea federale approva soltanto accordi internazionali che non sottostanno a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. La stessa delega di competenza deve essere prevista da un atto normativo soggetto a referendum, e il presente progetto di legge risponde a questa esigenza.

¹⁹ RS 172.061

²⁰ FF 2016 909

²¹ FF 2016 4605

4.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

Il presente progetto riguarda la regolamentazione di competenze legate alla legislazione nazionale: non concerne gli obblighi della Svizzera derivanti dal diritto internazionale.

4.3 Forma dell'atto

La presente legge federale sottostà a referendum facoltativo.