



Rapporto sui risultati della consultazione relativa alla legge federale sull'approvazione degli accordi di libero scambio

20 maggio 2019

Indice

1	Breve panoramica dell'oggetto della consultazione	3
2	Panoramica dei pareri pervenuti.....	4
2.1	Cantoni	4
2.2	Partiti politici	4
2.3	Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna	4
2.4	Associazioni mantello nazionali dell'economia	4
2.5	Altri partecipanti	4
3	Considerazioni principali inerenti a singoli aspetti del progetto.....	5
3.1	Considerazioni generali	5
3.2	Costituzionalità	5
3.3	Definizione di «importanza»	6
3.4	Accordi standard.....	6
3.5	Legittimazione democratica degli ALS	6
3.6	Altri punti.....	7
3.6.1	Legge sull'economia esterna	7
3.6.2	Sostenibilità negli ALS	7
3.6.3	Altro	7
4	Abbreviazioni ed elenco dei partecipanti alla consultazione.....	8
4.1	Abbreviazioni generali	8
4.2	Elenco dei partecipanti alla consultazione con rispettive abbreviazioni	8

1 Breve panoramica dell'oggetto della consultazione

Oltre alla Convenzione AELS¹ e all'Accordo di libero scambio con l'Unione europea (UE)², la Svizzera dispone attualmente di una rete di 30 accordi di libero scambio (ALS) con 40 partner. Gli accordi sono di norma conclusi nel quadro dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). L'obiettivo della politica di libero scambio della Svizzera è di migliorare le condizioni quadro per le relazioni economiche con partner economicamente importanti. Gli attori economici svizzeri devono poter accedere ai mercati esteri più dinamici in un quadro di condizioni stabile, senza ostacoli o discriminazioni.

Dall'entrata in vigore il 1° agosto 2003 del nuovo articolo 141 capoverso 1, lettera d, numero 3 della Costituzione federale (Cost)³, i trattati internazionali sono sottoposti a referendum facoltativo se *contengono disposizioni legislative importanti o se la loro attuazione richiede l'emanazione di leggi federali*.

Da allora è invalsa la prassi dei cosiddetti «accordi standard»: Consiglio federale e Assemblea federale hanno ritenuto che gli accordi con disposizioni legislative paragonabili per contenuto a quelle di accordi conclusi in precedenza, che non creano obblighi supplementari importanti per la Svizzera, non dovessero essere sottoposti a referendum facoltativo.

Nel 2016 la prassi degli «accordi standard» è stata riesaminata dal Consiglio federale. Quest'ultimo, sulla base di un'indagine dell'Ufficio federale di giustizia, il 22 giugno di quell'anno ha deciso di abbandonarla⁴. In futuro, i trattati internazionali contenenti importanti disposizioni legislative dovranno essere oggetto di un referendum facoltativo anche se il loro contenuto corrisponde a trattati precedenti. Tuttavia, per gli ambiti in cui sono già stati conclusi accordi analoghi, il Consiglio federale propone di creare una base giuridica che consenta – al Consiglio federale medesimo o all'Assemblea federale – di concludere autonomamente questo tipo di accordi. Mediante una delega di competenza la prassi attuale può essere codificata dalla legislazione, così da garantire certezza del diritto e concretizzare il dibattito politico. A questo scopo occorre però un atto normativo soggetto a referendum (legge federale o un decreto di approvazione).

Il 19 dicembre il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto di legge federale sull'approvazione degli ALS. Si tratta in particolare di creare una base giuridica che permetta di mantenere la prassi attuale, secondo cui i cosiddetti accordi standard non sono soggetti a referendum facoltativo. L'avamprogetto prevede la seguente delega di competenza per l'approvazione degli ALS:

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.

¹ RS 0.632.31

² RS 0.632.401

³ RS 101

⁴ <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2016/2016-06-22.html>

2 Panoramica dei pareri pervenuti

Complessivamente sono pervenuti 51 pareri: 30 favorevoli (tra questi 7 hanno però sollevato la necessità di adeguare il progetto di legge) e 18 contrari al progetto. In tre casi non è stata formulata alcuna presa di posizione.

2.1 Cantoni

Dai Cantoni sono giunti 22 pareri. Quattro Cantoni (GE, JU, SZ, VS) e la Conferenza dei Governi cantionali (CdC) non hanno inoltrato alcun parere. Il progetto viene accolto da 11 Cantoni (AR, BE, BL, FR, NE, NW, SH, TG, TI, UR, ZG), tre (GL, LU, SG) si astengono dal formulare osservazioni, quattro (BS, OW, VD, ZH) lo accolgono con riserva. OW condiziona il suo consenso all'obbligo di referendum facoltativo per gli ALS che sul piano attuativo comportano ripercussioni per le finanze o l'effettivo di personale del Cantone. VD è favorevole: auspica però una migliore definizione della nozione di «nuovi obblighi importanti». BS approva il progetto, sottolineando tuttavia che, in mancanza di criteri oggettivi per definire il concetto «obblighi importanti», si dovrebbe considerare l'eventualità di eliminare l'aggettivo «importanti». ZH è critico nei confronti del progetto per motivi costituzionali (v. capitolo 3). Potrebbe accettarlo se gli aspetti costituzionali e di politica di libero scambio fossero esaminati e ponderati attentamente; inoltre i Cantoni dovrebbero continuare a partecipare ai negoziati ALS. AG e GR criticano il progetto, mentre AI e SO vi si oppongono (v. capitolo 3).

2.2 Partiti politici

Sei partiti politici (PBD, PPD, PLR, PVL, PS, UDC) si sono espressi sul progetto. PBD, PPD, PLR e PVL sono in linea di principio favorevoli; PPD e PVL non ritengono necessario effettuare modifiche. Il PLR solleva il dubbio della costituzionalità del progetto (v. capitolo 3). Il PBD sottolinea che il referendum facoltativo deve essere mantenuto, in particolare nel caso i nuovi obblighi importanti inerenti all'agricoltura. UDC e PS respingono fermamente il progetto. Entrambi i partiti motivano il loro parere affermando che non esistono cosiddetti «accordi standard» perché, a seconda della parte contraente, le disposizioni avrebbero effetti ogni volta diversi; inoltre, il referendum facoltativo sarebbe parte integrante della democrazia svizzera.

2.3 Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

L'Associazione dei Comuni Svizzeri e l'Unione delle città svizzere non hanno inoltrato alcun parere.

2.4 Associazioni mantello nazionali dell'economia

Quattro associazioni mantello nazionali dell'economia (USAM, USC, USS, Travail.Suisse) respingono il progetto. Ritengono che se il referendum facoltativo venisse abrogato in questa materia verrebbe a mancare il necessario dibattito e la legittimità democratica degli ALS ne risentirebbe (v. capitolo 3.5). L'USC respinge categoricamente il progetto perché senza referendum facoltativo sarebbe a rischio la protezione doganale indispensabile all'agricoltura. Solo economiesuisse si pronuncia in favore del progetto, proponendo però un cambiamento di formulazione finalizzato a un maggiore rigore applicativo: si tratterebbe di sostituire l'espressione «nuovi obblighi importanti» con «nuovi obblighi rilevanti per l'economia». In questo modo si renderebbe più efficiente la procedura di approvazione. L'USI rinuncia a esprimere un parere e fa riferimento a quello di economiesuisse.

2.5 Altri partecipanti

Dei pareri espressi nel quadro della consultazione, 15 sono stati inoltrati da partecipanti non menzionati ai capitoli 2.1–2.4. Di questi, sei sono favorevoli al progetto (FER, HKBB, scienceindustries, SOHK, Swissmem, Swiss Textiles). Un parere (Centre Patronal) appoggia

in generale il progetto, pur esprimendo una riserva riguardo all'esatta definizione degli «obblighi importanti». La Federazione mugnai svizzeri (DSM) respinge il progetto nella sua forma attuale, ritenendo che qualsiasi ulteriore concessione in materia di accesso al mercato agricolo debba sottostare a referendum facoltativo. Altre quattro organizzazioni attive nel settore agricolo respingono il progetto (AGORA, ASSAF, Prométerre, Uniterre) auspicando eventualmente che per le misure di liberalizzazione del settore agricolo sia mantenuto il referendum facoltativo. Tra i motivi addotti da tre organizzazioni (Alliance Sud, Public Eye, SWISSAID) che respingono il progetto, c'è la scarsa chiarezza in relazione al concetto di «nuovi obblighi importanti».

3 Considerazioni principali inerenti a singoli aspetti del progetto

Qui di seguito sono riportate le principali richieste di modifica del progetto. In alcuni casi, vengono presentate anche osservazioni favorevoli al progetto così com'è stato proposto.

3.1 Considerazioni generali

Undici pareri (BE, FR, NE, NW, PBD, PVL, FER, HKBB, SOHK, Swissmem, Swiss Textiles) accolgono la proposta alla luce del previsto rafforzamento della piazza economica svizzera. Anche i pareri che esprimono riserve (VD, ZH, economiesuisse, Centre Patronal) o che rifiutano il progetto (AGORA, ASSAF, USS) ritengono che possa trattarsi di un fattore vantaggioso.

I pareri di 13 partecipanti alla consultazione (BE, BL, FR, NW, TG, ZG, PPD, PLR, FER, FER, HKBB, SOHK, Swissmem, Swiss Textiles) sono favorevoli al progetto, anche perché consentirebbe di mantenere una prassi consolidata (approvazione degli accordi standard da parte dell'Assemblea federale). Anche altri tre pareri (GR, NE, GLP) reputano che in linea di massima sia sufficiente una decisione dell'Assemblea federale.

Sei pareri (PLR, FER, HKBB, HKB, SOHK, Scienceindustries, Swiss Textiles) rilevano, come ulteriore motivo di approvazione del progetto, i ritardi e l'incertezza giuridica derivanti da un referendum facoltativo. Anche il PBD esprime una posizione analoga: il lungo processo di ratifica ridurrebbe l'attrattiva della Svizzera agli occhi dei partner degli ALS. BS ritiene invece che il progetto peggiori il grado di certezza del diritto. SO sostiene che una distinzione tra ALS con e/o senza nuove importanti disposizioni sarebbe fonte di incertezza. Cinque pareri (SG, PS, USS, AGORA, AGORA, ASSAF) dubitano che l'eventuale abrogazione del referendum facoltativo comporti un significativo guadagno di tempo. SO esprime una posizione simile: l'unico vantaggio consisterebbe nel risparmio di tempo, che tuttavia non basterebbe per giustificare il progetto. Anche l'UDC sottolinea l'irrelevanza del termine per il referendum, visto che si tratterebbe in primo luogo di un miglioramento a lungo termine del benessere, e non di una riduzione fine a sé stessa dei tempi necessari per l'entrata in vigore.

3.2 Costituzionalità

Cinque pareri (AI, ZH, PLR, USAM, Travail.Suisse) dubitano della costituzionalità del progetto. Si tratterebbe in particolare dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d punto 3 della Costituzione federale.

Tre pareri (AI, ZH, Travail.Suisse) fanno riferimento alla verifica dell'Ufficio federale di giustizia, secondo cui per giudicare l'importanza di una disposizione che contiene norme di diritto, occorre stabilire soltanto se il contenuto di un dato trattato internazionale costituirebbe una normativa interna di rango legislativo. È irrilevante che gli obblighi ivi contenuti siano o meno nuovi per la Svizzera

AI e ZH sottolineano inoltre che il Consiglio federale vorrebbe legittimare democraticamente il legame tra legislazione nazionale e internazionale, sottoponendo gli accordi internazionali

futuri, che si pongono sullo stesso livello di importanza della Costituzione, al referendum obbligatorio. Tuttavia, a livello legislativo il presente progetto di legge limiterebbe proprio questa legittimazione democratica.

Secondo il PLR a una prima lettura l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale escluderebbe dal referendum solo i trattati con disposizioni irrilevanti *in assoluto*. Stando al progetto però, questa esenzione si applicherebbe se un ALS non contiene nuove disposizioni importanti *rispetto a quelle di accordi precedenti*, e dunque *relativamente irrilevanti*.

3.3 Definizione di «importanza»

Nel caso di 15 pareri (BS, VD, PBD, economiesuisse, USS, Travail.Suisse, AGORA, Alliance Sud, ASSAF, Centre Patronal, DSM, Public Eye, scienceindustries, SWISSAID, Swissmem) si fa riferimento alla definizione di «nuovi obblighi importanti».

Tre pareri (Alliance Sud, Public Eye, SWISSAID) respingono il progetto adducendo anche la scarsa chiarezza con cui sono definite le «nuovi obblighi importanti».

Quattro pareri (PBD, AGORA, ASSAF, DSM) ritengono che occorrerebbe stabilire il grado di liberalizzazione del mercato agricolo a partire dal quale un ALS è soggetto a referendum facoltativo. Chiedono il mantenimento del referendum per ogni intervento di liberalizzazione in questo settore.

VD teme che una definizione poco precisa di «importante» possa causare controversie giuridiche. Ciò ritarderebbe la ratifica degli ALS molto più del rispetto del termine referendario. L'USS ritiene che una definizione imprecisa di «importante» possa portare il Consiglio federale a prendere decisioni controverse; secondo Travail.Suisse, invece, la decisione in merito all'importanza o meno della disposizione rischierebbe di essere lasciata ai maggiori gruppi d'interesse. BS propone, in mancanza di criteri oggettivi di definizione, di eliminare il termine «importante» dalla formulazione. Economiesuisse, scienceindustries e Swissmem propongono invece di definire questo concetto il più chiaramente possibile, o tutt'al più di circoscriverlo all'economia (economiesuisse, Swissmem), così da evitare incertezze interpretative.

3.4 Accordi standard

Dieci pareri (AG, AI, GR, SO, ZH, PS, UDC, Alliance Sud, Public Eye, SWISSAID), di cui nove contrari, sottolineano che a seconda dei partner contrattuali le medesime disposizioni di un ALS possono avere effetti diversi. Inoltre l'opportunità politica della stipulazione di un ALS dipenderebbe anche dal partner contrattuale. Per tale motivo i diversi ALS andrebbero valutati singolarmente. Il PS sottolinea che anche i costi e l'attuazione delle misure di protezione doganale varierebbero a seconda del partner contrattuale, così come i rischi di ritorsioni commerciali.

PS e USS sottolineano inoltre che ogni accordo conterrebbe disposizioni diverse, e ciò sarebbe in contrasto con il concetto di «accordi standard».

3.5 Legittimazione democratica degli ALS

Dodici pareri fanno riferimento alla legittimazione democratica degli ALS: dieci respingono il progetto (AG, SO, PS, UDC, USC, USS, USAM, Travail.Suisse, AGORA, Prométerre), uno lo appoggia con riserve (Centre Patronal), un altro lo condivide senza riserve (Swissmem). Quattro pareri (AG, SO, Travail.Suisse, Centre Patronal) osservano che il contesto politico odierno non sarebbe favorevole alla stipulazione di accordi internazionali: perciò la proposta di limitare i diritti popolari avanzata nel progetto sarebbe intempestiva. Un'opinione analoga viene espressa da AGORA e Prométerre: ritengono che gli ALS siano sempre più controversi, e perciò la limitazione del dibattito proposta con il progetto influirebbe solo negativamente. Anche l'USAM ribadisce l'importanza di legittimare democraticamente gli accordi economici.

L'USC osserva che vista l'assenza di dibattito prima e durante le negoziazioni, occorre garantire a posteriori la legittimità democratica. PS e USS ritengono che sia necessario mantenere la possibilità del referendum in quanto gli ALS avrebbero un influsso sempre maggiore anche sull'ordinamento nazionale. Anche l'UDC vedrebbe in pericolo il sostegno popolare agli ALS, qualora non potesse avvalersi eventualmente del referendum facoltativo. Swissmem teme invece che in caso di votazione su un ALS la campagna si concentrerebbe sul sistema politico o sul governo dei partner contrattuali, senza tenere in considerazione il lungo arco di validità dell'accordo.

3.6 Altri punti

3.6.1 Legge sull'economia esterna

Secondo il PS è fundamentalmente necessario consolidare maggiormente gli ALS sul piano democratico e a questo scopo propone una legge che disciplini globalmente l'economia esterna. Questa legge consentirebbe in particolare di disciplinare l'orientamento di fondo degli accordi, come pure di discutere le misure di protezione adottate nell'ambito della politica commerciale e di ampliare le basi conoscitive sulle ripercussioni degli ALS.

3.6.2 Sostenibilità negli ALS

Travail.Suisse teme che il progetto comporti l'esclusione dagli ALS dei nuovi sviluppi in corso nel settore commerciale sotto il profilo dello sviluppo sostenibile, allo scopo di evitare i referendum facoltativi. Quattro pareri (ASSAF, Alliance Sud, Public Eye, SWISSAID) auspicano un maggior impegno in ambito di sostenibilità. Con l'agenda 2030 si impone un totale riorientamento degli ALS («una nuova generazione di accordi»), che necessiterebbe anche della legittimazione democratica.

3.6.3 Altro

Travail.Suisse non ritiene giustificato il confronto dell'accordo standard con l'Accordo sullo scambio automatico di informazioni (SAI), perché il campo di applicazione del SAI rispetto a quello dell'ALS è molto più limitato e non ha le stesse ripercussioni sulla popolazione.

AGORA sottolinea che la mancanza di un referendum facoltativo indebolirebbe la posizione negoziale della Svizzera in materia di ALS invece di rafforzarla, in quanto l'accordo non necessiterebbe più dell'approvazione popolare.

4 Abbreviazioni ed elenco dei partecipanti alla consultazione

4.1 Abbreviazioni generali

Abbreviazione	Denominazione esatta
ALS	Accordo di libero scambio

4.2 Elenco dei partecipanti alla consultazione con rispettive abbreviazioni

Cantoni

Abbreviazione	Denominazione esatta
AG	Cantone di Argovia
AI	Cantone di Appenzello Interno
AR	Cantone di Appenzello Esterno
BE	Cantone di Berna
BL	Cantone di Basilea-Campagna
BS	Cantone di Basilea Città
FR	Cantone di Friburgo
GL	Cantone di Glarona
GR	Cantone dei Grigioni
LU	Cantone di Lucerna
NE	Cantone di Neuchâtel
NW	Cantone di Nidvaldo
OW	Cantone di Obvaldo
SG	Cantone di San Gallo
SH	Cantone di Sciaffusa
SO	Cantone di Soletta
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone Ticino
UR	Cantone di Uri
VD	Cantone di Vaud

ZG	Cantone di Zugo
ZH	Cantone di Zurigo

Partiti politici

Abbreviazione	Denominazione esatta
PBD	Partito borghese democratico
PPD	Partito popolare democratico
PLR	Partito liberale radicale
PVL	Partito verde liberale svizzero
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro

Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Abbreviazione	Denominazione esatta
ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
UCS	Unione delle città svizzere

Associazioni mantello nazionali dell'economia

Abbreviazione	Denominazione esatta
economiesuisse	economiesuisse – Federazione delle imprese svizzere
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USI	Unione svizzera degli imprenditori
USC	Unione svizzera dei contadini
USS	Unione sindacale svizzera
	Travail.Suisse

Altri partecipanti alla procedura di consultazione

Abbreviazione	Denominazione esatta
----------------------	-----------------------------

AGORA	Associations des Groupements et Organisations Romands de l'Agriculture
	Alliance Sud
ASSAF	Association Suisse pour un secteur agroalimentaire fort
	Centre Patronal
DSM	Federazione mugnai svizzeri
FER	Fédération des Entreprises Romandes
HKBB	Camera di commercio di Basilea Città e Campagna
Prométerre	Prométerre – Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
	Public Eye
	scienceindustries
SOHK	Camera di commercio di Soletta
	SWISSAID
	Swissmem
Swiss Textiles	Swiss Textiles – Textilverband Schweiz
	Uniterre