Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

Allegato

Valutazione degli effetti degli accordi di libero scambio

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 26 ottobre 2016

L'essenziale in breve

La crescente rilevanza degli accordi di libero scambio (ALS) ha aumentato l'attenzione pubblica nei confronti di questi strumenti di politica economica estera. Gli ALS sono trattati internazionali che la Svizzera conclude con Stati partner selezionati con l'obiettivo di semplificare il commercio reciproco grazie alla rimozione parziale o completa di ostacoli al commercio (ad esempio dazi doganali). Gli ALS tutelano inoltre i diritti di proprietà intellettuale (ad esempio brevetti, marchi di fabbrica, indicazioni geografiche) e talvolta, oggi, includono anche il commercio di servizi, la promozione degli investimenti e l'accesso agevolato al mercato degli appalti pubblici. Poiché il Parlamento può adottare o respingere gli ALS negoziati dal Consiglio federale solo nel complesso e dopo aver preso atto dei risultati delle trattative, ci si chiede in base a quali informazioni il Consiglio federale e l'Amministrazione preparino e svolgano i negoziati di libero scambio. Spesso non è chiaro quali siano le ricadute degli ALS sull'economia.

Alla luce di tali constatazioni, nel gennaio 2015 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare gli effetti degli ALS. Nel giugno 2015 la competente sottocommissione DFF/DEFR della CdG del Consiglio nazionale ha definito l'orientamento della valutazione. Obiettivo della valutazione del CPA era capire su quali informazioni si basa la Confederazione per stimare gli effetti degli ALS e come valuta le ripercussioni ecologiche e sociali di detti accordi. Per le analisi empiriche il CPA si è limitato agli ALS che sono già in vigore per la Svizzera, escludendo quelli in fase di negoziazione.

La valutazione si basa sull'analisi di documenti relativi a studi e analisi interni all'Amministrazione, studi relativi ad alcuni ALS selezionati e sull'analisi contenutistica di messaggi e rapporti del Consiglio federale relativi agli ALS. Inoltre, tra gennaio e giugno 2016 il CPA ha intervistato 37 rappresentanti dell'Amministrazione federale, degli ambienti economici e scientifici e della società civile. Infine, su incarico del CPA, l'istituto di ricerche BAKBASEL ha effettuato ricerche sugli effetti che hanno gli ALS in vigore per la Svizzera sul commercio svizzero con l'estero.

Panoramica dei risultati

In linea generale la valutazione giunge alla conclusione che la Confederazione dispone solo di basi sistematiche limitate sugli effetti attesi e reali degli ALS. Le analisi economiche eseguite sulla base di una procedura standardizzata sono incentrate sullo scambio di merci. Dopo l'entrata in vigore dell'ALS non è effettuato un monitoraggio sistematico sugli effetti economici. Le informazioni che figurano nei messaggi e nei rapporti del Consiglio federale in relazione agli effetti attesi e reali degli ALS si riferiscono in maniera solo marginale ai singoli ALS. L'analisi degli effetti condotta dall'istituto di ricerche BAKBASEL dimostra che osservando i dati commerciali, si possono constatare solo pochi effetti diretti degli ALS presi in esame sul commercio estero della Svizzera.

Analisi economiche sugli effetti limitate sostanzialmente allo scambio di merci

In via preliminare ai negoziati di libero scambio di merci sono condotte indagini dettagliate interne all'Amministrazione. Le analisi si basano sulle cifre attuali delle importazioni ed esportazioni e servono per operare una stima del significato economico dei partner commerciali per i vari settori economici e per l'agricoltura svizzera. È inoltre valutato il potenziale di risparmio in termini di dazi doganali dell'ALS per gli esportatori svizzeri. Solo in un caso sono state condotte analisi economiche più approfondite (possibile ALS transatlantico, denominato TTIP). L'ampliamento contenutistico della strategia di economia estera del Consiglio federale intrapreso nel 2009 per integrarvi obiettivi di sviluppo sostenibile non si riflette ancora nelle informazioni utilizzate dalla Confederazione per valutare i possibili effetti degli ALS.

Nessun monitoraggio sistematico degli effetti reali

Tranne che per valutare le perdite doganali, la Confederazione non effettua nessun monitoraggio sistematico interno all'Amministrazione degli effetti reali degli ALS. La SECO ha analizzato nel 2009 gli effetti economici degli ALS nell'ambito di uno studio interno, che ha successivamente ampliato nel 2016. Lo studio aggiornato del 2016 è stato tuttavia pubblicato dalla SECO soltanto dopo la procedura di consultazione in seno all'Amministrazione su questo rapporto, motivo per cui non è stato possibile tenerne conto.

La vigilanza e il controllo dell'attuazione degli ALS competono a comitati misti istituiti con l'accordo insieme ai Paesi partner. La composizione di un comitato misto avviene in funzione dei temi trattati. Ciò consente, di volta in volta, la partecipazione alle riunioni dei comitati misti degli esperti dell'Amministrazione che si occupano dei temi presi in esame. Tuttavia, il CPA giudica poco trasparenti le attività dei comitati misti. Non vi sono infatti rapporti istituzionalizzati e sistematici. Inoltre, anche la definizione dei temi e le modalità di lavoro dei comitati misti non sono trasparenti.

Informazioni utili per lo svolgimento dei negoziati ma poco trasparenti

La negoziazione e la conclusione di ALS possono essere considerate alla stregua di un processo continuo di ampliamento e ulteriore sviluppo della rete svizzera di ALS sulla base dei precedenti negoziati di libero scambio. Nonostante questa continuità, gli studi condotti dal CPA su alcuni casi specifici di ALS selezionati (Cina, Stati del Golfo, Stati dell'America centrale) rivelano che la Confederazione elabora e utilizza basi di informazioni differenti a seconda dello Stato partner. Il CPA giudica appropriato questo utilizzo delle informazioni quando si tratta di preservare il maggiore margine di manovra possibile nei negoziati internazionali e, possibilmente, di condurli a buon fine. Per contro, al CPA è chiaro soltanto in parte quali siano le informazioni sui (possibili) effetti degli ALS utilizzate dall'Amministrazione federale, i tempi e le modalità di utilizzo, nonché le basi di tali informazioni.

Resoconti molto formalizzati e poco specifici

Nei messaggi concernenti l'approvazione degli ALS negoziati il Consiglio federale deve comunicare al Parlamento le proprie stime sugli effetti previsti degli accordi. Analizzando tali messaggi, il CPA ha constatato che il Consiglio federale fornisce molte più informazioni sullo scambio bilaterale di merci che sulle discriminazioni che si intende evitare o eliminare stipulando ALS. Discriminazioni del genere si presentano quando gli esportatori svizzeri non beneficiano dello stesso livello di accesso ai mercati esteri riservato, invece, alla concorrenza di altri Paesi. Obiettivo centrale del Consiglio federale è impedire ed eliminare tali discriminazioni mediante la conclusione di ALS.

Il CPA ha analizzato anche i rapporti del Consiglio federale sulla politica economica esterna, all'interno dei quali gli ALS hanno assunto sempre maggiore importanza negli ultimi anni. Tuttavia, il Consiglio federale si limita perlopiù a illustrare l'orientamento strategico della politica di libero scambio svizzera e le sfide che l'attendono, riferendosi soltanto in modo molto mirato e non sistematico alle conseguenze concrete degli ALS esistenti e alle attività di realizzazione.

Pochi effetti diretti degli ALS sul commercio svizzero con l'estero

Dall'analisi svolta su incarico del CPA dall'istituto di ricerche BAKBASEL emerge che gli ALS presi in esame esplicano pochi effetti diretti empiricamente comprovabili sul mercato esterno della Svizzera. A trarre vantaggio dagli ALS sono in genere i settori d'esportazione farmaceutico, chimico, orologiero, della costruzione di macchinari e apparecchiature, nonché delle tecniche di misurazione. L'evoluzione delle esportazioni svizzere dipende comunque perlopiù dagli sviluppi congiunturali (sul piano globale e nei Paesi partner).

Però, non si deve dimenticare che un obiettivo importante degli ALS è anche la creazione di certezza giuridica nelle relazioni commerciali con i Paesi partner attraverso la definizione di principi di politica commerciale negli ALS, quindi in trattati internazionali. Inoltre, probabilmente l'opinione pubblica sottovaluta il fatto che, nella pratica, la conclusione di ALS non comporta un'eliminazione completa degli ostacoli al commercio (e quindi un commercio libero nel senso letterale), ma solo un accesso preferenziale al mercato per i Paesi partner coinvolti.

Indice

1 Introduzione **6529**
- 1.1 Motivo e problematica della valutazione 6529
- 1.2 Modo di procedere 6531
- 1.3 Struttura del rapporto 6532

2 Accordi di libero scambio **6532**
- 2.1 Condizioni quadro internazionali 6533
- 2.2 Evoluzione e contenuto degli ALS esistenti 6534
- 2.3 Negoziati e attuazione: procedure e competenze 6536

3 Informazioni della Confederazione sugli effetti degli ALS **6539**
- 3.1 Analisi dei potenziali effetti limitata sostanzialmente allo scambio di merci 6539
- 3.2 Nessun monitoraggio sistematico degli effetti reali 6544

4 Utilizzo e comunicazione delle informazioni da parte della Confederazione **6549**
- 4.1 Utilizzo delle informazioni appropriato per lo svolgimento dei negoziati ma poco trasparente 6549
- 4.2 Comunicazione fortemente standardizzata e in parte incompleta degli effetti previsti 6551
- 4.3 Nei rapporti del Consiglio federale si affronta appena la questione delle effettive conseguenze degli ALS 6556

5 Effetti sul commercio esterno della Svizzera **6557**
- 5.1 Scarsi effetti diretti comprovabili degli ALS sul commercio 6557
- 5.2 Effetti commerciali diretti degli ALS piuttosto sovrastimati 6559

6 Conclusioni **6560**
- 6.1 Analisi degli effetti attesi limitate perlopiù allo scambio di merci 6560
- 6.2 Nessun monitoraggio sistematico degli effetti reali 6561
- 6.3 Informazioni utili per lo svolgimento dei negoziati ma poco trasparenti 6561
- 6.4 Resoconti molto formalizzati e poco specifici 6562
- 6.5 Scarsi effetti diretti degli ALS sul commercio estero della Svizzera 6562

Elenco delle abbreviazioni **6564**

Bibliografia e indice dei documenti **6565**

Elenco delle persone intervistate **6569**

Allegati:

1	Elenco degli accordi di libero scambio della Svizzera per regione	6571
2	Approccio analitico dello studio di BAKBASEL	6573

Colophon **6574**

Rapporto

Il presente rapporto contiene i principali risultati della valutazione. Le analisi e i criteri adottati sono illustrati in dettaglio in un documento a parte[1].

1 Introduzione

1.1 Motivo e problematica della valutazione

Economicamente parlando, la Svizzera è da sempre strettamente interconnessa con l'estero. In particolare le esportazioni rappresentano un importante pilastro a sostegno della congiuntura. Circa un terzo del prodotto interno lordo (PIL) è ricavato dalle esportazioni di beni. Se si tiene conto anche dell'esportazione di servizi (finanza, informatica, consulenza ecc.) le esportazioni costituiscono quasi la metà del PIL annuale della Svizzera. Anche le importazioni sono significative per l'economia nazionale. Quasi la metà dei generi alimentari proviene dall'estero. L'industria è, anch'essa, strettamente dipendente dai fornitori esteri. Circa la metà di tutte le importazioni in Svizzera è costituita oggi da beni di consumo[2].

La conclusione di accordi di libero scambio (ALS) è quindi un elemento importante della politica economica esterna della Svizzera. Gli ALS sono trattati internazionali che la Svizzera conclude con Stati partner selezionati con l'obiettivo di semplificare il commercio reciproco grazie alla rimozione parziale o completa di ostacoli al commercio. Con gli ALS, in primo luogo sono aboliti, o almeno ridotti, i dazi doganali nello scambio di merci e sono protetti i diritti di proprietà intellettuale (ad esempio brevetti, marchi di fabbrica, indicazioni geografiche). Gli ALS più recenti includono anche il commercio di servizi, contengono disposizioni per la promozione degli investimenti e dovrebbero agevolare l'accesso al mercato degli appalti pubblici. In questo modo gli ALS garantiscono l'accesso al mercato esterno e migliorano la certezza del diritto nelle relazioni commerciali internazionali[3].

Normalmente la Svizzera negozia gli ALS nell'ambito dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), ovvero insieme agli altri membri dell'AELS Norvegia,

1 *Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Oktober 2016*. Disponibile in tedesco su: www.parlament.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione > Pubblicazioni.

2 Amministrazione federale delle dogane (2016): *Schweizer Aussenhandel 2015: Jahresbericht – Teilanalyse*, Juni 2016; Banca nazionale svizzera (2016): *Zahlungsbilanz und Auslandvermögen der Schweiz 2015*; Ufficio federale di statistica (2016): *Bruttoinlandprodukt – Daten, Indikatoren*; Segreteria di Stato dell'economia (2014): *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der globalen Wertschöpfungsketten für die Schweiz – Analysen auf Basis einer neuen Datengrundlage. Strukturberichterstattung Nr. 53/1*; Unione svizzera dei contadini (2012): *Wie ernährt sich die Schweiz? Situationsbericht 2012*.

3 Spesso si parla anche di «accordi di libero scambio regionali» oppure di «accordi regionali di integrazione». In ambito OMC gli ALS sono considerati «preferenziali» o «accordi di commercio regionali». Nel presente rapporto viene usato il termine «accordo di libero scambio» (ALS).

Islanda e Liechtenstein. La Svizzera ha inoltre stipulato ALS bilaterali con UE (1972), Isole Färöer (1994), Giappone (2009) e Cina (2013). Oltre all'accordo AELS (1960) e all'ALS con l'UE, la Svizzera dispone oggi di 28 ALS con un totale di 38 Paesi partner e quindi beneficia di più ALS di qualunque altro Paesi al mondo[4].

In tempi recenti il Parlamento ha dovuto occuparsi a più riprese dell'approvazione di ALS. Molti sono favorevoli alla conclusione di accordi di questo tipo perché li ritengono uno strumento utile a rafforzare le esportazioni svizzere. Tuttavia non mancano le critiche. Poiché il Parlamento può adottare o respingere gli ALS negoziati dal Consiglio federale solo nel complesso e dopo aver preso atto dei risultati delle trattative, ci si chiede in base a quali informazioni il Consiglio federale e l'Amministrazione preparino e attuino i negoziati di libero scambio. Spesso non è chiaro quali siano le ricadute degli ALS sull'economia. Infatti, non ne consegue un utilizzo automatico da parte degli importatori e degli esportatori che, per trarne un beneficio, devono prima dimostrare che i loro prodotti soddisfano determinate regole d'origine. Queste, fissate in modo preciso in ogni ALS, stabiliscono quale sia il Paese di origine di ciascun prodotto secondo criteri unitari (analogamente a quanto avviene con la nazionalità delle persone). La prassi mostra che questa condizione può comportare, almeno in parte, che gli ALS siano poco applicati o non lo siano affatto[5]. È in corso un dibattito internazionale su quali settori economici e sociali traggano beneficio o meno dal libero scambio[6]. Da quando gli ALS vengono conclusi con maggiore frequenza anche con Paesi in sviluppo o emergenti, le organizzazioni per lo sviluppo e quelle ambientali ne denunciano possibili ripercussioni negative a livello economico, sociale ed ecologico[7]. Attualmente anche un eventuale ALS tra gli Stati Uniti e l'UE (il Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) e le relative conseguenze per la Svizzera suscitano animate discussioni. Sono soprattutto gli ambienti rurali a temere che il settore agricolo nazionale venga messo sempre più sotto pressione in futuri negoziati di libero scambio.

È in questo contesto che le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) il 29 gennaio 2015 hanno deciso di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare gli effetti degli ALS. Fondandosi sulla bozza di progetto del CPA, la sottocommissione DFF/DEFR della CdG del Consiglio nazionale,

4 WTO: Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS), http://wto.org > trade topics > regional trade agreements > RTA database (stato: 20 luglio 2016).

5 Schaub, Matthias (2009): «Präferenzielle Handelsabkommen in der Praxis: Herausforderungen bei der Umsetzung», in: *Die Volkswirtschaft* 10/2009, 16–19. Oppure recentemente nel caso ALS Svizzera-Cina, ad es. «Emmi-Spitze kritisiert Freihandelsabkommen mit China», in: *NZZ am Sonntag*, 27 marzo 2016; «Hürdenlauf nach China», in: *Handelszeitung*, 3 marzo 2016; «PME suisses à la conquête de la Chine : le choc des cultures», in: *L'Hebdo*, 3 dicembre 2015; «L'effet du libre-échange sino-suisse est contesté», in: *Le Temps*, 1° luglio 2015.

6 Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Nelson, Douglas (2015): «Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy», in: *Economic Policy* 30(83), 539–584; Senti, Richard (2013): Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen. Zurigo: Dike. Bergstrand, Jeffrey H. / Baier, Scott L. (2010): «An Evaluation of Swiss Free Trade Agreements Using Matching Economics», in: *Aussenwirtschaft* 65(3), 239–250. Binswanger, Mathias (2009): *Globalisierung und Landwirtschaft: Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel*. Vienna: Picus.

7 Braunschweig, Thomas (2009): «Freihandelsabkommen in der Kritik: Wider die Zementierung struktureller Ungerechtigkeit», in: *Die Volkswirtschaft* 10/2009, 33.

competente in materia, il 24 giugno 2015 ha deciso che il CPA deve concentrare la valutazione sulle informazioni di cui dispone la Confederazione per stimare gli effetti attesi e reali degli ALS analizzando le questioni riportate di seguito.

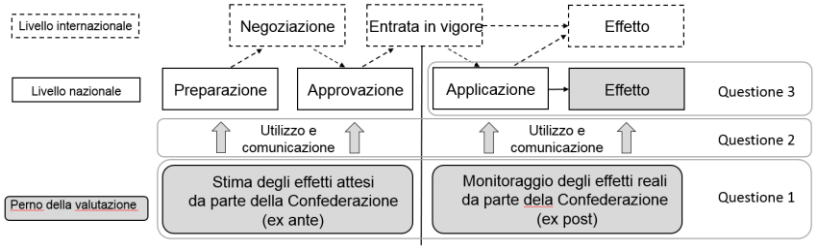
1. Come bisogna valutare le informazioni della Confederazione sugli effetti attesi e reali degli ALS e le loro basi?
2. Le informazioni sono integrate nel processo decisionale riguardante gli ALS in maniera trasparente e pertinente e comunicate in modo appropriato?
3. Quali sono gli effetti economici degli ALS sul commercio svizzero con l'estero e come vanno giudicati alla luce delle attese formulate inizialmente?

1.2 Modo di procedere

Al fine di rispondere a questi interrogativi, la valutazione segue il modello di analisi delineato alla figura 1, che si orienta al procedimento consueto: preparazione, negoziato, approvazione e applicazione dell'ALS da parte della Svizzera[8].

Figura 1

Modello di analisi



Osservazione: la valutazione non contempla i processi a livello internazionale (caselle tratteggiate).

La valutazione verte sugli elementi inquadrati in grigio, cioè sulle informazioni della Confederazione concernenti gli effetti attesi e reali degli ALS, sulla comunicazione e sull'utilizzo di tali informazioni da parte della Confederazione nonché sugli effetti degli ALS sul commercio svizzero con l'estero. Il CPA ha formulato criteri al fine di valutare sistematicamente tali elementi: opportunità e ponderazione per le informazioni sugli effetti degli ALS, opportunità e trasparenza per il loro utilizzo e la loro comunicazione, legittimità delle aspettative generali riposte negli ALS rispetto ai risultati dell'analisi degli effetti sul commercio estero svizzero.

8 Ambühl, Michael / Scherer, Daniela (2014): «Zu den Verfahren rund um die Aushandlung von internationalen Verträgen», in: *LeGes* 2014/3: 375–382; Senti, Richard (2013): *Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen*. Zurigo: Dike.

Per il suo esame il CPA si è fondato in primo luogo sull'analisi di documenti: a tal fine la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), competente per il dossier, si è fatta consegnare tutti i documenti (analisi, rapporti, strategie, direttive, istruzioni) redatti o consultati per la valutazione degli effetti attesi e reali degli ALS. Inoltre il CPA ha ampliato l'analisi ai documenti di ulteriori uffici federali e di organizzazioni esterne all'Amministrazione.

Tra gennaio e giugno 2016 il CPA ha svolto inoltre 32 colloqui durante i quali ha consultato 37 persone provenienti dall'Amministrazione federale, dagli ambienti economici, scientifici e dalla società civile. 15 colloqui sono stati svolti con rappresentanti di diversi uffici federali, 17 hanno avuto luogo all'esterno dell'Amministrazione federale.

Il CPA ha analizzato poi in maniera più approfondita tre ALS (Cina, Stati del Golfo e Paesi dell'America centrale) ed ha esaminato tutti i messaggi del Consiglio federale riguardanti gli ALS e i suoi rapporti sulla politica economica esterna relativi al periodo tra il 2000 e il 2015 sottoponendoli ad un'analisi sistematica dei contenuti. Ai fini dell'analisi degli effetti degli ALS sul commercio svizzero con l'estero, il CPA ha invitato sei istituti di ricerca ad inviare la propria offerta ed ha infine incaricato il BAKBASEL di svolgere l'analisi sugli effetti nel quadro di un mandato esterno.

La valutazione del CPA si traduce in un esame di fondo della politica svizzera di libero scambio intesa come elemento della politica estera e della politica economica esterna. Le indagini empiriche svolte si concentrano tuttavia sugli ALS in vigore escludendo deliberatamente quelli in corso di negoziazione come il TTIP o il TISA (Trade in Services Agreement).

La SECO ha presentato il proprio parere su una bozza del presente rapporto e della relativa documentazione ad agosto 2016.

1.3 Struttura del rapporto

I prossimi due capitoli descrivono le basi della politica di libero scambio della Svizzera e gli ALS esistenti. Il terzo capitolo valuta le informazioni della Confederazione sugli effetti attesi e reali degli ALS. Il quarto analizza l'utilizzo e la comunicazione di tali informazioni da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione. Il quinto esamina gli effetti degli ALS sul commercio svizzero con l'estero in base all'analisi dell'istituto BAKBASEL. Il sesto capitolo presenta le conclusioni cui giunge la presente valutazione.

2 Accordi di libero scambio

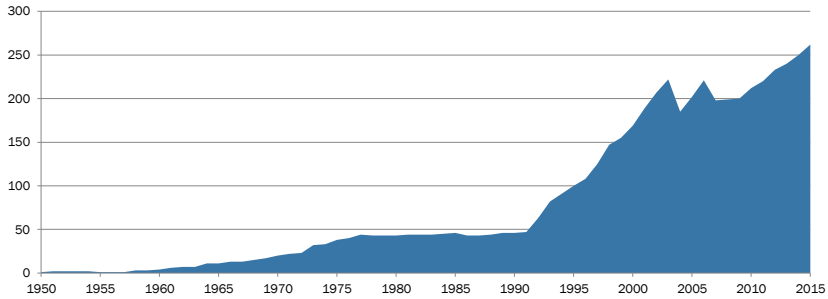
Il presente capitolo inserisce la politica di libero scambio della Svizzera in un contesto internazionale e spiega l'evoluzione e il contenuto degli ALS. Espone inoltre le procedure e le competenze determinanti ai fini della negoziazione e dell'attuazione degli ALS.

2.1 Condizioni quadro internazionali

In quanto trattati internazionali, gli ALS rientrano nel diritto in materia di economia estera, che si basa in gran parte sul diritto internazionale dei trattati cui la Svizzera ha aderito nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e di altri accordi multilaterali o bilaterali. Conformemente alla sua strategia di politica economica esterna, il Consiglio federale conclude ALS in primo luogo al fine di migliorare l'accesso ai mercati esteri per le imprese svizzere eliminando gli ostacoli al commercio e, secondariamente, per evitare che queste ultime si trovino in una posizione svantaggiosa rispetto a concorrenti di Paesi terzi[9]. In linea di principio, la Svizzera aspira a liberalizzare gli scambi con il maggior numero possibile di Stati e predilige pertanto i disciplinamenti multilaterali nel quadro dell'OMC. Come la maggior parte degli altri Stati, tuttavia, in questi ultimi anni ha iniziato a concludere con determinati partner commerciali ALS bilaterali e regionali che vanno oltre il livello di liberalizzazione raggiunto nel quadro dell'OMC[10]. Dagli anni Novanta, e soprattutto dopo lo stallo dei negoziati multilaterali dell'OMC nell'ambito del ciclo di Doha, si osserva un forte incremento degli ALS a livello mondiale (figura 2).

Figura 2

Numero di ALS vigenti a livello mondiale 1950–2015



Fonte: BAKBASEL (2016): Valutazione degli effetti degli ALS, 11

9 Strategia di politica economica esterna del Consiglio federale nel quadro del rapporto sulla politica economica esterna 2004, FF **2005** 949, in particolare pag. 987.

10 Le disposizioni dell'OMC prevedono esplicitamente la conclusione di accordi di questo tipo allo scopo di approfondire le relazioni commerciali tra Stati partner su base preferenziale (art. XXIV par. 4-10 GATT e art. V GATS). Nel quadro dell'OMC, gli ALS sono considerati «accordi commerciali preferenziali» e sono comunemente chiamati «accordi di libero scambio», benché di regola non si raggiunga un libero scambio completo (eliminazione totale degli ostacoli al commercio) ma piuttosto un accesso preferenziale al mercato per i Paesi interessati.

2.2 Evoluzione e contenuto degli ALS esistenti

La Svizzera ha aderito all'AELS nel 1960[11]. La Convenzione AELS promuove il libero scambio e l'integrazione economica dei suoi membri che sono attualmente, oltre alla Svizzera, la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein. Dagli anni Novanta questi Stati utilizzano l'AELS come una piattaforma per negoziare ALS con Stati partner al di fuori dell'UE. La stragrande maggioranza degli ALS in vigore per la Svizzera è stata infatti negoziata in questo contesto; ciò significa che tali accordi vincolano gli Stati dell'AELS e Stati partner (non facenti parte né dell'AELS né dell'UE). La Svizzera ha inoltre concluso nel 1972 un importante ALS con l'allora Comunità economica europea[12], che è stato integrato con gli accordi tra la Svizzera e l'UE del 1999 (Bilaterali I) e del 2004 (Bilaterali II).

19 dei 28 ALS attualmente vigenti per la Svizzera sono entrati in vigore nel corso degli ultimi dieci anni (allegato I). La figura 3 illustra i partner commerciali principali della Svizzera precisando quelli con cui il nostro Paese ha concluso un ALS.

Figura 3

Partner commerciali principali della Svizzera con e senza ALS

Nota: la dimensione della sfera è proporzionale all'importanza del Paese partner per il commercio estero della Svizzera. Le sfere trasparenti designano i Paesi con cui la Svizzera non ha concluso ALS.
Fonte: BAKBASEL (2016): Valutazione degli effetti degli ALS, 11

In passato, la Svizzera mirava a concludere ALS soprattutto con Stati europei e dell'area mediterranea, nonché con Paesi non europei dell'OCSE (Stati Uniti, Giappone, Canada, Corea del Sud, Messico e Turchia). Negli ultimi anni, in linea con la politica svizzera di libero scambio, si è rivolta maggiormente verso le economie in forte crescita, i cosiddetti Stati BRIC (Brasile, Russia, India e Cina), e altri Paesi emergenti o in transizione dell'Asia o dell'America latina, con cui altre nazioni commercianti hanno già concluso accordi di questo tipo. Diversamente dal passato, oggi la Svizzera si impegna ad assumere sempre più un ruolo di precursore nella conclusione di ALS e a procurare alle sue imprese un vantaggio concorrenziale su importanti mercati esteri.

11 Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) del 4 gennaio 1960, RS **0.632.31**
12 Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea del 22 luglio 1972, RS **0.632.401**

Il contenuto degli ALS varia in maniera significativa e si è progressivamente ampliato. Si distinguono due «generazioni» di accordi (tabella 1):

Tabella 1

Contenuto tipo degli accordi di libero scambio

Accordi tradizionali («prima generazione»)	Accordi globali («seconda generazione»)
Circolazione delle merci (soppressione dei dazi doganali, ostacoli tecnici al commercio)	Circolazione delle merci (soppressione dei dazi doganali, ostacoli tecnici al commercio)
Concorrenza	Protezione della proprietà intellettuale
Protezione della proprietà intellettuale	Servizi
	Investimenti
	Appalti pubblici
	Concorrenza
	Commercio, ambiente e norme del lavoro (Commercio e sviluppo sostenibile)

Fonte: SECO (2016a): Contenuto degli accordi di libero scambio dell'AELS

Gli accordi tradizionali «di prima generazione» sono incentrati sulla circolazione delle merci tra i Paesi partner. Contemplano disposizioni sulla soppressione dei dazi doganali per i prodotti industriali, il pesce e i prodotti agricoli trasformati[13], nonché sulla protezione della proprietà intellettuale. Gli ALS «di seconda generazione» (definiti anche «accordi globali») hanno un campo di applicazione più ampio che include il commercio di servizi, la promozione degli investimenti e gli appalti pubblici. Finora la Svizzera ha concluso nel quadro dell'AELS accordi di seconda generazione con la Bosnia ed Erzegovina, il Montenegro, l'Ucraina, il Cile, il Consiglio di cooperazione degli Stati Arabi del Golfo, Hong Kong, la Colombia, il Messico, il Perù, Singapore, la Corea del Sud e gli Stati dell'America centrale (Panama, Costa Rica e Guatemala) e, a livello bilaterale, con il Giappone e la Cina[14]. Negli accordi che l'AELS ha firmato con gli Stati dell'America centrale (2013) e la Bosnia ed Erzegovina (2014), nonché nell'ALS Svizzera-Cina (2013), è stato inserito un capitolo intitolato «Commercio e sviluppo sostenibile» quale segnale di una recente evoluzione.

13 Fino a tempi recenti il commercio di prodotti agricoli non trasformati (prodotti agricoli di base) era disciplinato in accordi agricoli bilaterali separati tra i singoli Paesi dell'AELS e lo Stato partner, poiché i membri dell'AELS non dispongono di una politica agricola comune. Questi accordi agricoli erano negoziati parallelamente all'ALS, al quale ognuno di essi rinviava e viceversa. Poiché questa prassi creava costantemente problemi con gli Stati partner, nel caso dell'ALS con gli Stati dell'America centrale si è deciso, per la prima volta, di integrarvi anche tutte le disposizioni agricole (FF **2013** 6929, in particolare pag. 6936).

14 SECO (2016a): Contenuto degli accordi di libero scambio dell'AELS; Consiglio federale svizzero (2015): Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali, rapporto in risposta al postulato Keller-Sutter (13.4022), giugno 2015, 12.

Attualmente sono in corso negoziati tra l'AELS e l'Algeria, l'India, l'Indonesia, il Vietnam e la Malaysia. Il processo negoziale avviato con gli Stati membri dell'Unione doganale Russia-Bielorussia-Kazakistan è sospeso dall'inizio del conflitto in Ucraina. Anche i dibattiti relativi alla ripresa dei negoziati interrotti nel 2006 con la Thailandia sono in una fase di stallo a causa della situazione politica interna del Paese. I negoziati con la Georgia e le Filippine sono stati portati a termine all'inizio del 2016[15]. La Svizzera, nel quadro dell'AELS, sta altresì esaminando la possibilità di concludere un ALS con altri potenziali partner di libero scambio, come gli Stati membri del MERCOSUR (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay). Nel 2005 e 2006 ha condotto colloqui esplorativi con gli Stati Uniti a livello bilaterale, che tuttavia sono stati interrotti a causa di divergenze insorte in particolare sulla questione agricola[16]. La Svizzera, inoltre, cerca regolarmente di estendere il campo di applicazione degli ALS «di prima generazione» – negoziati in tal senso sono in corso con la Turchia nel quadro dell'AELS – e conduce colloqui esplorativi in vista di eventuali negoziati con il Canada.

Attualmente hanno grande risonanza i dibattiti in corso a livello internazionale sulla conclusione di un accordo plurilaterale sul commercio dei servizi (TISA), avviati dagli Stati Uniti e ai quali la Svizzera ha partecipato attivamente sin dall'inizio. Dal luglio 2013 gli Stati Uniti e l'UE stanno altresì negoziando un Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP), il cui esito positivo fa presagire ripercussioni importanti sul commercio estero della Svizzera poiché le imprese svizzere sarebbero svantaggiate sul mercato americano rispetto alle concorrenti europee[17].

2.3 Negoziati e attuazione: procedure e competenze

Gli articoli 54 e 101 della Costituzione federale (Cost.)[18] costituiscono la base costituzionale primaria per la conclusione degli ALS. Il primo conferisce alla Confederazione un'ampia competenza nel settore degli affari esteri. Il secondo dispone che la Confederazione salvaguardi gli interessi dell'economia svizzera all'estero. La Svizzera deve inoltre tenere conto del principio della libertà economica (art. 94 Cost.) che si applica anche alla circolazione internazionale delle merci. Secondo l'articolo 101 capoverso 2 Cost. in casi speciali la Confederazione può tuttavia derogare a tale principio e prendere misure di salvaguardia (in particolare nel quadro

15 AELS (2016): Ongoing Negotiations, www.efta.int > Free Trade > Ongoing Negotiations (stato: 20 luglio 2016).
16 Rapporto sulla politica economica esterna 2005, FF **2006** 1547, in particolare pag. 1576
17 Freihofer, Daniel / Bernhard, Edith (2016): «eine Handels- und Investitionspartnerschaft EU-USA hat in jedem Fall Folgen für die Schweiz», in: *Die Volkswirtschaft* 7–8/2014, 51–52; Senti, Richard (2015): *TTIP – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA: Auswirkungen auf die Schweiz*. Zurigo: Dike; Cottier, Thomas / Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte (2014): *Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations*. Studio commissionato dalla SECO, luglio 2014. Berna: World Trade Institute.
18 RS **101**

della legge federale sulle misure economiche esterne[19] e della legge sulla tariffa delle dogane[20]). La Svizzera fa uso di questa possibilità soprattutto al fine di sostenere l'agricoltura indigena mediante l'imposizione di dazi all'importazione (protezione delle frontiere).

La negoziazione degli ALS compete al Consiglio federale (art. 184 Cost.). All'interno dell'Amministrazione federale la SECO è responsabile della negoziazione e dell'attuazione degli ALS. Oltre al suo ruolo di coordinatrice, la SECO ha il compito di negoziare a livello internazionale l'intero capitolo degli ALS relativo alla circolazione delle merci (inclusi i prodotti agricoli). Per quanto attiene al commercio dei prodotti agricoli trasformati e non trasformati, essa opera in stretta collaborazione con l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)[21]. I Servizi specializzati Economia esterna della SECO sono coinvolti, nei limiti delle loro competenze, nella preparazione e nella condotta dei negoziati. Le regole di origine e il capitolo relativo alle facilitazioni degli scambi sono invece negoziati dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD), mentre l'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) conduce i negoziati relativi alla protezione della proprietà intellettuale.

Il Parlamento approva gli ALS firmati dal Consiglio federale nel quadro della sua competenza di approvazione dei trattati internazionali (art. 166 Cost.). Per il resto, il suo diritto di partecipare alla definizione delle relazioni esterne gli conferisce un ruolo meramente strategico. Oltre ad approvare trattati internazionali, il Parlamento segue l'evoluzione internazionale e coopera alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera (art. 24 cpv. 1 LParl[22]). D'altra parte, il Consiglio federale consulta le Commissioni della politica estera (CPE) prima di stabilire il mandato per negoziati internazionali (art. 152 LParl).

A tutt'oggi, solo l'ALS con Hong Kong è stato sottoposto a referendum facoltativo poiché conteneva un nesso – inesistente nei precedenti ALS – con un accordo parallelo sugli standard di lavoro concluso simultaneamente con Hong Kong[23]. Finora il Parlamento ha seguito la proposta di principio del Consiglio federale di non sottoporre gli ALS a referendum facoltativo, poiché i nuovi ALS non comporterebbero

19 RS **946.201**
20 RS **632.10**
21 Le questioni specifiche legate all'esportazione di prodotti agricoli svizzeri sono trattate dal gruppo di lavoro Agroexport (UFAG, SECO, Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria e associazioni di categoria interessate).
22 RS **171.10**
23 FF **2011** 6987, in particolare pag. 7014

per la Svizzera obblighi supplementari rilevanti rispetto agli accordi precedenti[24]. Questa affermazione è tuttavia controversa[25].

Per quanto concerne l'attuazione e l'applicazione degli ALS nel campo delle merci, le responsabilità sono condivise tra la SECO e l'AFD: la prima è incaricata di trasferire nella legislazione nazionale le concessioni doganali garantite dagli ALS (adeguamento della cosiddetta ordinanza sul libero scambio 2[26]), mentre la seconda è competente per l'applicazione vera e propria degli ALS, ovvero è tenuta ad attuarli nella tariffa doganale e a fornire gli strumenti necessari alle formalità doganali. La vigilanza e il controllo dell'attuazione degli ALS competono ai comitati misti istituiti contemporaneamente all'accordo, che si compongono di rappresentanti delle autorità delle parti contraenti. Eventuali problemi di attuazione sono discussi in base alle esperienze acquisite nell'applicazione degli ALS e, all'occorrenza, comportano una modifica dell'accordo. Un ALS può altresì contenere clausole cosiddette evolutive, che prevedono lo sviluppo dell'accordo e vengono generalmente esaminate dal comitato misto competente.

Gli ALS sono una priorità di *Switzerland Global Enterprise* (S-GE), l'agenzia di promozione del commercio della Confederazione. S-GE è un'associazione di diritto privato finanziata per due terzi mediante un mandato di prestazioni della Confederazione[27]. Allestisce basi d'informazioni sugli ALS, organizza eventi informativi e fornisce prestazioni di consulenza destinate prevalentemente alle PMI (p. es. hotline per domande sulle esportazioni e sistema di ricerca elettronico dei dati doganali). Attualmente vi sono anche fornitori di servizi privati specializzati nell'applicazione degli ALS e nella loro utilizzazione da parte delle imprese.

24 Secondo l'art. 141 cpv. 1 lett. d Cost. sono sottoposti a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2), comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Dopo aver esteso il campo d'applicazione del referendum facoltativo nell'art. 141 cpv. 1 lett. b n. 3 Cost. il Consiglio federale ha spiegato nei dettagli la questione del referendum nel suo messaggio del 19 settembre 2013 concernente l'ALS con il Cile (FF **2003** 6193, in particolare pag. 6215).

25 In particolare l'ALS con la Cina ha scatenato un acceso dibattito giuridico e politico inteso a stabilire se questo accordo, in considerazione della sua importanza economica, non adempisse alle disposizioni costituzionali dell'art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost. secondo cui sono sottoposti a referendum facoltativo i trattati internazionali «comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto». Attualmente si sta valutando se tale prassi introdotta negli accordi di doppia imposizione non debba essere ripresa negli ALS. Cfr. Ufficio federale di giustizia (2014): Evoluzione successiva al 2003 della prassi del Consiglio federale e dell'Assemblea federale in materia di referendum facoltativo sui trattati internazionali, rapporto del 29 agosto 2014.

26 Ordinanza del 27 giugno 1995 sulle aliquote di dazio per le merci nel traffico con partner di libero scambio (esclusi gli Stati membri dell'UE e dell'AELS), RS **632.319**. L'ordinanza sul libero scambio 1 (RS **632.421.0**) disciplina le aliquote di dazio nel traffico con gli Stati membri dell'UE e dell'AELS.

27 In virtù della legge del 6 ottobre 2000 sulla promozione delle esportazioni (RS **946.14**) e di un mandato di prestazioni quadriennale della SECO.

3 Informazioni della Confederazione sugli effetti degli ALS

Il presente capitolo analizza le informazioni di cui dispone la Confederazione per stimare gli effetti degli ALS. In primo luogo esamina le valutazioni sui potenziali effetti di tali accordi compiute dalla Confederazione prima della loro entrata in vigore, ossia durante la fase di preparazione, negoziazione e approvazione. Successivamente tratta del modo in cui la Confederazione verifica gli effetti reali degli ALS una volta entrati in vigore.

3.1 Analisi dei potenziali effetti limitata sostanzialmente allo scambio di merci

Sintesi: in generale, esistono poche informazioni sistematiche sugli effetti degli ALS. In via preliminare ai negoziati di libero scambio, le indagini sulla circolazione delle merci svolte dall'Amministrazione sono per lo più appropriate, ma ampiamente limitate a questo settore. Queste analisi si concentrano inoltre sui settori d'esportazione consolidati e sulle importazioni agricole. Analisi di tipo macroeconomico non sono sistematiche. Sono inoltre esaminate le condizioni quadro giuridiche dei diversi settori dell'accordo. Infine, gli obiettivi legati allo sviluppo sostenibile integrati ora nella strategia del Consiglio federale in materia di politica economica esterna non si riflettono ancora, a questo stadio, nelle informazioni utilizzate dalla Confederazione per valutare i possibili effetti degli ALS.

Analisi interne all'Amministrazione concernenti lo scambio di merci

Al fine di giudicare l'opportunità di avviare negoziati di libero scambio, la SECO, nel ruolo di coordinatrice, analizza gli scambi che intercorrono tra la Svizzera e i potenziali Stati partner sulla base di dati commerciali; tali dati rilevano altresì l'importanza degli Stati partner per singoli settori: la Confederazione è interessata infatti soprattutto al volume delle esportazioni svizzere verso questi Paesi e delle importazioni agricole della Svizzera provenienti da questi Paesi. La SECO valuta inoltre, sulla base delle tariffe doganali vigenti per i singoli settori e gruppi di prodotti nei Paesi considerati, il potenziale massimo di risparmi in termini di dazi doganali degli esportatori svizzeri nel caso della conclusione di un ALS. I diversi servizi specializzati della SECO (Circolazione delle merci, Diritto economico internazionale, Provvedimenti non-tariffari, Servizi, Investimenti internazionali e imprese multinazionali), nonché l'AFD e l'IPI, verificano, nel limite delle loro competenze, le condizioni quadro giuridiche proprie di ciascun Paese partner.

Vista l'importanza del commercio estero per l'economia svizzera e la scarsa disponibilità di statistiche ufficiali sulle relazioni economiche internazionali della Svizzera, il CPA ritiene questa prassi fondamentalmente adeguata dal punto di vista della politica economica esterna. Le analisi relative alla circolazione delle merci permettono alla SECO di effettuare, in occasione dell'esame e della preparazione dei negoziati di libero scambio, una valutazione rapida e sistematica dell'importanza delle relazioni commerciali con i Paesi in questione e di stimare il potenziale di risparmio

per gli esportatori svizzeri in termini di dazi doganali sulla base di statistiche commerciali facilmente accessibili[28]. Tale valutazione consente, partendo dal presupposto che le imprese utilizzeranno realmente gli ALS, di effettuare stime sistematiche e ampiamente affidabili sul settore centrale degli ALS (scambio di merci).

Basate su statistiche di import-export recenti, le analisi si concentrano forzatamente sui settori d'esportazione svizzeri consolidati. I settori o i prodotti meno rilevanti nelle statistiche, in ragione di un volume finora ridotto di scambi commerciali, sono stati scarsamente considerati. Secondo alcuni interlocutori le analisi rischiano tuttavia di sottovalutare, o addirittura di trascurare, futuri settori di crescita, soprattutto per quanto concerne i prodotti di nicchia, e il loro potenziale. Inoltre, la conclusione di ALS con Paesi con un forte interesse per le esportazioni (in particolare Cina, India, Brasile e Stati Uniti) pone sempre più al centro dei negoziati di libero scambio l'importazione di beni e prodotti non agricoli. Nondimeno occorre ricordare che nel settore dell'industria la Svizzera preleva dazi doganali esigui o non ne preleva più. Accorda inoltre ai Paesi in sviluppo, senza che abbiano concluso un ALS, dazi preferenziali nel quadro del Sistema generale di preferenze (SPG)[29].

Studi di fattibilità e stime del potenziale

Negli ultimi anni la Svizzera e gli Stati partner hanno compiuto, di norma ma non sistematicamente, studi di fattibilità comuni prima di avviare formalmente dei negoziati. La Tabella 2 fornisce una visione di insieme sugli studi di fattibilità concernenti gli ALS noti al CPA.

Tabella 2

Studi di fattibilità comuni

Stati partner	Stato attuale dell'ALS	Data degli studi di fattibilità
Vietnam	in corso di negoziazione	2011
Russia	negoziazioni sospese	2008
India	in corso di negoziazione	2007
Indonesia	in corso di negoziazione	2006
Cina	in vigore dal 1° luglio 2014	2010
Giappone	in vigore dal 1° settembre 2009	2004; 2007
Corea del Sud	in vigore dal 1° settembre 2006	2004

Fonti: Documenti SECO; analisi del CPA del contenuto dei messaggi relativi ad ALS e rapporti sulla politica economica esterna

28 Oltre alla statistica del commercio esterno elaborata dall'AFD, è possibile consultare nella banca dati Comtrade dell'ONU i dati commerciali annuali di tutti i Paesi dal 1962: http://comtrade.un.org (stato: 20 luglio 2016).

29 Legge federale del 9 ottobre 1981 sulla concessione di preferenze tariffali a favore dei Paesi in sviluppo, RS **632.91**.

Gli studi di fattibilità esaminano la struttura dello scambio di merci tra gli Stati partner al fine di verificare in quale misura le economie interessate si completano vicendevolmente. Esaminano inoltre tutti i capitoli degli ALS dal punto di vista della regolamentazione. Alcuni studi sono più dettagliati di altri e solitamente sono realizzati su richiesta dello Stato partner. Secondo quanto emerso dai colloqui condotti dal CPA, gli studi servono come base per i negoziati, ma possono rivelarsi utili già a partire dalla fase preparatoria, in particolare quando il negoziatore in capo dello Stato partner deve ottenere dal suo governo un mandato di negoziazione formale al termine dei colloqui esplorativi.

Oltre a ciò, dal 2014, la Promozione delle esportazioni della Confederazione (S-GE) effettua, in collaborazione con un ricercatore dell'Università di Zurigo, stime del potenziale degli ALS conclusi di recente o possibili in futuro (Tabella 3). Lo scopo è di valutare il potenziale di risparmio per gli esportatori svizzeri in termini di dazi doganali sulla base del volume delle esportazioni passate. Mentre le analisi della SECO sono realizzate prima della conclusione dell'accordo, quelle della S-GE lo sono solo successivamente, sulla base delle riduzioni doganali ottenute. Contrariamente alle analisi interne alla SECO, gli studi della S-GE tengono conto del fatto che le imprese – soprattutto nel corso della fase iniziale degli ALS – utilizzano solo parzialmente gli accordi, e includono dunque stime dei tassi di utilizzo. Secondo le persone intervistate dal CPA, i mandati riguardanti queste stime sono di competenza della sola S-GE e non della SECO.

Tabella 3

Stime S-GE del potenziale

Stato/i partner	Focus e basi	Autore/i e data
ASEAN (Indonesia, Malaysia, Vietnam), Brasile	Risparmi potenziali in termini di dazi doganali per esportatori svizzeri (scambio di merci) su 10 anni, sulla base delle esportazioni 2013 e ipotizzando diversi tassi di utilizzo	P. Ziltener Università di Zurigo gennaio 2016
TPP (Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda, Brunei, Malaysia, Vietnam)	Stima del potenziale di discriminazione sulla base di dati commerciali del 2014	P. Ziltener Università di Zurigo novembre 2015 (non pubblicato)
Cina, Stati del Golfo (GCC), Stati dell'America centrale (Costa Rica e Panama)	Risparmi potenziali in termini di dazi doganali per esportatori svizzeri (scambio di merci) 2014–2028, sulla base delle esportazioni 2013, ipotizzando un tasso di utilizzo del 60 % e una crescita annuale delle esportazioni del 5 %	P. Ziltener, G. Blind, Università di Zurigo gennaio 2015
Stati dell'America centrale (Costa Rica e Panama)	Stima approssimativa del potenziale di risparmio dopo 10 anni (2024) sulla base di dati commerciali (anno imprecisato) e dazi doganali	P. Ziltener, Università di Zurigo agosto 2014
Cina	Potenziale di risparmio per esportatori svizzeri di beni industriali e in virtù dell'Accordo agricolo, sulla base delle esportazioni 2013 e ipotizzando diversi tassi di utilizzo	P. Ziltener, Università di Zurigo giugno 2014
Stati del Golfo (GCC)	Potenziale di risparmio per esportatori svizzeri di beni industriali e in virtù dell'Accordo agricolo, sulla base delle esportazioni 2012 e ipotizzando diversi tassi di utilizzo	P. Ziltener, Università di Zurigo maggio 2014

Fonti: documenti S-GE e SECO (stato: marzo 2016)

Studi macroeconomici

Per quanto riguarda i potenziali effetti dell'Accordo TTIP sul PIL della Svizzera, la SECO ha fatto elaborare tre possibili scenari nel quadro di uno studio[30]. Era la prima

30 Cottier, Thomas / Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte (2014), *Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations*. Studio commissionato dalla SECO, luglio 2014, Berna: World Trade Institute.

volta che la Confederazione commissionava una stima degli effetti economici di un progetto di ALS[31].

Il CPA ritiene che la base di informazioni di cui si avvale la Confederazione per stimare gli effetti economici degli ALS sia poco equilibrata: le analisi sistematiche fondate su dati verificabili si limitano in gran parte alla circolazione di merci. Mancano invece dati paragonabili per gli altri settori attualmente contemplati negli ALS di «seconda generazione». In particolare, non si dispone di dati concernenti il sempre crescente scambio internazionale di servizi, che potrebbero essere utili per analisi sistematiche dello scambio di servizi con singoli Stati[32]. Altri settori, quali la protezione della proprietà intellettuale, non sono direttamente quantificabili mediante dati a causa della loro natura essenzialmente giuridica.

Questioni relative allo sviluppo sostenibile

Nel corso della fase di esame e di preparazione di un ALS non è finora mai stato condotto alcuno studio sugli effetti degli ALS sullo sviluppo sostenibile. Il Consiglio federale si è sempre rifiutato di commissionare valutazioni d'impatto sulla sostenibilità (in inglese *Sustainability Impact Assessment*). Nei suoi pareri scritti relativi agli interventi parlamentari che avanzavano richieste in questo senso il Consiglio federale ha espresso i propri dubbi sulla metodologia e sullo stato dei dati soggiacenti, ritenendo globalmente insufficiente il rapporto costi-utilità di questi studi[33]. Si è opposto con argomentazioni analoghe anche alla realizzazione di valutazioni d'impatto sui diritti umani negli Stati partner (in inglese *Human Rights Impact Assessment*), sollecitate in particolare da organizzazioni non governative (ONG).

Secondo le informazioni raccolte dal CPA, il tema è oggetto di discussione in seno all'Amministrazione. L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) è favorevole alle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità – da anni realizzate ad esempio dall'UE o dagli Stati Uniti prima di avviare negoziati di libero scambio – e ha commissionato uno studio di fattibilità per la Svizzera34. Anche l'UFAG non si oppone al principio di questi studi. Del resto, il rifiuto di condurre valutazioni di questo tipo sugli ALS è in contraddizione con progetti della Confederazione che mirano a conferire maggior

31 Di recente il Consiglio federale ha altresì esaminato, in adempimento a un postulato, le potenziali conseguenze economiche di un accordo globale di libero scambio con l'UE, accordo che sostituirebbe gli accordi bilaterali: Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Keller-Sutter (13.4022) «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali», giugno 2015.

32 La Banca nazionale svizzera raccoglie dati sugli scambi internazionali di servizi della Svizzera nel quadro della statistica della bilancia dei pagamenti. L'Amministrazione federale delle contribuzioni rileva inoltre le cifre d'affari all'esportazione delle imprese di servizi integrandole nella statistica dell'IVA. Le due statistiche divergono tuttavia in modo importante a causa del diverso metodo di rilevamento. Cfr. Moser, Peter / Lehmann, Ralph / Forster, Michael / Werner, Martin (2011): «Exportpotenziale im Dienstleistungssektor», in: *Die Volkswirtschaft* 4/2011, 12–15.

33 Risposte del Consiglio federale alla mozione Sommaruga Carlo (09.3328), all'interpellanza Fehr Hans-Jürg (10.3928), all'interpellanza Quadranti (15.3130), all'interpellanza Friedl (15.3186) e all'interrogazione Nussbaumer (15.1053)

34 International Centre for Trade and Sustainable Development (2015), *The Environmental Dimension of New and Renegotiated Swiss/EFTA Free Trade Agreements*. Commissionato dall'Ufficio federale dell'ambiente, Ginevra, aprile 2015.

peso allo sviluppo sostenibile, anche nel settore della politica commerciale. Nel piano d'azione Economia verde approvato nel 2013, il Consiglio federale aveva deciso che in occasione della conclusione di accordi commerciali, i rischi per l'ambiente sarebbero stati indagati caso per caso, per le categorie di prodotti su cui sono incentrati i negoziati, mediante studi di fattibilità ambientale specifici (misura 6 del piano d'azione Economia verde)[35]. Gli uffici federali sono inoltre tenuti, conformemente alla Strategia per lo sviluppo sostenibile del Consiglio federale, a effettuare una valutazione sulla sostenibilità di determinati progetti[36].

Nel 2009 il Consiglio federale ha ampliato la sua strategia in materia di politica economica esterna introducendo l'obiettivo di promozione dello sviluppo sostenibile[37]. Nel quadro dell'AELS sono state inoltre elaborate disposizioni tipo per il capitolo «Scambi e sviluppo sostenibile», sottoposto agli Stati partner nell'ambito dei negoziati di libero scambio. Gli ALS conclusi dalla Svizzera, o più precisamente dall'AELS, con la Cina, gli Stati dell'America centrale e la Bosnia ed Erzegovina già contemplano tale capitolo. Nei documenti consultati e dai colloqui intrattenuti dal CPA risulta che l'integrazione strategica e contenutistica dello sviluppo sostenibile negli ALS non si riflette ancora nelle basi d'informazione di cui si avvale la Confederazione per stimare gli effetti potenziali degli ALS.

3.2 Nessun monitoraggio sistematico degli effetti reali

Sintesi: la Confederazione non effettua alcun monitoraggio sistematico degli effetti reali degli ALS, salvo nel caso di perdite doganali o di controllo delle prove dell'origine. Il CPA giudica, nell'insieme, poco appropriato limitare il monitoraggio a singoli settori doganali. La SECO ha analizzato nel 2009 gli effetti economici degli ALS nell'ambito di uno studio interno, che ha successivamente ampliato nel 2016. Lo studio aggiornato del 2016 è stato tuttavia pubblicato dalla SECO soltanto dopo la procedura di consultazione in seno all'Amministrazione su questo rapporto: per questa ragione non è stato possibile tenerne conto. Del resto, nemmeno lo (scarso) utilizzo degli ALS è stato esaminato in modo sufficientemente sistematico. Le procedure e le responsabilità nell'ambito dell'attuazione e dello sviluppo degli ALS sono altresì lacunose.

La verifica dell'efficacia dei provvedimenti della Confederazione è iscritta nell'articolo 170 Cost., che conferisce il mandato al Parlamento. Secondo l'interpretazione corrente, l'Assemblea federale non è tuttavia tenuta a effettuare essa stessa tali verifiche. Il Parlamento ha piuttosto il compito di garantire che le verifi-

35 Ufficio federale dell'ambiente (2013), «Economia verde. Rapporto e piano d'azione», rapporto all'attenzione del Consiglio federale dell'8 marzo 2013

36 Consiglio federale svizzero (2008), Strategia per uno sviluppo sostenibile. Linee guida e piano d'azione 2008–2011, pag. 39–49; Consiglio federale svizzero, Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019, pag. 59

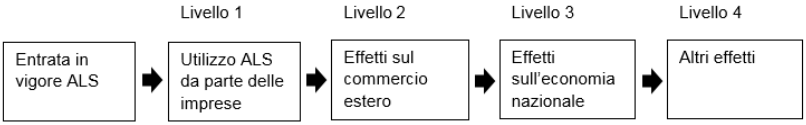
37 Rapporto sulla politica economica esterna 2009 e messaggi concernenti accordi economici internazionali, del 13 gennaio 2010, FF **2010** 393, in particolare pagg. 406–432

che abbiano luogo[38]. I provvedimenti della Confederazione comprendono ogni azione, ogni attività effettuata da un organo federale o da un organo che attua o esegue un provvedimento adottato dalla Confederazione[39].

Rispetto a queste istruzioni, il CPA considera le basi d'informazione di cui dispone la Confederazione per stimare gli effetti reali degli ALS come poco appropriate poiché si limitano essenzialmente al settore doganale. Il CPA poggia il suo giudizio sul modello d'impatto a più livelli riprodotto nella Figura 4.

Figura 4

Modello d'impatto



Dopo l'entrata in vigore di un ALS, la prima domanda che ci si pone è come le imprese lo utilizzino (livello 1). L'utilizzo di un ALS non è infatti automatico visto che le imprese, per poter approfittare dei vantaggi dell'ALS, devono adempiere diversi oneri amministrativi (in particolare essere in grado di provare l'origine delle merci). L'ALS produce sul commercio estero effetti diversi a seconda dell'utilizzo che ne viene fatto (livello 2). Occorre tenere presente che lo sviluppo del commercio estero dipende da molti altri fattori (ad es. situazione economica generale, fluttuazioni dei tassi di cambio nonché altre condizioni quadro economiche e politiche). I cambiamenti nel commercio estero si ripercuotono altresì in modo variabile sull'intera economia nazionale a dipendenza della struttura economica di quest'ultima (livello 3). Oltre a quelli economici, possono prodursi effetti sulle condizioni sociali ed ecologiche (livello 4)[40].

Indagini sull'utilizzo degli ALS da parte delle imprese

Per sapere come vengono utilizzati gli ALS da parte dell'economia è possibile condurre dei sondaggi presso le imprese attive nel commercio estero[41]. Nel quadro della valutazione del suo mandato di prestazioni 2013–2016, l'AFD ha intervistato imprese svizzere in merito al loro utilizzo degli ALS. Secondo quanto emerso dai

38 Widmer, Thomas (2007): «Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaat», in: *ÖHW – Das öffentliche Haushaltwesen in Österreich* 48(1–2): 69–93.

39 Mader, Luzius (2005): «Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?», in: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 16(1): 29–37.

40 Occorre notare che gli ALS possono avere effetti anche su partner di libero scambio non implicati direttamente. Tali effetti indiretti non sono stati considerati nel modello di cui sopra.

41 Z. B. Chiavacci, David / Blind, Georg / Schaub, Matthias / Ziltener, Patrick (2012): «Ist das Freihandels- und wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (FHWPA) zwischen der Schweiz und Japan (bereits) eine Erfolgsgeschichte? Hauptergebnisse einer empirischen Analyse zu Umsetzung und Wirkung», in: *Asiatische Studien: Zeitschrift der Schweizerischen Asiengesellschaft* 66/1, 19–56.

colloqui, né la SECO né la S-GE hanno mai condotto sondaggi di questo tipo. Simili studi sarebbero in grado di raccogliere la testimonianza diretta delle imprese sulle loro esperienze in materia di ALS. Rischierebbero tuttavia di interessare essenzialmente imprese che già utilizzano l'ALS in questione, essendo le altre più difficili da identificare: in questo genere di studi le imprese che non utilizzano (ancora) gli ALS sono per lo più sottorappresentate.

Studi scientifici recenti hanno cominciato a calcolare il valore percentuale dell'utilizzo di determinati ALS sulla base di dati doganali: questo tipo di calcolo risulta più preciso dei sondaggi, anche se i dati doganali degli Stati partner, necessari per le ricerche sulle esportazioni della Svizzera, non sono sempre accessibili. Questi studi, effettuati solo di recente dalla S-GE in modo puntuale, sono comunque realizzabili solo in casi isolati e costituiscono di conseguenza una base molto limitata per condurre una valutazione sistematica dell'utilizzo degli ALS (Tabella 4).

Tabella 4

Stime S-GE del potenziale

Stato/i partner	Focus e basi	Autore/i e data
Giappone	Quota dei beni commercializzati in virtù dell'ALS in rapporto al volume globale degli scambi, sulla base dei dati doganali dettagliati dello Stato partner	P. Ziltener, Università di Zurigo febbraio 2016
Messico, Canada, Corea del Sud, EU-5 (Austria, Francia, Germania, Italia, Regno Unito)	Quota dei beni commercializzati in virtù dell'ALS in rapporto al volume globale degli scambi, sulla base dei dati doganali dettagliati dello Stato partner	P. Ziltener, G. Blind, Università di Zurigo gennaio 2014

Fonte: Documenti S-GE (stato: marzo 2016)

Analisi del commercio estero e delle ripercussioni macroeconomiche

L'AFD pubblica rapporti mensili, trimestrali e annuali sullo sviluppo del commercio estero[42]. Per quanto riguarda la valutazione degli effetti degli ALS sotto questo aspetto, sono stati sviluppati diversi principi di analisi basati su modelli e simulazioni, in particolare dalla Banca asiatica di sviluppo[43]. Quanto alla Svizzera, uno studio interno della SECO del 2009 esamina l'evoluzione delle esportazioni svizzere nel corso degli anni a seconda dei partner di libero scambio (eccetto UE/AELS)[44]. Conclusione: le esportazioni svizzere verso questi Paesi aumentano maggiormente

42 www.ezv.admin.ch > Temi > Statistica del commercio estero svizzero > Pubblicazioni (in tedesco e francese)

43 Plummer, Michael G. / Cheong, David / Shintaro, Hamanaka (2010): *Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements*. Manila: Asian Development Bank.

44 SECO (2009): Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU (in tedesco) www.seco.admin.ch > Politica esterna e relazioni economiche > Accordi di libero scambio > Effetti economici degli accordi di libero scambio

durante i quattro anni successivi alla conclusione dell'ALS rispetto a quanto avviene nei quattro anni che la precedono. I primi risultati pubblicati in un aggiornamento di questo studio, nel 2016, confermano tali dati[45]. Dal lato degli investimenti, lo studio del 2009 quantifica i flussi di capitali cumulati dalla Svizzera verso gli Stati partner e li giudica positivi. Il commercio di servizi è stato valutato soltanto sul piano qualitativo a causa della mancanza di dati sistematici in merito. L'analisi aggregata degli ALS conclusi dalla Svizzera non permette di trarre alcuna conclusione sugli effetti di un ALS in particolare. Occorre altresì considerare che gli ALS sono generalmente firmati con Paesi i cui mercati mostrano un certo dinamismo. Che i rapporti economici evolvano in modo più favorevole con questi Paesi rispetto a quelli senza ALS non deve dunque sorprendere e non è direttamente riconducibile all'esistenza di un ALS. La SECO ha aggiornato e ampliato questa analisi nel 2016. Poiché i risultati nel dettaglio di suddetto studio non erano ancora disponibili al momento della consultazione in seno all'Amministrazione del presente rapporto, non è stato possibile tenerne conto in questa sede.

Rilevamenti sistematici dell'Amministrazione federale delle dogane

Per quanto riguarda le importazioni svizzere, l'AFD rileva sistematicamente i proventi e le perdite doganali dovuti a preferenze tariffali concesse nel quadro degli ALS o del Sistema generale di preferenze (SGP) a favore dei Paesi in sviluppo. Le statistiche consultate dal CPA mostrano che i proventi doganali della Confederazione sono rimasti praticamente costanti nel corso degli ultimi cinque anni, mantenendosi a circa un miliardo di franchi (Tabella 5).

Tabella 5

Proventi doganali (in mio. fr.)

Anno	2011	2012	2013	2014	2015
Dazi all'importazione	1046,3	1043,8	1059,3	1068,4	1055,7

Fonte: Documenti AFD

Le perdite doganali sono leggermente aumentate nel corso degli ultimi anni fino a sfiorare i 2,59 miliardi di franchi nel 2014 (Tabella 6).

45 Müller, Larissa / Nussbaumer, Timothey (2016): «Bedeutung der Freihandelsabkommen wächst – auch für die Schweiz», in: *Die Volkswirtschaft* 6/2016, 14–18.

Tabella 6

Perdite doganali (in mio. fr.)

Anno	2011	2012	2013	2014	2015
EU	2137,9	2084,5	2129,1	2180,3	n. i.
AELS	74,7	78,5	85,5	93,3	n. i.
ALS	n. i.	9,0	7,8	99,4	n. i.
Paesi in sviluppo	258,3	257,3	250,0	215,0	n. i.
Totale	2471,0	2429,4	2472,5	2588,2	n. i.

Nota: n. i. = nessuna indicazione
Fonte: documenti AFD

La valutazione per gruppi di Paesi mostra che l'aumento delle perdite doganali è principalmente dovuto alle perdite doganali derivanti dagli ALS bilaterali della Svizzera con partner commerciali importanti (Giappone e Cina[46]). Le perdite doganali sono lievemente aumentate anche in ragione delle concessioni accordate negli ALS dell'AELS tra il 2011 e il 2014, il che è riconducibile principalmente agli ALS conclusi di recente. Durante questo periodo sono infatti entrati in vigore otto nuovi ALS. L'aumento delle perdite doganali, unito a una quasi stagnazione dei proventi doganali è indicativo dello sviluppo del commercio estero. Secondo le informazioni di cui dispone il CPA, l'AFD rileva, oltre alle perdite doganali, le domande di verifica delle prove dell'origine depositate in Svizzera e negli Stati partner.

Attività dei comitati misti

La vigilanza e il controllo dell'attuazione degli ALS competono ai comitati misti istituiti con l'accordo, composti di rappresentanti delle autorità delle Parti contraenti nominati in funzione dei temi trattati. Gli eventuali problemi riscontrati durante l'attuazione dell'accordo vengono discussi e possono, se del caso, comportare una sua modifica. Gli ALS possono inoltre contenere clausole cosiddette evolutive, che prevedono lo sviluppo dell'accordo e che sono parimenti esaminate dal competente comitato misto. Se si parte dal presupposto che sia nell'interesse delle industrie di esportazione che gli eventuali problemi di attuazione vengano regolati rapidamente, e dunque, identificati senza indugio, le procedure della Confederazione risultano assolutamente appropriate. I comitati misti sono del resto responsabili anche della vigilanza e dell'attuazione delle disposizioni, presenti negli ALS dal 2010, in materia di standard di protezione dell'ambiente e del lavoro, settori nei quali è difficile identificare gli attori direttamente interessati. Dalle informazioni di cui dispone il CPA non è chiaro né in che modo né su quale base i comitati misti affrontino le questioni di attuazione da un punto di vista sociale o ecologico. Nel suo parere in merito al presente rapporto, la SECO riferisce di informare le ONG sulle sedute dei comitati misti in occasione delle riunioni del gruppo di collegamento OMC/ALS,

46 La Cina approfittava già delle preferenze tariffarie concesse nell'ambito dell'SGP prima dell'entrata in vigore dell'ALS.

previste due volte all'anno, e che le ONG hanno la possibilità di proporre ai comitati misti temi da trattare.

4 Utilizzo e comunicazione delle informazioni da parte della Confederazione

In questo capitolo si esamina, dapprima, l'utilizzo da parte dell'Amministrazione federale di informazioni riguardanti gli effetti degli ALS durante la valutazione, la preparazione e la conduzione di negoziati di libero scambio. Successivamente, si valuta la comunicazione di tali informazioni da parte del Consiglio federale nell'ambito dei suoi messaggi e dei suoi rapporti al Parlamento.

4.1 Utilizzo delle informazioni appropriato per lo svolgimento dei negoziati ma poco trasparente

Sintesi: la negoziazione e la conclusione di ALS possono essere considerate alla stregua di un processo continuo di ampliamento e ulteriore sviluppo della rete svizzera di ALS sulla base dei precedenti negoziati di libero scambio. Nonostante questa continuità, gli studi condotti dal CPA su alcuni casi specifici di ALS selezionati rivelano che la Confederazione utilizza basi di informazioni differenti a seconda dello Stato partner. Il CPA giudica appropriato questo utilizzo delle informazioni quando si tratta di preservare il maggiore margine di manovra possibile nei negoziati internazionali e, possibilmente, di condurli a buon fine. Per contro al CPA è chiaro soltanto in parte quali siano le informazioni sui (potenziali) effetti degli ALS utilizzate dall'Amministrazione federale, i tempi e le modalità di utilizzo, nonché le basi di tale tali informazioni.

Al fine di analizzare in modo più approfondito i processi utilizzati dalla Confederazione per l'elaborazione e l'utilizzo di informazioni riguardanti le conseguenze degli ALS, il CPA ha studiato alcuni casi di ALS selezionati in modo tale da contemplare sia quelli negoziati in ambito bilaterale (Cina) sia quelli negoziati nell'ambito dell'AELS (Stati del Golfo e Stati dell'America centrale). Inoltre, tali ALS coprono regioni e Stati diversi, caratterizzati da un'importanza economica assai differente per la Svizzera. Onde assicurare un buon accesso alle informazioni presenti nei documenti disponibili e ottenute nei colloqui, sono stati considerati ALS per quanto possibile recenti. Tutti e tre sono ALS di ampia portata di «seconda generazione», concernenti quindi, oltre agli scambi di merci e alla protezione della proprietà intellettuale, lo scambio di servizi, la promozione degli investimenti e gli appalti pubblici.

I casi studiati mostrano che, nonostante l'affinità materiale degli accordi, la Confederazione ricorre a procedure differenti a seconda dello Stato o degli Stati partner, così da assicurare il buon esito dei negoziati. Ciò necessita di basi di informazioni differenti, che essa elabora e utilizza a seconda del Paese in questione e dello svolgimento dei negoziati. Nel caso della Cina, ad esempio, in collaborazione con le autorità cinesi è stato svolto un ampio studio di fattibilità comune, al quale si è

invece rinunciato per gli accordi con gli Stati del Golfo e con gli Stati dell'America centrale. Secondo molte persone interpellate, l'elaborazione dello studio di fattibilità ha svolto un ruolo importante nell'esame e nella preparazione dei negoziati con la Cina: è servita infatti da base per convincere il Governo cinese e l'industria di quel Paese ad avviare i negoziati. Lo studio di fattibilità è stato preceduto da vari incontri di lavoro bilaterali a livello di esperti e da accertamenti unilaterali.

Secondo i colloqui svolti dal CPA, in linea di massima, nelle trattative di libero scambio la Svizzera persegue sempre lo stesso approccio negoziale, sia nell'ambito dei negoziati AELS, sia in quelli condotti sul piano bilaterale: consolidare o addirittura rafforzare le normative multilaterali degli accordi OMC. Mira sempre al libero accesso al mercato per i prodotti industriali, tentando nel contempo di difendere i propri interessi nel settore dell'agricoltura. I processi di elaborazione di basi di informazioni sistematiche sui previsti effetti degli ALS sono focalizzati principalmente sugli scambi di merci. Laddove i dati sono insufficienti oppure non è possibile quantificarli, i servizi competenti dell'Amministrazione si rifanno alle esperienze fatte in negoziati precedenti e ai contatti stretti e diretti con rappresentanti dell'economia, soprattutto con le associazioni mantello e quelle di categoria, ma anche con le singole imprese.

Nel caso della Cina, la Svizzera non è riuscita a conseguire l'obiettivo della soppressione integrale dei dazi doganali nel settore industriale e ha dovuto concedere al Paese asiatico, in tale settore, una riduzione dei dazi graduale, con termini transitori talvolta lunghi[47]. In ragione dell'importanza economica dello Stato partner e del ruolo di precursore assunto dal nostro Paese in Europa con la conclusione di un ALS con la Cina, il responsabile dei negoziati è stato disposto a fare queste concessioni. Diversamente da quanto avviene in altri ALS conclusi dalla Svizzera o dall'AELS, quello concluso con la Cina non contiene alcun rinvio esplicito ai diritti umani[48].

Come la maggior parte degli ALS della Svizzera, quello con i Paesi membri del CCG (Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Arabia Saudita, Oman, Qatar e Kuwait) è stato negoziato nell'ambito dell'AELS[49]. Gli Stati che ne fanno parte sono riusciti a concludere un siffatto accordo prima dell'Unione europea, conseguendo così per le proprie imprese un vantaggio rispetto ai loro concorrenti dello spazio UE. Grazie all'ALS con gli Stati dell'America centrale (concluso con Costa Rica e Panama, il Guatemala vi ha aderito nel 2015), gli Stati dell'AELS sono riusciti a eliminare gli svantaggi derivanti dalle relazioni di libero scambio esistenti tra l'UE e gli Stati Uniti, da una parte, e gli Stati dell'America centrale, dall'altra[50].

Secondo i colloqui condotti dal CPA, durante i negoziati la prassi abituale è che i servizi amministrativi responsabili dei singoli settori conferiscano in modo puntuale

47 RS **0.946.292.492**

48 Dal 2009, tutti gli ALS conclusi nell'ambito dell'AELS o sul piano bilaterale (Giappone) contengono, per lo meno nel preambolo, una considerazione in merito al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Nell'ALS con la Cina, il preambolo rinvia allo Statuto delle Nazioni Unite e alla Dichiarazione d'intenti firmata nel 2007 tra i due Paesi sulla promozione del dialogo e della cooperazione in vari ambiti, fra cui anche i diritti umani.

49 RS **0.632.311.491**

50 RS **0.632.312.851**

con i propri interlocutori degli ambienti economici. In particolare, durante i negoziati con la Cina ci sono stati colloqui periodici con questi ambienti allo scopo di verificare se eventuali concessioni a questo Paese sarebbero state ben accette. La Confederazione dispone inoltre di svariati organismi istituzionali che vengono utilizzati regolarmente a scopi d'informazione e di consultazione con rappresentanti dell'economia (p. es. la Commissione della politica economica presieduta dalla direttrice della SECO o le delegazioni economiche miste che accompagnano il capo del DEFR in occasione dei suoi viaggi all'estero). Con le ONG, la SECO convoca due volte l'anno un gruppo di collegamento OMC/ALS.

Queste modalità di raccolta e di utilizzo delle informazioni dei servizi federali coinvolti sono da considerare assolutamente appropriate per preparare e condurre negoziati internazionali. Esse accordano soprattutto alla SECO quale organo responsabile, nell'ambito del mandato negoziale, il massimo margine di manovra possibile nel condurre negoziati internazionali. Il quadro dell'AELS nell'ambito del quale la Svizzera conduce la maggior parte dei suoi negoziati di libero scambio si rivela complessivamente utile. Anche se esso comporta un livello di negoziati supplementare, poiché i rispettivi membri devono coordinare i loro interessi prima di avviare negoziati internazionali con gli Stati partner, la Confederazione ne trae comunque vantaggio potendo usufruire delle risorse amministrative e organizzative della segreteria dell'AELS. Inoltre, è nella natura dei negoziati internazionali di essere caratterizzati dalla diplomazia (del commercio) e, in virtù delle linee direttrici politiche generali fissate nell'ambito del mandato negoziale, di non essere condotti pubblicamente. I servizi competenti presso la Confederazione dispongono di esperienze pluriennali con negoziati di questo genere, con i quali si sono familiarizzati e che hanno ulteriormente sviluppato nel corso del tempo e di ALS in ALS.

Sorgono però anche questioni in merito all'equilibrio e alla trasparenza di questi modi di procedere. Considerato l'aspetto internazionale dei negoziati di libero scambio, le procedure e le responsabilità in materia di esame e di condotta di questo tipo di negoziati sono inevitabilmente plasmate dall'Amministrazione e, rispetto ai processi legislativi nazionali, sfuggono in gran parte al dibattito pubblico. I contatti formali e informali ben rodati tra l'Amministrazione e i rappresentanti dell'economia assumono quindi un'importanza ancora maggiore che nei tradizionali processi di politica interna. Tale prossimità e l'accesso diretto all'Amministrazione sono giudicati assai positivamente dall'economia. Esiste tuttavia il rischio che i settori economici e gli ambienti della società civile meno consolidati accedano con maggiore difficoltà alle autorità rispetto ai settori tradizionali principalmente orientati alle esportazioni. La SECO ricorda però al CPA che aziende, associazioni, sindacati e ONG possono contattarla in qualsiasi momento ed esporle le proprie preoccupazioni.

4.2 Comunicazione fortemente standardizzata e in parte incompleta degli effetti previsti

Sintesi: la comunicazione da parte del Consiglio federale nell'ambito dei suoi messaggi al Parlamento in merito alle conseguenze previste degli ALS avviene in modo fortemente standardizzato ed è da ritenersi per lo più appropriata se misurata

in base ai requisiti formali. Riguardo alla qualità materiale delle informazioni comunicate, il resoconto presenta tuttavia alcuni punti deboli ed è soltanto parzialmente completo.

L'articolo 141 capoverso 2 LParl esige che il Consiglio federale fornisca, nei suoi messaggi, indicazioni sostanziali, nello specifico in merito alle ripercussioni del disegno di atto legislativo sui diritti fondamentali, alle ripercussioni dell'atto normativo e della sua esecuzione a livello finanziario e di effettivo del personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, alle ripercussioni sull'economia, sulla società, sull'ambiente e sulle generazioni future e alle ripercussioni sulla parità dei sessi[51]. Per la redazione dei messaggi funge da direttiva amministrativa la cosiddetta «Guida alla redazione dei messaggi»[52], che concretizza i requisiti posti alla descrizione delle ripercussioni ed esige che debbano essere rivelate le basi sulle quali poggia l'analisi di tali ripercussioni. In tal modo, le affermazioni sui previsti effetti devono essere comprensibili e verificabili[53].

Nella «Guida alla redazione dei messaggi» c'è uno schema specifico per i trattati di diritto internazionale, come gli ALS. Quanto alla spiegazione inerente agli effetti attesi, si rinvia allo schema generico, secondo il quale nel capitolo «Ripercussioni» vengono indicate soltanto le conseguenze di un atto normativo «che vanno al di là dello scopo principale perseguito»[54]. I commenti sugli obiettivi essenziali connessi al progetto devono essere descritti nel primo capitolo principale (negli ALS di regola designato come «Valutazione dell'Accordo»). Conformemente alla strategia di politica economica esterna del Consiglio federale, tra gli obiettivi centrali degli ALS rientrano il miglioramento dell'accesso al mercato internazionale e l'abolizione delle discriminazioni esistenti o attese che colpiscono le imprese svizzere, risultanti in virtù di relazioni di libero scambio di altre nazioni commerciali con questi mercati di destinazione[55].

Nei suoi messaggi al Parlamento relativi agli ALS, in riferimento alle ripercussioni per la Confederazione, il Consiglio federale indica sistematicamente le perdite doganali previste. A livello macroeconomico si evidenziano innanzitutto i potenziali risparmi in materia di dazi doganali per gli esportatori svizzeri, stimandone però l'importo soltanto in casi eccezionali. Gli effetti positivi per l'economia vengono invece descritti in modo piuttosto generalizzato con il miglioramento dell'accesso reciproco al mercato delle merci e, per gli ALS di «seconda generazione», con l'agevolazione dello scambio di servizi nonché con il miglioramento della protezione della proprietà intellettuale, della certezza del diritto nelle relazioni commerciali e degli scambi bilaterali tra gli Stati partner. In Svizzera gli ALS rafforzerebbero così

51 I requisiti relativi alla valutazione delle ripercussioni sono stati iscritti nella legge sui rapporti tra i Consigli già negli anni Sessanta e quindi trasposti e in parte estesi nella nuova LParl nel 2002.

52 Cancelleria federale (2015): Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale. 3a edizione riveduta e corretta, gennaio 2012.

53 Bussmann, Werner (2009): «Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen», in*: LeGes* 2009/2, 175–189, 180.

54 Cancelleria federale (2015): Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale. 3a edizione riveduta e corretta, gennaio 2012.

55 Rapporto sulla politica economica esterna 2004, FF **2005** 949, in particolare pag. 965.

la piazza economica, aumentandone la capacità di generare valore aggiunto e di creare o preservare posti di lavoro.

Tra le ripercussioni sull'economia è affrontata ogni volta anche la questione dell'agricoltura. In tutti i messaggi esaminati si rinvia, sempre con un tenore quasi identico, al fatto che le concessioni della Svizzera nel settore agricolo sono state già elargite o ad altri partner di libero scambio oppure nell'ambito del SPG per i Paesi in sviluppo. Inoltre, esse si muoverebbero nell'ambito dei contingenti doganali dell'OMC (se presenti). Non vi sono così da attendersi conseguenze degne di nota degli ALS sull'agricoltura svizzera. Si segnala altresì in modo standardizzato che le concessioni fatte nell'ambito degli ALS per i prodotti agricoli sono compatibili con la politica agricola svizzera.

Oltre alle perdite doganali, dal 2005 (ALS Repubblica di Corea) si affronta la questione delle ripercussioni degli accordi sull'effettivo del personale della Confederazione, ripercussioni che aumentano in ragione del numero crescente di ALS da negoziare, attuare e sviluppare[56]. Nei messaggi concernenti gli ALS più recenti con la Cina, gli Stati dell'America centrale e la Bosnia ed Erzegovina si rinvia inoltre in maniera generalizzata allo sgravio per i consumatori svizzeri quanto ai prezzi dei beni di consumo e per le imprese quanto alle spese d'acquisto. Si menziona inoltre che questi vantaggi varrebbero anche, in modo analogo, per i Paesi partner. Oltre a ciò, nei messaggi, gli effetti previsti degli ALS vengono per lo più trattati in modo basilare, senza interessarsi nel dettaglio al singolo caso specifico, potendo comunque constatare uno sviluppo nei resoconti forniti.

Il capitolo «Ripercussioni»[57] dei messaggi è quindi assai standardizzato e rispecchia globalmente l'evoluzione del resoconto sull'argomento in tutti i progetti che il Consiglio federale sottopone al Parlamento per approvazione. Se valutato in base ai requisiti formali posti a questo capitolo, il resoconto presentato nei messaggi sulle attese ripercussioni degli ALS è da ritenersi per lo più appropriato.

Se si considera l'intero contenuto dei messaggi sugli ALS, dunque non soltanto il capitolo «Ripercussioni», il giudizio del CPA risulta più critico. L'analisi sistematica da esso svolta dal 2000 in poi sul contenuto di tutti i messaggi del Consiglio federale a partire da quell'anno mostra, infatti, che la qualità materiale delle informazioni in merito alle ripercussioni degli ALS presenta grandi disparità, sia tra i singoli messaggi, sia all'interno di uno stesso messaggio, e che riguardo alla trasmissione delle informazioni sulla rimozione delle discriminazioni nei confronti delle imprese svizzere per mezzo degli ALS, è appropriata solamente in parte.

56 In ragione dell'aumento del numero di ALS, per il periodo dal 2010 al 2014 sono state messe a disposizione del DFE/DEFR (SECO) e del DFF (AFD) risorse supplementari alle quali si rinvia nei messaggi concernenti gli ALS a partire dal 2010 (FF **2010** 517, in particolare pag. 525). Più avanti si menziona che il fabbisogno di risorse per la negoziazione di nuovi accordi e per l'attuazione e lo sviluppo di quelli esistenti dopo il 2014 sarà valutato in tempi utili dal Consiglio federale (FF **2011** 6987, in particolare pag. 7011).

57 Il resoconto nei messaggi sulle ripercussioni degli ALS è cambiato nel corso del tempo. Nei messaggi più vecchi che sono stati esaminati non c'era ancora un capitolo generico sulle ripercussioni. Singoli aspetti quali le ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni o le ripercussioni sull'economia erano oggetto di capitoli diversi. Al contrario, gli accordi più recenti presentano un capitolo separato «Ripercussioni» con vari sottocapitoli.

Diversamente dalle informazioni sulla circolazione delle merci e dalla rilevanza economica dello Stato partner ivi connessa, nei messaggi la questione della discriminazione viene infatti a malapena descritta concretamente fondandosi sul caso dell'ALS oggetto del messaggio stesso. In parte si rinvia agli ALS, esistenti o previsti, dell'UE o degli USA. Non si precisa tuttavia, sotto il profilo del contenuto, il potenziale di discriminazione che risulta o potrebbe risultare per le imprese svizzere rispetto ai loro concorrenti e che va rimosso o evitato mediante l'ALS. In luogo di ciò, nei messaggi si utilizzano ampiamente formulazioni standard che vengono puntualmente adeguate col passare del tempo (Tabella 7). Se paragonate all'obiettivo essenziale, ovvero all'intento di rimuovere siffatte discriminazioni mediante la conclusione degli ALS, le informazioni a tal proposito nei messaggi sono di carattere molto generale e con riferimenti insufficienti ai casi concreti dell'ALS preso in esame: anche se nei messaggi segnala il problema di eliminare ed evitare le discriminazioni per le imprese svizzere sui mercati esteri, il Consiglio federale non lo elucida concretamente.

Tabella 7

Formulazioni standard sul potenziale di discriminazione nei messaggi

Messaggio (anno)	Conseguenze negative della discriminazione	Mantenimento della competitività	Accesso privilegiato al mercato	Garanzia di un vantaggio di competitività	Rimozione della discriminazione
Messico (2001)	■				
Macedonia (2001)			■		
Singapore (2002)	■	■			
Giordania (2002)			■		
Cile (2003)	■	■			
Libano (2005)			■		
Tunisia (2006)			■		
Corea del Sud (2005)	■	■		■	
South African Custom Union (SACU) (2007)			■		
Egitto (2008)			■		
Canada (2009)				■	
Colombia (2009)			■		■
Giappone (2009)	■		■	■	
CCG (2009)			■	■	■
Serbia (2010)					
Perù (2010)			■		■
Albania (2010)			■		■
Ucraina (2011)			■	■	■
Hong Kong (2011)			■		
Montenegro (2012)			■		■
Stati dell'America centrale (2013)				■	■
Cina (2013)				■	■
Bosnia e Erzegovina (2014)	■		■		■

Osservazione: ombreggiato = la formulazione standard si ritrova nel messaggio concernente gli ALS
Fonte: analisi del contenuto dei messaggi, valutazione del CPA

Come illustra la Tabella 7, in vari messaggi concernenti gli ALS si possono ritrovare diverse formulazioni standard sulla questione della discriminazione. La maggior parte di esse può essere circoscritta a periodi precisi. Mentre nei primi anni (2001–2006) si pone l'accento principalmente sulle ripercussioni negative delle discrimina-

zioni e si argomenta che occorre preservare la competitività degli esportatori svizzeri, negli ultimi anni (2009–2014) si insiste sulla necessità di evitare tali discriminazioni e si rinvia sempre di più all'esigenza di garantire un vantaggio di competitività all'industria svizzera. L'impiego frequente di simili formulazioni standard spiega il carattere generalizzato e poco specifico del resoconto del Consiglio federale sulle attese ripercussioni dei relativi ALS in tale questione.

4.3 Nei rapporti del Consiglio federale si affronta appena la questione delle effettive conseguenze degli ALS

Sintesi: il CPA reputa soltanto parzialmente appropriato il resoconto sulle ripercussioni degli ALS, presentato nei rapporti del Consiglio federale sulla politica economica esterna. Pur se negli anni scorsi il Consiglio federale ha più volte illustrato l'orientamento strategico della politica di libero scambio svizzera e le sfide che l'attendono, si riferisce soltanto in modo molto mirato e non sistematico alle conseguenze concrete degli ALS esistenti e alle attività di realizzazione.

Oltre ad analizzare i messaggi del Consiglio federale sugli ALS, il CPA ha valutato la comunicazione di informazioni sugli effetti degli ALS da parte del Consiglio federale nell'ambito dei suoi rapporti sulla politica economica esterna. Tali rapporti si fondano sulla legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne[58], il cui articolo 10 capoverso 1 impone al Consiglio federale di fare rapporto almeno una volta all'anno all'Assemblea federale sui problemi importanti di politica economica esterna. Inoltre, in virtù dell'articolo 10 capoverso 3, nell'ambito dei rapporti sulla politica economica esterna il Consiglio federale può sottoporre all'approvazione dell'Assemblea federale trattati internazionali, ad esempio sul traffico delle merci e dei servizi (tra cui gli ALS)[59].

Il resoconto sugli ALS si è ampliato nel corso del tempo: dal 2007, nei rapporti sulla politica economica esterna c'è un capitolo principale intitolato «Accordi di libero scambio con Stati terzi non membri dell'UE e dell'AELS» nel quale ci si occupa in primo luogo dell'orientamento strategico della politica di libero scambio svizzera e delle sfide che l'attendono. La Confederazione adduce sempre quale argomento che gli ALS sono uno strumento significativo per assicurare o facilitare alle aziende svizzere l'accesso ai mercati esteri e per proteggerle da discriminazioni esistenti e potenziali nei confronti dei loro principali concorrenti (soprattutto dall'UE e dagli Stati Uniti). Un obiettivo centrale della politica di libero scambio svizzera è anche il miglioramento delle condizioni generali e della certezza del diritto per le relazioni economiche con attori importanti per il sistema economico. Come nei messaggi, anche nella rappresentazione degli effetti degli ALS, all'interno dei rapporti sulla politica economica esterna, il Consiglio federale si limita tuttavia per lo più a ribadire questi obiettivi e l'importanza degli ALS quale strumento centrale della politica economica esterna svizzera.

58 RS **946.201**

59 I messaggi concernenti gli ALS che il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento nell'ambito dei rapporti sulla politica economica esterna vengono esaminati nel capitolo 4 (Analisi del contenuto dei messaggi) e non sono oggetto dell'analisi nel presente capitolo.

Nei rapporti del 2012 e del 2013, gli effetti degli ALS vengono descritti in modo dettagliato, per contro non riferito a singoli accordi, sulla scorta dello studio interno alla SECO del 2009 (cfr. n. 3.2). Si evidenzia come il commercio con i partner di libero scambio si sviluppi in modo più dinamico che con gli Stati con i quali non è stato concluso ancora alcun ALS. Non soltanto il commercio estero con i suddetti partner è cresciuto a una velocità quasi doppia rispetto alla media del commercio della Svizzera nel ventennio 1988–2008, bensì anche l'incremento degli investimenti diretti risulta maggiore nei Paesi partner di quanto non sia nella media[60]. Inoltre, negli ultimi anni il Consiglio federale ha sfruttato sempre di più il rapporto annuale sulla politica economica esterna per elucidare l'orientamento della politica di libero scambio svizzera e le sfide che l'attendono[61].

Nei rapporti sulla politica economica esterna si trovano soltanto in misura assai sporadica informazioni in merito a singoli ALS. Negli ultimi anni si menzionano soprattutto gli incontri dei comitati misti (p. es. nel caso della Cina o del CCG) e ci si occupa in modo mirato delle questioni che vi sono state trattate. Nel caso dell'ALS con il CCG si è riferito in merito all'attuazione in ritardo dell'Accordo da parte degli Stati membri del CCG[62]. Altrimenti, nei rapporti sulla politica economica esterna, il Consiglio federale comunica specialmente le proprie valutazioni sul perfezionamento degli ALS esistenti e sulla negoziazione di quelli nuovi. Non ha luogo un resoconto sistematico sull'applicazione e sull'attuazione degli ALS già in vigore.

5 Effetti sul commercio esterno della Svizzera

Il CPA ha incaricato l'istituto di ricerca BAKBASEL di analizzare, sulla base di dati commerciali internazionali, gli effetti degli ALS conclusi dalla Svizzera sul suo commercio estero. Il presente capitolo illustra e valuta i risultati di quest'analisi.

5.1 Scarsi effetti diretti comprovabili degli ALS sul commercio

Sintesi: dall'analisi svolta su incarico del CPA emerge che gli ALS esplicano pochi effetti diretti empiricamente comprovabili sul mercato estero della Svizzera. A trarre vantaggio dagli ALS sono in genere i settori d'esportazione farmaceutico, chimico, orologiero, della costruzione di macchinari e apparecchiature, nonché delle tecniche di misurazione. L'evoluzione delle esportazioni svizzere dipende comunque perlopiù dagli sviluppi congiunturali (sul piano globale e nei Paesi partner).

L'analisi svolta su incarico del CPA riguarda 12 ALS conclusi tra la Svizzera e Stati extraeuropei e in vigore da oltre cinque anni (tabella 8):

60 Rapporto sulla politica economica esterna 2012, FF **2013** 1119, in particolare pag. 1316
61 Particolarmente dettagliato nel Rapporto sulla politica economica esterna 2015, FF **2016** 673, in particolare pag. 698–699 e 736–737.
62 Rapporto sulla politica economica esterna 2015, FF **2016** 673, in particolare pag. 734

Tabella 7

ALS della Svizzera analizzati

– Turchia (1992)	– Cile (2005)
– Israele (1993)	– Repubblica di Corea (2007)
– Marocco (2000)	– Egitto (2008)
– Messico (2001)	– Unione doganale dell'Africa australe (2008)
– Giordania (2003)	– Canada (2009)
– Singapore (2003)	– Giappone (2009)

Fonte: BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 11

L'analisi giunge a risultati differenziati. In generale sono pochi i casi in cui gli ALS hanno incoraggiato attivamente il commercio. Tra essi figura in particolare il Messico, sia sul piano macroeconomico sia a livello di taluni gruppi di merci nei settori orologiero e chimico[63]. Lo stesso vale per la Corea del Sud nel settore dei prodotti farmaceutici, per il Cile nel settore orologiero e per Israele nel settore della costruzione di macchine e apparecchiature[64].

Nella maggioranza dei casi l'analisi di rottura strutturale effettuata rivela che l'evoluzione delle esportazioni svizzere verso un determinato Paese dipende essenzialmente dalla congiuntura generale di quest'ultimo e non dall'ALS[65]. Questo risultato è sostenuto dall'analisi dello sviluppo dei prodotti interni lordi nonché da confronti con Paesi concorrenziali per la Svizzera e con Paesi terzi con i quali la Svizzera non intrattiene relazioni di libero scambio. Gli ALS conclusi dalla Svizzera vanno fondamentalmente suddivisi nei due gruppi seguenti.

– La maggior parte dei Paesi dell'Africa, dell'America Centrale e del Sudamerica sottoposti a esame presentano un volume non determinante di scambi commerciali con la Svizzera e, in linea generale, le loro prospettive economiche non giustificano di per sé la conclusione di ALS. Questi erano stati dettati anche dallo scopo prevalentemente politico di creare uno spazio mediterraneo comune, perlomeno nel caso dei Paesi nordafricani.

– Il secondo gruppo riguarda piuttosto gli ALS più recenti conclusi con Paesi quali il Canada o il Giappone, come pure l'Egitto e l'Unione doganale dell'Africa australe. Tali ALS sono stati conclusi nella fase di grandi turbolenze economiche che ha preceduto la crisi economica e finanziaria degli anni 2008/2009. Lo sviluppo del commercio è quindi stato influenzato da una moltitudine di fattori eccezionali di entità tale che non è possibile pronunciarsi con certezza sugli effetti specifici degli ALS.

In questo secondo gruppo, il Giappone e l'Egitto rappresentano casi particolari poiché, oltre alle crisi internazionali, essi hanno dovuto far fronte a sconvolgimenti

63 BAKBASEL (2016): *Evaluation zu den Auswirkungen von FHA*, 40–41
64 BAKBASEL (2016): *Evaluation zu den Auswirkungen von FHA*, 30, 42, 46
65 BAKBASEL (2016): *Evaluation zu den Auswirkungen von FHA*, 25–27

nazionali quali, rispettivamente, l'incidente nucleare di Fukushima e gli attentati di Luxor. Nonostante tali crisi, si direbbe tuttavia che l'ALS con l'Egitto abbia prodotto un effetto quantomeno parziale dato che la conclusione dell'accordo con l'UE da parte di questo Paese e dell'accordo con la Svizzera ha condotto in tempi brevi a un'inversione di tendenza e a un nuovo incremento assoluto del volume degli scambi commerciali.

5.2 Effetti commerciali diretti degli ALS piuttosto sovrastimati

Sintesi: l'analisi delle ricadute degli ALS sul commercio estero induce a ritenere che gli effetti economici diretti degli ALS siano verosimilmente sovrastimati dall'opinione pubblica. Ciononostante, i presunti effetti di promozione del commercio non costituiscono la sola ragione per la quale sono conclusi. Come tutti gli ALS, anche i nuovi accordi conclusi con nazioni asiatiche e latinoamericane in piena espansione economica hanno lo scopo di rafforzare la certezza giuridica nelle relazioni commerciali con tali Stati partner. Gli ALS offrono inoltre un accesso preferenziale alle autorità degli Stati partner (tra l'altro mediante l'istituzione di un comitato misto), cosa che consente una soluzione più rapida degli eventuali problemi derivanti dalle relazioni commerciali.

L'analisi degli effetti è stata condotta in primo luogo sulle relazioni commerciali con Paesi economicamente emergenti che denotano una crescita economica superiore alla media. Al riguardo va tenuto presente che lo sviluppo congiunturale di questi Paesi è suscettibile di esercitare un influsso superiore sui loro scambi con la Svizzera rispetto all'entrata in vigore di ALS. In questi casi gli ALS costituirebbero piuttosto il risultato delle dinamiche economiche negli Stati partner e non la loro causa. L'approccio analitico di BAKBASEL non permette tuttavia di chiarire con esattezza questi eventuali legami di causa-effetto[66]. Esso consente, per contro, di confrontare le relazioni commerciali della Svizzera con quelle di Paesi concorrenti. L'analisi va quindi oltre il semplice confronto temporale e trasversale delle relazioni commerciali della Svizzera con i Paesi a seconda che essi siano o meno partner di ALS.

L'approccio analitico adottato non ha potuto tener conto del fatto che una parte delle imprese non utilizzano al meglio gli ALS. Non sempre le strutture amministrative dei Paesi partner sono comparabili a quelle degli Stati europei in termini di efficacia. È molto probabile che, qualora comporti riduzioni doganali relativamente esigue, l'ALS non si riveli in alcun caso vantaggioso per un'impresa, se si considerano i costi amministrativi legati al suo utilizzo, quali le formalità doganali, prove d'origine ecc., che potrebbero superare i risparmi doganali.

Spesso gli ALS rappresentano un'occasione per sviluppare o migliorare queste strutture. In tal modo essi producono effetti che non emergono direttamente dalle statistiche commerciali. Non da ultimo è possibile che, a causa di lunghi termini transitori convenuti contrattualmente, per singoli beni gli effetti siano molto posticipati; di conseguenza gli effetti non possono più essere attribuiti con chiarezza agli

66 L'approccio analitico adottato da BAKBASEL è descritto nell'allegato 2.

ALS. Verosimilmente l'opinione pubblica tende in parte a sottovalutare il fatto che la conclusione di ALS non consenta una completa eliminazione degli ostacoli al commercio (e quindi neanche un libero scambio in senso stretto) bensì soltanto un accesso privilegiato al mercato per gli Stati partner coinvolti. Nell'analisi sugli effetti non è stato tenuto conto delle prestazioni di servizi, degli investimenti, della protezione della proprietà intellettuale e, in generale, degli effetti degli ostacoli al commercio non tariffali.

6 Conclusioni

Nel corso degli ultimi anni la Svizzera è riuscita con successo a estendere costantemente la sua rete mondiale di ALS. Oltre alla soppressione degli ostacoli al commercio, gli ALS perseguono l'obiettivo centrale di garantire la certezza del diritto nelle relazioni commerciali con gli Stati partner fissando principi di politica commerciale. Nella presente valutazione è stata conferita priorità alle informazioni della Confederazione sugli effetti attesi e reali degli ALS, nonché alle basi su cui poggiano tali informazioni. L'analisi del CPA mostra che la Confederazione dispone soltanto limitatamente di informazioni di base sistematiche relative agli effetti attesi e reali degli ALS. Le analisi standard effettuate all'interno dell'Amministrazione sono focalizzate sullo scambio di merci. Nel quadro dell'attuazione degli ALS la Confederazione non esegue alcun monitoraggio sistematico ad eccezione delle perdite doganali o dei controlli delle prove d'origine. Nei messaggi e nei rapporti del Consiglio federale il resoconto sugli effetti attesi e reali degli ALS è assai formalizzato e rinvia raramente ad ALS concreti. L'analisi effettuata dall'istituto di ricerca BAKBASEL su incarico del CPA mostra che dai dati relativi al commercio si constatano soltanto pochi effetti diretti degli ALS esaminati sul commercio estero della Svizzera.

6.1 Analisi degli effetti attesi limitate perlopiù allo scambio di merci

In merito agli effetti attesi degli ALS, in genere la Confederazione dispone di informazioni di base sistematiche soltanto in misura limitata. Dai documenti interni dell'Amministrazione consultati dal CPA e dai colloqui condotti in seno all'Amministrazione federale si evince che le analisi economiche dettagliate svolte dall'Amministrazione nell'ambito della valutazione e della preparazione di negoziati di libero scambio, vertono prevalentemente sullo scambio di merci. Fondate sulle statistiche attuali relative alle importazioni e alle esportazioni, tali analisi consentono di valutare l'importanza economica dei partner commerciali per i diversi settori d'esportazione della Svizzera, nonché per l'agricoltura svizzera. Sulla base delle tariffe doganali vigenti viene inoltre valutato il potenziale risparmio che gli ALS possono generare in materia di diritti doganali per i diversi settori d'esportazione svizzeri. Finora sono state svolte analisi economiche più approfondite in un unico caso (TTIP).

Con il rapporto sulla politica economica esterna del 2009 il Consiglio federale ha incluso nella propria strategia di politica economica esterna obiettivi di sviluppo sostenibile; tale integrazione non ha però trovato rispondenza nelle informazioni di base della Confederazione inerenti alla valutazione degli effetti attesi degli ALS. Finora il Consiglio federale e la SECO quale autorità responsabile si sono sempre rifiutati di effettuare studi sulla sostenibilità degli ALS. Gli argomenti addotti al riguardo dal Consiglio federale sono tuttavia oggi contestati all'interno delle cerchie interessate. Va inoltre osservato che il rifiuto sistematico di svolgere studi di questo tipo è in contraddizione con singole decisioni adottate dal Consiglio federale in termini di promozione dello sviluppo sostenibile.

6.2 Nessun monitoraggio sistematico degli effetti reali

A prescindere dal settore doganale, la Confederazione non effettua alcun monitoraggio sistematico inerente alla valutazione degli effetti reali degli ALS. In un'analisi svolta nel 2009 e aggiornata nel 2016, la SECO ha esaminato le ripercussioni economiche degli ALS sulla base di dati commerciali e di statistiche relative a investimenti diretti esteri. La versione aggiornata non era tuttavia a disposizione del CPA al momento della conclusione del presente rapporto. Studi scientifici come pure talune esperienze illustrate da esponenti del mondo economico mostrano che, soprattutto nella fase iniziale, le imprese utilizzano in modo inappropriato gli ALS o non li utilizzano affatto. Tali effetti non emergono tuttavia dalle analisi fondate su dati commerciali.

Per esaminare con precisione l'uso degli ALS da parte degli esportatori svizzeri devono essere consultati i dati doganali degli Stati partner. Soltanto in tal modo è possibile valutare con esattezza se un prodotto è stato esportato in virtù di un ALS e se l'esportatore ha potuto trarre profitto dall'accesso preferenziale alla dogana estera. Dato che l'accesso a tali dati presuppone la cooperazione degli Stati partner, la migliore soluzione in assoluto consisterebbe in una valutazione svolta in collaborazione con gli Stati partner. Sarebbe ideale prevedere una tale collaborazione già negli ALS e iscrivere questo principio sul piano istituzionale affinché sia garantito, ad esempio, lo scambio di dati corrispondente.

Secondo il CPA non è appropriato attribuire ai comitati misti istituiti nel quadro degli ALS la responsabilità esclusiva di tutte le questioni riguardanti l'attuazione. Dal momento che le attività dei comitati misti non sono oggetto di resoconti sistematici e istituzionalizzati, le tematiche trattate e le modalità di lavoro risultano poco trasparenti e di difficile valutazione.

6.3 Informazioni utili per lo svolgimento dei negoziati ma poco trasparenti

La negoziazione e la conclusione di ALS possono essere considerate alla stregua di un processo continuo di ampliamento e ulteriore sviluppo della rete svizzera di ALS sulla base dei precedenti negoziati di libero scambio. Nonostante questa continuità,

gli studi condotti dal CPA su alcuni casi specifici di ALS selezionati rivelano che la Confederazione utilizza basi di informazioni differenti a seconda dello Stato partner. Il CPA giudica appropriato questo utilizzo delle informazioni quando si tratta di preservare il maggiore margine di manovra possibile nei negoziati internazionali e, possibilmente, di condurli a buon fine. Per contro, al CPA è chiaro soltanto in parte quali siano le informazioni sugli effetti degli ALS utilizzate dall'Amministrazione federale, i tempi e le modalità di utilizzo, nonché le basi di tali informazioni.

Il quadro dell'AELS nell'ambito del quale la Svizzera conduce la maggior parte dei suoi negoziati di libero scambio si rivela complessivamente utile. Esso comporta invero un livello di negoziati supplementare, poiché i rispettivi membri devono coordinare i loro interessi prima di avviare negoziati internazionali con gli Stati partner, ma la Confederazione ne trae comunque vantaggio potendo usufruire delle risorse soprattutto amministrative e organizzative della segreteria dell'AELS.

6.4 Resoconti molto formalizzati e poco specifici

Nei messaggi concernenti l'approvazione degli ALS negoziati, il Consiglio federale deve comunicare al Parlamento le proprie stime sugli effetti previsti degli accordi. Analizzando tali messaggi, il CPA ha constatato che il Consiglio federale fornisce molte più informazioni sullo scambio bilaterale di merci che sulle discriminazioni che si intende evitare o eliminare stipulando ALS. Discriminazioni si presentano quando gli esportatori svizzeri non beneficiano dello stesso livello di accesso ai mercati esteri riservato, invece, alla concorrenza di altri Paesi. Obiettivo centrale del Consiglio federale è impedire ed eliminare tali discriminazioni mediante la conclusione di ALS.

Il CPA ha analizzato anche i rapporti del Consiglio federale sulla politica economica esterna, all'interno dei quali gli ALS hanno assunto sempre maggiore importanza negli ultimi anni. Tuttavia, il Consiglio federale si limita perlopiù a illustrare l'orientamento strategico della politica di libero scambio svizzera e le sfide che l'attendono, riferendosi soltanto in modo molto mirato e non sistematico alle conseguenze concrete degli ALS esistenti e alle attività per la loro attuazione.

6.5 Scarsi effetti diretti degli ALS sul commercio estero della Svizzera

Dall'analisi svolta su incarico del CPA dall'istituto di ricerche BAKBASEL emerge che gli ALS presi in esame esplicano pochi effetti diretti empiricamente comprovabili sul mercato estero della Svizzera. A trarre vantaggio dagli ALS sono in genere i settori d'esportazione farmaceutico, chimico, orologiero, della costruzione di macchinari e apparecchiature, nonché delle tecniche di misurazione. L'evoluzione delle esportazioni svizzere dipende comunque perlopiù dagli sviluppi congiunturali (sul piano globale e nei Paesi partner).

L'approccio analitico applicato non ha potuto tener conto della problematica relativa all'utilizzazione in parte scarsa o del tutto mancante degli ALS da parte delle imprese. Spesso gli ALS sono utilizzati in quanto opportunità per ampliare o migliorare la cooperazione con le autorità dello Stato partner.

Gli ALS servono anche a creare una maggiore certezza del diritto nelle relazioni commerciali internazionali, mediante l'iscrizione in essi – e quindi a livello di trattato internazionale – di principi di politica commerciale e giuridici. In taluni settori essi completano il diritto definito dagli accordi multilaterali, precisano disposizioni poco chiare e creano così maggiore certezza del diritto. Talvolta superano il livello minimo di tutela garantito dagli accordi multilaterali per settori particolarmente importanti. Gli ALS esplicano in tal modo ulteriori effetti che non figurano direttamente nelle statistiche commerciali. È probabile che l'opinione pubblica sottovaluti in parte il fatto che la conclusione di ALS comporti soltanto un accesso preferenziale al mercato per gli Stati partner partecipanti e non elimini del tutto gli ostacoli al commercio (cosa che esclude un libero scambio in senso stretto).

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
AFD	Amministrazione federale delle dogane
ALS	Accordi di libero scambio
art.	articolo
CCG	Consiglio di Cooperazione del Golfo
CDG	Commissioni della gestione
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS *101*)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
GATS	Accordo generale sugli scambi di servizi (*General Agreement on Trade in Services*)
GATT	Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
IPI	Istituto Federale della Proprietà Intellettuale
LParl	Legge sul Parlamento
OCSE	Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economici
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Organizzazione non governativa
PIL	Prodotto interno lordo
PMI	Piccole e medie imprese
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
S-GE	*Switzerland Global Enterprise*
SGP	Sistema generale di preferenze
TiSA	Accordo sugli scambi di servizi (*Trade in Services Agreement*)
TPP	Partenariato transpacifico (*Trans-Pacific Partnership*)
TTIP	Partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*)
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura

Bibliografia e indice dei documenti

Ambühl Michael / Scherer Daniela (2014), «Zu den Verfahren rund um die Aushandlung von internationalen Verträgen», in: *LeGes* 2014/3, pagg. 375–382.

Amministrazione federale delle dogane (2016), *Commerce extérieur suisse 2015,* Rapporto annuale – Analisi parziale, giugno 2016.

BAKBASEL (2016), *Evaluation der Auswirkungen von Freihandelsabkommen*. *Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle*, Berna, Controllo parlamentare dell'amministrazione.

Banca nazionale svizzera (2016), *Balance des paiements et position extérieure de la Suisse*, Zurigo.

Bergstrand Jeffrey H. / Baier Scott L. (2010), «An Evaluation of Swiss Free Trade Agreements Using Matching Economics», in: *Aussenwirtschaft* 65(3), pagg. 239–250.

Binswanger Mathias (2009), *Globalisierung und Landwirtschaft: Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel*, Vienna, Picus.

Braunschweig Thomas (2009), «Freihandelsabkommen in der Kritik: Wider die Zementierung struktureller Ungerechtigkeit», in: *Die Volkswirtschaft* 10/2009, pag. 33.

Bussmann Werner (2009), «Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen», in: *LeGes* 2009/2, pagg. 175–189.

Cancelleria federale (2017), Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale. 3a edizione riveduta e corretta, gennaio 2012, Versione marzo 2017. www.bk.admin.ch > Documentazione > Lingue > Documenti in italiano > Documentazione per la redazione di testi ufficiali > Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale, (stato: 22.03.2017).

Chiavacci David / Blind Georg / Schaub Matthias / Ziltener Patrick (2012), «Ist das Freihandels- und wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (FHWPA) zwischen der Schweiz und Japan (bereits) eine Erfolgsgeschichte? Hauptergebnisse einer empirischen Analyse zu Umsetzung und Wirkung», in: *Asiatische Studien*: rivista della Schweizerische Asiengesellschaft 66/1, pagg. 19–56.

Consiglio federale svizzero (2008), Strategia per uno sviluppo sostenibile: Linee guida e piano d'azione 2008–2011, rapporto del Consiglio federale del 16 aprile 2008.

Consiglio federale svizzero (2015), Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali, rapporto in adempimento del postulato Keller-Sutter (13.4022), giugno 2015.

Consiglio federale svizzero (2016), Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019.

Cottier Thomas / Egger Peter / Francois Joseph / Manchin Miriam / Shingal Anirudh / Sieber-Gasser Charlotte (2014), *Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations*, studio commissionato dalla SECO, luglio 2014, Berna, World Trade Institute.

Egger Peter / Francois Joseph / Manchin Miriam / Nelson Douglas (2015), «Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy», in: *Economic Policy* 30(83), pagg. 539–584.

Freihofer Daniel / Bernhard Edith (2016), «Eine Handels- und Investitionspartnerschaft EU–USA hat in jedem Fall Folgen für die Schweiz», in: *Die Volkswirtschaft* 7–8/2014, pagg. 51–52.

International Centre for Trade and Sustainable Development (2015), *The Environmental Dimension of New and Renegotiated Swiss/EFTA Free Trade Agreements,* commissionato dall'Ufficio federale dell'ambiente, Ginevra, aprile 2015.

Mader Luzius (2005), «Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?», in: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 16(1), 29–37.

Moser Peter / Lehmann Ralph / Forster Michael / Werner Martin (2011), «Exportpotenziale im Dienstleistungssektor», in: *Die Volkswirtschaft* 4/2011, pagg. 12–15.

Müller Larissa / Nussbaumer Timothey (2016), «Bedeutung der Freihandelsabkommen wächst – auch für die Schweiz», in: *Die Volkswirtschaft* 6/2016, pagg. 14–18.

Plummer Michael G. / Cheong David / Shintaro Hamanaka (2010), *Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements,* Manila, Asian Development Bank.

Rapporto del 12 gennaio 2005 sulla politica economica esterna 2004 e Messaggi concernenti accordi economici internazionali (FF *2005* 949).

Rapporto del 13 gennaio 2010 sulla politica economica esterna 2009 e Messaggi concernenti accordi economici internazionali (FF *2010* 393).

Rapporto del 13 gennaio 2016 sulla politica economica esterna 2015 e Messaggi concernenti accordi economici internazionali e Rapporto concernente le misure tariffali adottate nel 2015 (FF *2016* 673).

Rapporto del 14 gennaio 2015 sulla politica economica esterna 2014 e Messaggi concernenti accordi economici internazionali e Rapporto concernente le misure tariffali adottate nel 2014 (FF *2015* 1273).

Rapporto del 9 gennaio 2013 sulla politica economica esterna 2012 e Messaggi concernenti accordi economici internazionali (FF *2013* 1119).

Rapporto dell'11 gennaio 2006 sulla politica economica esterna 2005 e Messaggi concernenti accordi economici internazionali e la legge federale sul nuovo dispositivo normativo concernente il rapporto sulla politica economica esterna (FF *2006* 1547).

Schaub Matthias (2009), «Präferenzielle Handelsabkommen in der Praxis: Herausforderungen bei der Umsetzung», in: *Die Volkswirtschaft* 10/2009, pagg. 16–19.

Segreteria di Stato dell'economia (2009), *Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU* www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Economia esterna > Libero scambio > Wirtschaftliche Auswirkungen von Freihandelsabkommen.

Segreteria di Stato dell'economia (2014), *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der globalen Wertschöpfungsketten für die Schweiz – Analysen auf Basis einer neuen Datengrundlage*. Strukturberichterstattung n. 53/1.

Segreteria di Stato dell'economia (2016a), Contenuto degli accordi di libero scambio www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Accordi li libero scambio > Contenuto degli accordi di libero scambio (Stato: 20 luglio 2016).

Segreteria di Stato dell'economia (2016b), Sviluppo della rete di accordi di libero scambio
www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Accordi li libero scambio > Sviluppo della rete di accordi di libero scambio (Stato: 20 luglio 2016).

Senti Richard (2013), *Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen*, Zurigo, Dike.

Senti, Richard (2015), *TTIP – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA: Auswirkungen auf die Schweiz*, Zurigo, Dike.

Ufficio federale dell'ambiente (2013), *Economie verte: Compte rendu et plan d'action*, rapporto dell'8 marzo 2013 al Consiglio federale.

Ufficio federale di giustizia (2014), Evoluzione successiva al 2003 della prassi del Consiglio federale e dell'Assemblea federale in materia di referendum facoltativo sui trattati internazionali, rapporto del 19 agosto 2014.

Ufficio federale di statistica (2016), Prodotto interno lordo – dati, indicatori. www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Economia nazionale > Conti nazionali > Prodotto interno lordo (stato: 20 luglio 2016)

Unione Svizzera dei contadini (2012), *Wie ernährt sich die Schweiz? Situationsbericht 2012,* Brugg.

Widmer Thomas (2007), «Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaat», in: *ÖHW – Das öffentliche Haushaltwesen in Österreich* 48(1–2), 69–93.

Ziltener Patrick (2014a), *Freihandelsabkommen China: Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit der Volksrepublik China für Schweizer Exporte*, Zurigo, Switzerland Global Enterprise.

Ziltener Patrick (2014b), FTA GCC: *Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit GCC (Kuwait, Bahrain, Saudi-Arabien, Katar, Vereinigte Arabische Emirate, Oman) für Schweizer Exporte*, Zurigo, Switzerland Global Enterprise.

Ziltener Patrick (2014c), *Freihandelsabkommen Zentralamerika: Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit Zentralamerika für Schweizer Exporte*, Zurigo, Switzerland Global Enterprise.

Ziltener Patrick (2016), *The Free Trade And Economic Partnership Agreement (FTEPA): An Evaluation of its Utilization by Swiss and Japanese Companies 2009–2014*, Zurigo, Switzerland Global Enterprise.

Ziltener Patrick / Blind Georg D. (2014), *Evaluierung der FHA-Nutzung durch Schweizer Exporteure, 2012/13: Effektivität der Schweizer Freihandelsabkommen (FHA) weltweit*, Zurigo, Switzerland Global Enterprise.

Ziltener Patrick / Blind Georg D. (2015), *Switzerland's New Free Trade Agreements (FTA): Ex-ante Evaluations of the Saving Potential – Opportunities in Asia, Middle East and America for Swiss Exporters*, Zurigo, Switzerland Global Enterprise.

Elenco delle persone intervistate

Aebi, Adrian	Vicedirettore, Unità di direzione Mercati e creazione di valore, Ufficio federale dell'agricoltura, DEFR
Aeschbacher, Ralf	Senior Advisor Sezione Accordi di libero scambio e accordi doganali, Amministrazione federale delle dogane, DFF
Agazzi, Isolda	Esperta di commercio internazionale, Alliance Sud
Altermatt, Maurice	Capo della Divisione economica, Fédération de l'industrie horlogère suisse
Atteslander, Jan	Responsabile Commercio estero, Economiesuisse
Braunschweig, Thomas	Esperto di politica commerciale, settore materie prime – commercio – finanze, Public Eye (già «Dichiarazione di Berna»)
Büchel, Karin	Caposettore Accordi di libero scambio / AELS, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Bugmann, Yves	Capo della Divisione giuridica, Fédération de l'industrie horlogère suisse
Bürgi, Elisabeth	Docente, Facoltà di diritto, Interdisziplinäres Zentrum für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt und World Trade Institute, Università di Berna
Chambovey, Didier	Ambasciatore, capo del campo di prestazioni Commercio mondiale, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Corpataux, José	Segretario centrale, Unione sindacale svizzera
Egger, Francis	Capo del Dipartimento economia, formazione e affari internazionali, Unione svizzera dei contadini
Egger, Peter	Professore, Capo Professore in Applied Economics, Innovation and Internationalization, KOF Konjunktur-forschungsstelle, PF Zurigo
Etter, Christian	Ambasciatore, capo Servizi specializzati economia esterna, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Flückiger, Peter	Direttore, Federazione tessile Svizzera
Gschwend, Roger	Caposettore Diritto economico internazionale, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Henggi, Bruno	Capo Public Affairs, Pharmasuisse
Hug, Peter	Segretario politico specializzato del Gruppo PS
Ineichen-Fleisch, Marie-Gabrielle	Segretaria di Stato, direttrice della SECO, direttrice della Direzione economia esterna, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Jandrasits, Erik	Settore Transazioni commerciali, Restrict List und Landesversorgung, Scienceindustries
Kohl, Jean-Philippe	Vicedirettore, Caporeparto politica economica, Swissmem

Kränzlein, Tim	Capo sostituto Settore Relazioni commerciali, Ufficio federale dell'agricoltura, DEFR
Orlando, Alfonso	Head of ExportHelp, Switzerland Global Enterprise
Pasche, Jean-Daniel	Presidente, Fédération de l'industrie horlogère suisse
Pauletto, Christian	Capo del Settore Servizi, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Perritaz, Christophe	Capo del Settore Misure non tariffarie, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Rohn-Brossard, Martine	Responsabile Sezione Europa, commercio e collaborazione allo sviluppo, Ufficio federale dell'ambiente, DATEC
Röösli, Beat	Capo del Settore Affari internazionali, Unione Svizzera dei Contadini
Schad, Rolf	Capo della Divisione Basi e misure economiche, Amministrazione federale delle dogane, DFF
Schäli, Mathias	Capo Relazioni commerciali internazionali, Istituto Federale della Proprietà Intellettuale, DFGP
Siegenthaler, Lukas	Capo del settore Investimenti internazionali e imprese multinazionali, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Spaeti, Gabriel	Capo del settore Circolazione internazionale delle merci, Segreteria di Stato dell'economia, DEFR
Stephan, Nicolas	Caposezione Economia estera, Swissmem
Tschumi Canosa, Xavier	Sezione Europa, commercio e collaborazione allo sviluppo, Ufficio federale dell'ambiente, DATEC
Von Wattenwyl, Lucas	Capo sostituto Relazioni commerciali internazionali, Istituto Federale della Proprietà Intellettuale, DFGP
Zbinden, Martin	Deputy Secretary-General, AELS
Ziltener, Patrick	Professore titolare e libero docente, Università di Zurigo

Allegato 1

Elenco degli accordi di libero scambio della Svizzera per regione

Partner	Situazione / osservazioni[1]
Europa	
Convenzione AELS[2]	In vigore dal 03.05.1960
Comunità economica europea[3]	In vigore dal 01.01.1973; bilaterale
Isole Färöer	In vigore dal 01.03.1995; bilaterale
Macedonia	In vigore dal 01.05.2002
Serbia	In vigore dal 01.10.2010
Albania	In vigore dal 01.11.2010
Ucraina	In vigore dal 01.06.2012
Montenegro	In vigore dal 01.09.2012
Bosnia ed Erzegovina	In vigore dal 01.01.2015
Unione doganale Russia-Bielorussia-Kazakistan	Negoziati interrotti
Croazia	ALS abrogato il 01.07.2013 (adesione della Croazia all'UE)
Mediterraneo	
Turchia	In vigore dal 01.04.1992
Israele	In vigore dal 01.07.1993
Autorità Palestinese	In vigore dal 01.07.1999
Marocco	In vigore dal 01.12.1999
Giordania	In vigore dal 01.09.2002
Tunisia	Applicato dal 01.06.2005; in vigore dal 01.06.2006
Libano	In vigore dal 01.01.2007
Egitto	Applicato dal 01.08.2007; in vigore dal 01.09.2008
Algeria	In negoziazione
America centrale e Sudamerica	
Messico	In vigore dal 01.07.2001
Cile	In vigore dal 01.12.2004
Colombia	In vigore dal 01.07.2011
Perù	In vigore dal 01.07.2011
Stati dell'America centrale[4]	In vigore dal 29.8.2014 (Panama e Costa Rica)

Partner	Situazione / osservazioni[1]
Asia	
Singapore	In vigore dal 01.01.2003
Repubblica di Corea	In vigore dal 01.09.2006
Giappone	In vigore dal 01.09.2009; bilaterale
Hong Kong	In vigore dal 01.10.2012
Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC)[5]	In vigore dal 01.07.2014
Cina	In vigore dal 01.07.2014; bilaterale
Tailandia	Negoziati interrotti
Indonesia	In negoziazione
India	In negoziazione
Vietnam	In negoziazione
Malaysia	In negoziazione
Filippine	In negoziazione
Africa meridionale	
Unione doganale dell'Africa australe (SACU)[6]	In vigore dal 01.05.2008
Nord America	
Canada	In vigore dal 01.07.2009

Fonte: SECO (2016b): Lo sviluppo della rete di Accordi di libero scambio
(Stato: 1° aprile 2016)

1 Senza alcuna indicazione si tratta di un accordo concluso all'interno dell'AELS
2 Svizzera, Liechtenstein, Norvegia, Islanda
3 UE 28
4 Costa Rica, Guatemala, Panama
5 Arabia Saudita, Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman, Qatar
6 Botswana, Lesotho, Namibia, Sudafrica, Swaziland

Allegato 2

Approccio analitico dello studio di BAKBASEL

Per valutare gli effetti degli accordi di libero scambio, la BAKBASEL si è basata sulla banca dati Comtrade dell'ONU[67], che contiene tutte le informazioni commerciali di tutti i Paesi del mondo dal 1962. Tutte le analisi sono state effettuate mediante dati riguardanti le importazioni. Questo ha permesso d'includere nell'analisi anche le relazioni commerciali dei Paesi concorrenti. Sulla scorta di questi dati sono stati eseguiti test di rottura strutturale, per evidenziare cambiamenti sostanziali nelle dinamiche delle relazioni commerciali della Svizzera sia con i Paesi con cui ha concluso un ALS (Paesi ALS) sia con i Paesi terzi. La stessa analisi è stata eseguita per le relazioni commerciali che i Paesi concorrenti della Svizzera intrattengono con i Paesi ALS. Per escludere che gli effetti riscontrati nell'analisi del Paese ALS non siano solo il risultato di dinamiche economiche, è stato creato un gruppo di controllo con altri Paesi (Paesi terzi) che presentano uno sviluppo e una struttura economica simili a quelli del Paese ALS ma che non hanno (ancora) concluso un accordo di libero scambio con la Svizzera. Si tratta in particolare degli Stati Uniti, dell'Uruguay, dell'Indonesia, della Malaysia e della Nigeria. Mediante un'analisi della concorrenza si è inoltre verificato se l'intensificarsi degli scambi della Svizzera con i Paesi ALS rispetto ai Paesi concorrenti sia da ricondurre all'esistenza di un accordo di libero scambio. Per Paesi concorrenti s'intendono i Paesi simili alla Svizzera dal profilo della struttura economica, dell'apertura e del livello di sviluppo, ossia che perseguono obiettivi d'esportazione simili. Concretamente si tratta di: Olanda, Danimarca, Turchia, Corea del Sud. Le analisi sono state eseguite sia per il commercio in generale con i Paesi selezionati sia per settori prescelti.

67 http://comtrade.un.org (stato: 20 luglio 2016)

Colophon

Autori dell'indagine

Dr. Christian Hirschi (responsabile del progetto)

Dr. Lea Meyer (collaboratrice scientifica)

Dr. Nicolas Grosjean (collaboratore scientifico)

Christoph Wellig (collaboratore scientifico)

Ursula Walther (collaboratrice scientifica)

Rapporto di esperti esterni

Kai Gramke, BAKBASEL (responsabile del progetto)

Reto Krummenacher, BAKBASEL (collaboratore scientifico)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia la Segreteria di Stato dell'economia per aver messo a disposizione documenti e dati nonché i suoi collaboratori per le informazioni fornite. Esprime inoltre la sua gratitudine anche nei confronti dell'Amministrazione federale delle dogane, dell'Ufficio federale dell'ambiente come pure delle associazioni e di altre organizzazioni per i documenti messi a disposizione. Un particolare ringraziamento va infine a tutti gli interlocutori per la loro disponibilità e le informazioni trasmesse.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco