

Accordi di libero scambio: negoziati importanti in futuro

dossierpolitica

1. novembre 2010 Numero 20

Liberalizzazione del commercio. A proposito di commercio mondiale si può fare una doppia constatazione : i negoziati dell'OMC nell'ambito del ciclo di Doha sono ad un punto morto e il numero di accordi di libero scambio aumenta rapidamente. La Svizzera deve così sviluppare la propria rete di accordi di libero scambio parallelamente al suo impegno nell'ambito dell'OMC per migliorare l'accesso ai mercati esteri ed evitare la discriminazione. Secondo l'economia, la qualità è più importante della quantità. Gli accordi stipulati devono così coprire i servizi, gli investimenti, i mercati pubblici, le agevolazioni del commercio, la protezione della proprietà intellettuale e la concorrenza. Allo scopo di evitare regolamentazioni opache occorre, in occasione della liberalizzazione del commercio di merci, sopprimere tutti i dazi doganali ed introdurre regole d'origine uniformi e liberali. Inoltre, occorre colmare due lacune nella rete di accordi: gli Stati Uniti e il Brasile.

La posizione di economieuisse

- ▶ Parallelamente al suo impegno nell'ambito dell'OMC, la Svizzera deve continuare a sviluppare la propria rete di accordi di libero scambio.
- ▶ E' importante che gli accordi conclusi coprano i servizi, gli investimenti, i mercati pubblici, le agevolazioni del commercio, la protezione della proprietà intellettuale e la concorrenza.
- ▶ Le priorità geografiche sono l'India, la Cina, la Russia e i paesi emergenti. Inoltre, occorre correggere due lacune nella rete di accordi: gli Stati Uniti e il Brasile.

Fine o rinascita del mercantilismo?

► Gli investimenti diretti della Svizzera all'estero sono stati moltiplicati per quattordici nel corso degli ultimi venti anni

L'economia svizzera ha una forte vocazione internazionale. Il commercio di beni e di servizi è più che quadruplicato nel corso degli ultimi due decenni. Gli investimenti diretti realizzati all'estero da imprese svizzere si sono perfino moltiplicati per quattordici in questo intervallo. La produzione di beni e la fornitura di servizi si basano sempre più su catene di creazione di valore internazionali: un prodotto non è più fabbricato in Svizzera dalla A alla Z. Le materie prime e i semiprodotti sono spesso importati, trasformati in Svizzera, poi esportati sotto la forma di prodotti semifiniti o finali. Questo vale sia per le multinazionali, sia per le piccole e medie imprese. Il confine tra i beni «indigeni» ed «esteri» si attenua: «In today's world, the old mercantilist notion of «us» against «them», of «resident» against «rest of world», has lost much of its meaning»¹.

► Sempre più Stati tentano di proteggere i propri mercati

In risposta alla crisi economica e finanziaria mondiale e all'intensificazione della concorrenza tra piazze economiche, si osserva sul piano della politica economica l'emergenza di politiche industriali mercantiliste. Sempre più Stati tentano oggi di proteggere i propri mercati e la propria economia indigena. Essi aumentano i dazi doganali, introducono clausole «buy local», riducono gli investimenti e assumono misure di politica monetaria per promuovere le esportazioni. Dal novembre 2008, quando i capi di Stato e di governo del G20 si erano impegnati «to refrain from raising new barriers to investment or to trade in goods and services»², questi paesi hanno da soli introdotto 395 nuove misure protezionistiche. Circa 90 misure concernono direttamente la Svizzera.³

► OMC: un'assicurazione contro il protezionismo

L'economia svizzera ha bisogno di un'apertura dei mercati garantita contrattualmente e da condizioni-quadro stabili per il commercio e gli investimenti transfrontalieri. I negoziati condotti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sono il miglior mezzo per raggiungere questi obiettivi. In effetti, l'OMC crea regole generali ed applicabili a tutti, impedendo così che la legge del più forte venga applicata nel commercio mondiale. Il principio della nazione più favorita («most favoured nation», MFN) obbliga i membri dell'OMC a trattare tutti i loro partner in maniera identica. Inoltre, secondo il principio del trattamento nazionale («national treatment»), i beni importati non devono essere penalizzati rispetto ai prodotti indigeni.

► La Svizzera deve estendere la propria rete di accordi di libero scambio al fine di migliorare l'accesso ai mercati esteri e di evitare la discriminazione

L'OMC ha fatto le sue esperienze come «assicurazione» contro un nuovo aumento delle misure protezionistiche. Tuttavia, dopo nove anni di negoziati, i suoi 153 membri non sono riusciti a mettersi d'accordo sulle modalità della liberalizzazione del commercio nell'ambito del ciclo di Doha. Di conseguenza, sempre più Stati si lanciano nella negoziazione di accordi bilaterali di libero scambio. La Svizzera cerca così di estendere la propria rete di accordi. Un'inchiesta di economie svizzere ha mostrato che questa strategia di politica economica estera comporta delle sfide per i paesi esportatori, ma che comunque essa è fermamente sostenuta.

¹ Discorso di Pascal Lamy, direttore generale dell'OMC, tenuto il 15 ottobre 2010 davanti al Senato francese, cf. www.wto.org

² Dichiarazione del G-20 sui mercati finanziari e l'economia mondiale, 15 novembre 2008.

³ Evenett Simon (2010): *Managed Exports and the Recovery of World Trade: The 7th GTA Report*. Vgl. www.globaltradealert.org

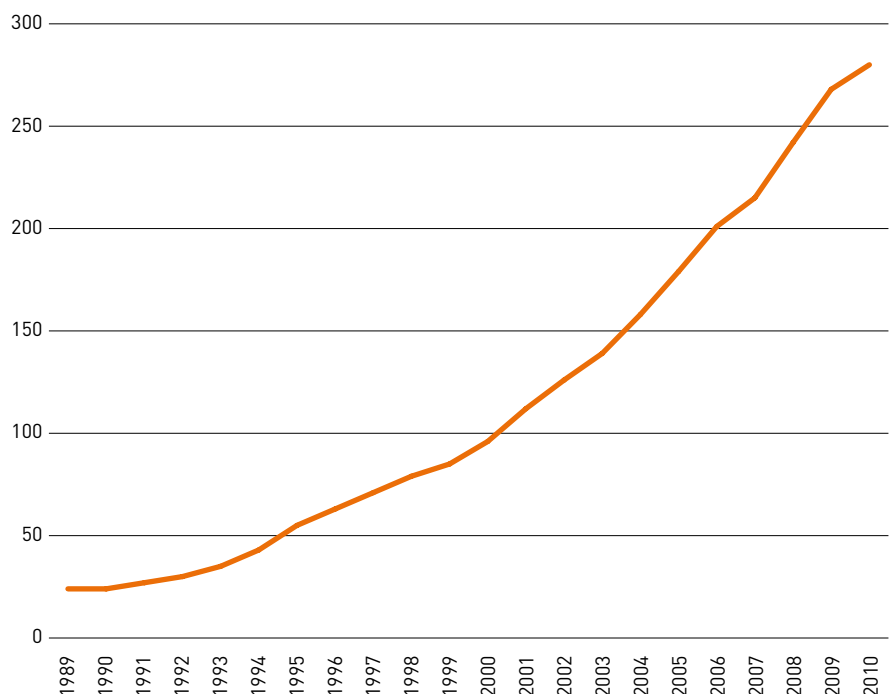
Accordi di libero scambio molto apprezzati

Tenuto conto della crescente internazionalizzazione delle catene di creazione di valore e dei deboli progressi realizzati dall'OMC, il numero di accordi preferenziali bilaterali e regionali (unione doganale e accordi di libero scambio per i beni e i servizi) è letteralmente esploso. Questi ultimi si trovano in diverse fasi. Nell'estate 2010, sono stati notificati presso l'OMC⁴ 474 accordi preferenziali, di cui un po' più della metà – precisamente 283 – sono già in vigore. Se, in passato, gli accordi erano in maggioranza conclusi tra paesi di uno stesso continente, in questi ultimi anni sono aumentati gli accordi intercontinentali, soprattutto tra paesi industrializzati ed emergenti, come pure quelli tra paesi emergenti. Secondo Theresa Carpenter⁵, negli accordi esistenti sono coinvolti paesi emergenti nel 74% dei casi e perfino in oltre il 90% degli accordi negoziati attualmente.

Grafico 1

► Il numero di accordi aumenta ogni anno ed è attualmente di 283. Si osserva in particolare un forte aumento degli accordi stipulati tra paesi industrializzati e paesi emergenti come pure quelli tra paesi emergenti.

Gli accordi di libero scambio hanno il vento in poppa



Fonte: <http://rtais.wto.org>

Ad eccezione della Mongolia, tutti gli Stati membri dell'OMC sono parti interessate in almeno un accordo. Al fine di evitare il rischio di discriminazione e di migliorare l'accesso ai mercati esteri, la Svizzera opta, nella propria strategia di politica economica estera, non solo sulla liberalizzazione del commercio a livello multilaterale, ma anche sullo sviluppo della propria rete di accordi bilaterali. La Svizzera ha firmato in totale 26 accordi di libero scambio. Il più importante rimane quello concluso con l'Unione europea nel 1972 sul libero scambio del prodotto industriale. Al di là dell'estensione della zona di libero scambio in Europa e attorno al bacino mediterraneo, la Svizzera ha, nel corso di questi ultimi dieci anni, intensificato i negoziati con altri continenti: essa ha condotto negoziati con l'Egitto e l'Unione doganale dell'Africa australe in Africa, in Cile, in Perù e in Colombia, in America latina, nonché a Singapore e in Giappone in Asia.

⁴ Cf. WTO Regional Trade Agreements Information System <http://rtais.wto.org>

⁵ Carpenter Th. (2009): A historical perspective on regionalism. In: Baldwin R., Low P., (2009): Multilateralizing Regionalism, Cambridge University Press

Grafico 2

► La Svizzera ha sottoscritto 26 accordi, la maggioranza sotto l'egida dell'AELS. Gli accordi di libero scambio conclusi con il Consiglio di cooperazione del Golfo, l'Ucraina e il Perù non sono ancora in vigore.

I partner di libero scambio della Svizzera

La Svizzera ha firmato un accordo di libero scambio con i seguenti paesi (anno dell'entrata in vigore)

Europa

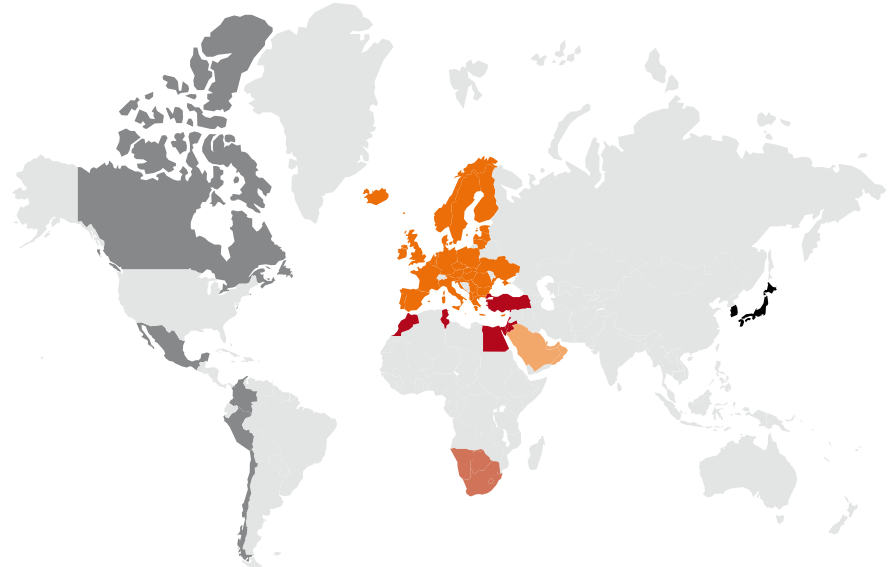
Convenzione AELS (1960)
UE* (1973), Isole Faroe* (1995)
Macedonia (2002), Croazia (2002)
Albania (2010), Serbia (2010)
Ucraina (probabilmente a metà del 2011)

Bacino mediterraneo

Turchia (1992), Israele (1993)
Autorità palestinese (1999)
Marocco (1999), Giordania (2002)
Tunisia (2006), Libano (2007)
Egitto (2008)

Asia

Singapore (2003)
Repubblica di Corea (2006)
Giappone* (2009)

**Americhe**

Messico (2001)
Cile (2004)
Canada (2009)
Colombia (probabilmente all'inizio del 2011)
Perù (metà-2011)

Africa australe

Unione doganale dell'Africa australe (2008):
Africa del Sud, Botswana, Lesotho, Namibia e Swaziland

Medio Oriente

Consiglio di cooperazione del Golfo (probabilmente al 1o semestre 2011): Bahrein, Qatar, Kuwait, Oman, Arabia Saudita, Emirati arabi uniti

Fonte: SECO

Esclusa qualche eccezione, la Svizzera conduce i propri negoziati sotto l'egida dell'AELS.⁶ Ciò è vantaggioso nella misura in cui è più attraente per i partner negoziare con quattro paesi contemporaneamente. Viceversa, questo permette alla Svizzera di poter contare sul know-how e sulle risorse del segretariato dell'AELS. D'altra parte, in ragione delle proprie strutture economiche e della situazione politica, gli Stati membri dell'AELS hanno anche priorità differenti: il commercio dei servizi, gli investimenti diretti e la protezione della proprietà intellettuale interessano maggiormente la Svizzera rispetto alla Norvegia e all'Islanda, che danno più importanza alla pesca. Nell'eventualità in cui non sia più possibile conciliare queste priorità divergenti, bisognerebbe procedere in maniera pragmatica e negoziare individualmente, nel caso i partner ne esprimessero la volontà o in caso di necessità.

⁶ Gli altri membri dell'AELS sono il Principato del Liechtenstein, la Norvegia e l'Islanda.

Inchiesta di economiesuisse

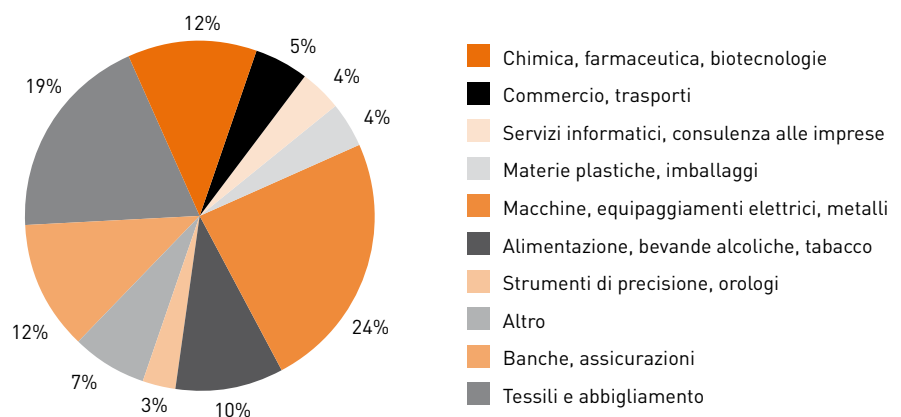
Nel corso dell'estate del 2010, economiesuisse ha realizzato un'inchiesta presso i propri membri sull'utilità degli accordi di libero scambio esistenti, così come sulle attese relative a futuri accordi di libero scambio. In totale 138 imprese appartenenti a differenti settori hanno partecipato all'inchiesta. Il 58% di queste sono PMI che contano meno di 250 lavoratori, mentre il restante 42% sono grandi imprese. Nelle diverse parti che compongono il presente dossier politica, verranno esposte le risposte fornite da parte delle imprese nell'ambito di questo sondaggio.

Grafico 3

► In totale, 138 imprese di varie dimensioni e di diversi rami hanno partecipato all'inchiesta realizzata quest'estate.

Inchiesta sugli accordi di libero scambio

Sono rappresentati numerosi settori



Fonte: economiesuisse

L'OMC e gli accordi di libero scambio

► Concorrenza o completamento?

Dato che gli accordi regionali prevedono un trattamento preferenziale per un circolo ristretto di partner, questi accordi sembrano, a prima occhiata, difficilmente conciliabili con il principio dell'OMC relativo alla nazione più favorita. In realtà le disposizioni dell'OMC prevedono un'eccezione esplicita per gli accordi di libero scambio e le unioni doganali⁸. Ci sono tuttavia diverse condizioni da soddisfare: in primo luogo, gli accordi devono coprire una grande parte degli scambi commerciali tra le parti siglanti l'accordo, in secondo luogo le parti non devono introdurre nuove barriere commerciali verso parti terze ed infine gli accordi devono essere notificati presso l'OMC.

Diversi economisti hanno criticato gli accordi di libero scambio ritenendo che essi impediscano o possano minare le liberalizzazioni multilaterali⁹. A loro avviso, la franchigia dei dazi doganali bilaterali potrebbe incitare catene di creazione di valore a distogliere lo sguardo da paesi non partner, per privilegiare partner di libero scambio meno efficienti (effetto di sviamento degli scambi commerciali). Ciò non è proficuo nell'ottica macroeconomica. Alcuni affermano al contrario che per i paesi che concludono un numero crescente di accordi di libero scam-

⁷ Il 6% delle imprese che hanno partecipato all'inchiesta totalizzano meno di 10 dipendenti, il 22% tra 10 e 49, il 30% tra 50 e 249, il 17% tra 250 e 999 e il 25% oltre 1000 dipendenti.

⁸ Art. 24 GATT.

⁹ Bhagwati, Jagdish (2008): *Termites in the Trading System. How preferential Agreements undermine free trade.* Oxford University Press.

bio, la complessità indotta per il loro numero genera dei costi ma nello stesso tempo riduce anche l'interesse dell'esclusività. Questo poiché i loro concorrenti ottengono nello stesso tempo un accesso al mercato preferenziale.¹⁰ Una volta raggiunto questo stadio, diventa molto interessante "multilateralizzare" gli accordi di libero scambio.

Utilità economica degli accordi di libero scambio

► L'OMC rappresenta il mezzo migliore per liberalizzare il commercio internazionale

Le regole dell'OMC hanno il grande vantaggio di essere valedoli per tutti gli Stati membri in maniera identica e di essere applicabili grazie al meccanismo della regolamentazione delle controversie. Tuttavia, l'universalità delle regole ne costituisce proprio il punto debole: essendo il frutto di negoziazioni, queste regole spesso si riducono al più piccolo denominatore comune. Gli accordi di libero scambio hanno però i seguenti aspetti positivi:

Rapidità: Gli accordi di libero scambio permettono di eliminare più rapidamente gli ostacoli dell'accesso al mercato con uno o più partner scelti. L'accordo concluso con l'AELS e la Corea del Sud, ad esempio, ha potuto essere siglato solo dopo quattro cicli di trattative, ovvero dopo poco più di un anno dall'apertura dei negoziati.

► Nell'ambito degli accordi di libero scambio bisognerebbe puntare ad un'eliminazione dei dazi doganali

Miglioramento: I dazi doganali, prelevati sui beni industriali, si aggirano in media sull'1,9% in Svizzera, sul 2,5% in Giappone, sull'8,7% in Cina e sul 10,1% in India. Invece, i dazi doganali per gli stessi paesi prelevati sui prodotti agricoli sono in media molto più alti: 36,9%, 21%, 15,6% e 31,8%. I dazi doganali sono infatti un'imposta sulle transazioni, causano costi, formalità amministrative e idealmente dovrebbero essere eliminati. I dazi doganali e gli ostacoli non tariffali al commercio sono in gran parte soppressi nell'ambito degli accordi di libero scambio. Ciò migliora la competitività delle imprese svizzere sul mercato dell'esportazione. Uno studio del SECO¹¹ ha messo in luce che le esportazioni svizzere destinate a partner extraeuropei hanno registrato una crescita vicina al doppio (10,5%) nel corso dei quattro anni seguenti all'entrata in vigore dell'accordo rispetto all'insieme delle esportazioni (5,7%). L'abolizione dei dazi doganali permette alle imprese esportatrici svizzere di risparmiare ogni anno delle somme considerevoli nell'ambito degli scambi con partner commerciali extraeuropei. Nel 2008, esse hanno risparmiato una somma pari a 418 milioni di franchi. Dal punto di vista economico, sarebbe opportuno mirare ad un'eliminazione totale dei dazi doganali. Prevedere delle eccezioni per alcuni prodotti anziché per dei settori rincarerebbe queste esportazioni, complicherebbe l'applicazione degli accordi e sarebbe contrario al principio di libero scambio. Al di là dei dazi doganali, l'accesso al mercato oggi si complica ulteriormente per l'effetto dei crescenti costi di transazione presso le frontiere (formalità doganali, ritardi alla frontiera, legislazione poco chiara). È importante mirare ad una semplificazione delle procedure doganali a livello multilaterale e bilaterale. Nel momento in cui gli scambi sono ostacolati in ragione delle prescrizioni relative a prodotti differenti, bisognerebbe armonizzare le norme in vigore nell'accordo di libero scambio e operare verso il riconoscimento reciproco di queste norme.

► La soppressione dei dazi doganali abbassa il prezzo dei prodotti semi-finiti così come il prezzo dei beni di consumo e di produzione

Riduzione dei costi per i consumatori: Gli accordi di libero scambio costituiscono un vantaggio anche per i consumatori e i fabbricanti svizzeri. L'abolizione dei

¹⁰ Petri Peter A. (2008): Multitrack Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix?

¹¹ Abt Marianne (2010): Bedeutung der Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU.

dazi doganali ha contribuito ad abbassare i prezzi dei prodotti semi-finiti e dei beni di consumo e di produzione. Inoltre, esso migliora l'accesso alle materie prime che non sono disponibili in Svizzera. Secondo i calcoli dell'Amministrazione federale delle dogane, l'abolizione dei dazi doganali ha permesso ai consumatori e all'economia svizzera di risparmiare circa 2 miliardi di franchi sulle importazioni provenienti dall'UE, 520 milioni su quelle degli Stati partner dell'AELS e un po' più di 190 milioni di franchi sulle importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo, che sono esenti dai dazi doganali in virtù del sistema di preferenze generalizzate.

► Per l'economia svizzera, la riduzione delle discriminazioni è un fattore decisivo

Evitare le discriminazioni: Gli accordi di libero scambio creano dei legami privilegiati che pregiudicano i paesi che non ne fanno parte. Per evitare che le loro imprese siano discriminate, alcuni paesi sono costretti a stipulare gli stessi accordi dei loro principali concorrenti anziché spingersi più lontano rispetto a questi ultimi. Ciò crea un effetto domino¹². Evitare le discriminazioni è decisivo per l'economia svizzera. Le esportazioni svizzere destinate alla Tunisia, sono diminuite del 30% dopo la conclusione di un accordo di libero scambio tra Tunisia e UE. Quest'accordo ha avuto così un'incidenza negativa sulla competitività dei prodotti svizzeri. L'AELS, che da lungo tempo si sta impegnando per stipulare accordi con paesi già partner dell'UE, segue oramai una strategia offensiva. La Svizzera dispone di un accordo con tutti i partner di libero scambio dell'UE, ad eccezione di Algeria, Bosnia-Erzegovina e del Montenegro. Grazie ad una flessibilità maggiore, la Svizzera e l'AELS precorrono l'UE per ciò che riguarda il Giappone, il Canada e Singapore.

► La liberalizzazione reciproca del commercio dei servizi in tutti questi sistemi di fornitura riveste un ruolo centrale

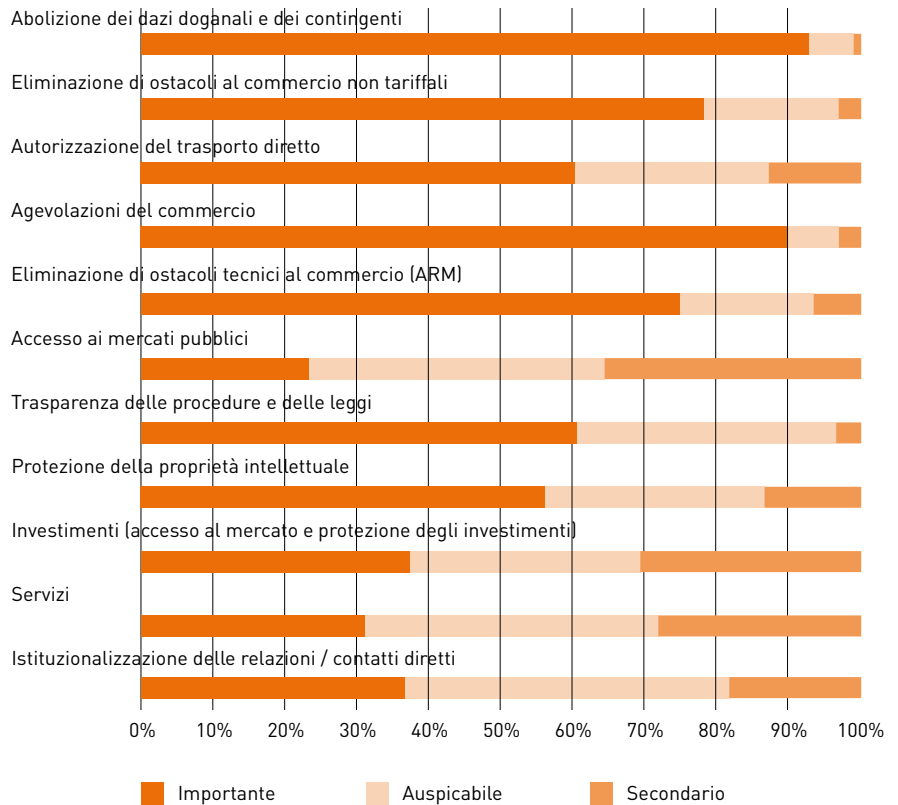
Flessibilità: Gli Stati sono liberi d'includere negli accordi di libero scambio settori non previsti nell'ambito dei negoziati dell'OMC o di prevedere eccezioni per alcuni prodotti. La tendenza di questi ultimi anni va chiaramente verso un ampliamento del ventaglio dei temi trattati. Gli accordi conclusi non prevedono solamente una riduzione o la soppressione dei dazi doganali sulle merci ma contengono anche disposizioni in altri campi. Da un punto di vista economico infatti, sarebbe utile concludere accordi più estesi possibili. La liberalizzazione reciproca del commercio dei servizi, in tutti questi modi di fornitura, gioca un ruolo centrale. Inoltre, nel campo della proprietà intellettuale, è importante tendere verso un livello di protezione superiore agli standard minimi su scala multilaterale e migliorare l'applicazione delle regole esistenti. Per ciò che concerne i mercati pubblici, si tratta di concordare con partner che non hanno messo in atto l'accordo plurilaterale con l'OMC¹³, un accesso reciproco ai contratti pubblici per lo meno equivalente a quello previsto nel suddetto accordo.

¹² Baldwin Richard (2006): Multilateralising regionalism, Spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade. HEI, Geneva.

¹³ Plurilateral Agreement on Government Procurement GPA. Vgl. www.wto.org

Grafico 4

► Da un'inchiesta realizzata da economiesuisse risulta che le imprese svizzere attribuiscono una grande importanza agli accordi di libero scambio estesi che coprono settori quali i servizi, gli investimenti o la protezione della proprietà intellettuale.

Le aspettative nei confronti degli accordi di libero scambio

Fonte: economiesuisse

► Gli investimenti all'estero permettono in particolare a delle imprese attive su un mercato relativamente piccolo come quello svizzero di beneficiare meglio delle economie di scala

Investimenti diretti: I nuovi accordi di libero scambio conclusi dalla Svizzera liberalizzano l'accesso al mercato per gli investimenti diretti sulla base del trattamento nazionale e della nazione più favorita e proteggono gli investimenti già realizzati. Inoltre migliorano la sicurezza giuridica per le succursali e le filiali delle imprese svizzere nei paesi partner. Gli investimenti all'estero permettono, in particolare alle imprese con un mercato indigeno relativamente piccolo come la Svizzera, di approfittare meglio delle possibilità offerte. Secondo uno studio della SECO, gli investimenti diretti delle imprese svizzere nei paesi partner hanno registrato un forte aumento nei quattro anni successivi all'entrata in vigore di un accordo (18% rispetto al 12,6% che corrisponde all'insieme degli investimenti).

Dialogo e sicurezza giuridica: Gli accordi di libero scambio migliorano la prevedibilità e la sicurezza giuridica sui mercati esteri nell'ambito della protezione della proprietà intellettuale. Offrono una piattaforma e istituzionalizzano il dialogo tra paesi partner. La cooperazione è così promossa e i potenziali problemi possono essere risolti più efficacemente.

I temi non commerciali: I diritti dell'uomo così come le norme sociali e ambientali sono tematiche importanti, tuttavia non trovano posto in un accordo di libero scambio. Questi temi vanno trattati piuttosto da organizzazioni internazionali create a questo scopo come l'OIL o l'ONU. Gli accordi di libero scambio esercitano tuttavia un'influenza indiretta positiva sulla situazione dei paesi partner. La stabilità politica e la crescita economica sono i modi migliori per garantire la presa in considerazione di queste problematiche. La collaborazione e il dialogo

portano a risultati migliori rispetto ad un atteggiamento paternalista.

Gli accordi di libero scambio generano costi di transazione

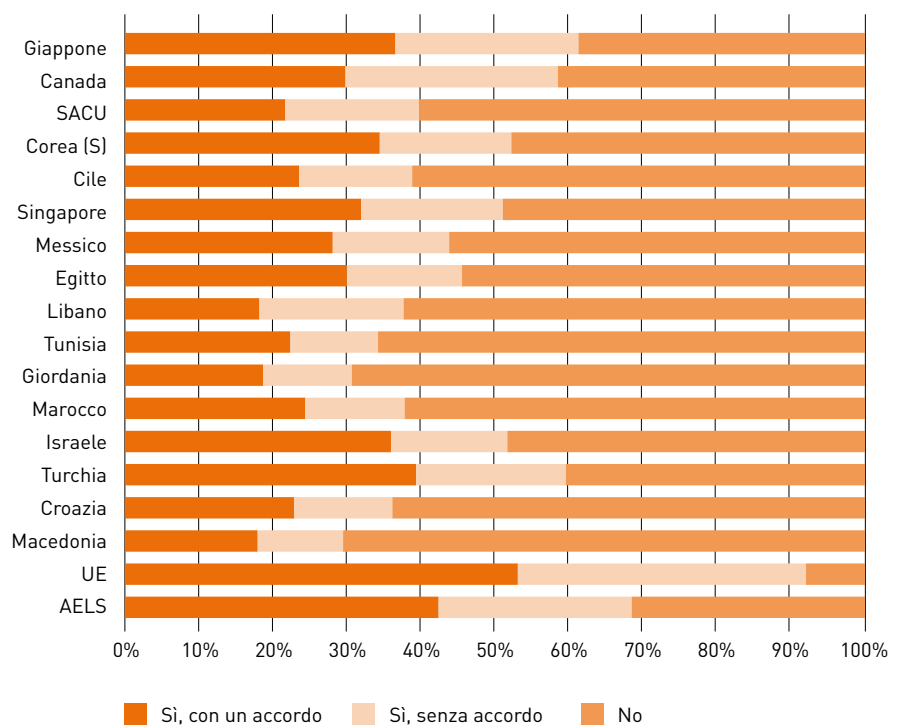
► Il numero crescente di accordi di libero scambio complica la loro applicazione anche per le imprese

A prima vista, gli accordi di libero scambio permettono alle imprese di ridurre i costi senza generare oneri supplementari. Ma non è così semplice. Il numero crescente di accordi di libero scambio complica la loro applicazione anche per le imprese. Ne risultano costi di transazione e d'informazione. Secondo alcune stime, questi costi rappresentano in media tra il 4% e il 10% del valore dei beni esportati¹⁴. Non è quindi sorprendente che le imprese utilizzino gli accordi di libero scambio in maniera limitata. Alcuni studi rivelano ad esempio che solamente tra il 17,3% e il 29% delle imprese dei paesi del Sud-Est asiatico ne facciano uso¹⁵. L'inchiesta condotta da economiesuisse ha messo in luce che le imprese svizzere si servono degli accordi di libero scambio più di quanto ci si aspettava. Tuttavia all'incirca il 30% non approfitta ancora dei dazi doganali agevolati. L'inchiesta non ha peraltro confermato l'esistenza di una correlazione tra la grandezza dell'impresa e l'utilizzo degli accordi. Oltre al fatto che alcuni prodotti esportati non erano d'origine svizzera, e che quindi non possono beneficiare di un tale accordo, tre altre ragioni sono state citate per un mancato utilizzo di tali accordi. In primo luogo, la non conoscenza dell'esistenza di un accordo e dei suoi vantaggi e, in secondo luogo, i costi di transazione superiori all'utilità che risultano dall'accordo. Ciò è da ricondurre prevalentemente a differenze a livello di regole d'origine. Quest'ultimo punto costituisce la terza ragione.

Grafico 5

► Nell'ambito dell'inchiesta, è stato domandato alle imprese se esportassero verso i paesi citati e, se sì, se utilizzassero l'accordo di libero scambio. Il risultato mostra che non tutti i beni esportati verso i paesi partner approfittavano di un esonero parziale dai dazi doganali.

Le possibilità di un accordo di libero scambio non sono totalmente sfruttate



Fonte: economiesuisse

¹⁴ Cf. Schaub M. (2009): „Les accords commerciaux préférentiels dans la pratique: les défis posés par leur mise en oeuvre“, La Vie économique 10/2009

¹⁵ Kawai, Masahiro/Wignaraja, Ganeshan (2009): The Asian «Noodle Bowl»: Is it serious for Business? ADBI Working Paper Series, No. 136, Aprile 2009.

Migliorare l'informazione

► Porre rimedio al deficit d'informazione

Un buon 17% delle imprese coinvolte nel sondaggio non utilizza gli accordi di libero scambio poiché esse non sono a conoscenza della loro esistenza o non sono sufficientemente al corrente dei loro vantaggi. È compito quindi delle autorità, delle agenzie di promozione delle esportazioni e delle organizzazioni economiche migliorare la comunicazione sugli accordi presenti e futuri. Idealmente, le informazioni dovrebbero essere messe a disposizione su una piattaforma centrale facilmente accessibile. Inoltre, sarebbe opportuno organizzare seminari e manifestazioni con l'obiettivo di accrescere le formazioni e il sostegno disponibile per la messa in atto di tali accordi.

La problematica dello «Spaghetti-Bowl»

I costi di transazione sono inefficienti sul piano macroeconomico e microeconomico e sono, tra le altre, la conseguenza del numero crescente di accordi. Lo stesso prodotto è così sottoposto, a seconda del mercato target, a dazi doganali, a termini transitori per la soppressione dei dazi doganali, a ostacoli al commercio non tariffali (prescrizione in maniera d'etichettatura, ad esempio) e soprattutto a regole di origine differenti.

► Le regole d'origine costituiscono il perno degli accordi di libero scambio

Le regole d'origine preferenziali costituiscono il perno degli accordi di libero scambio. Esse definiscono se un prodotto, che non è totalmente fabbricato in Svizzera, è stato sufficientemente lavorato o trasformato per beneficiare di un accesso preferenziale al mercato. Tre i criteri maggiormente utilizzati: il livello tariffale, una percentuale minima di creazione di valore in Svizzera (criterio del valore) o un processo di trasformazione definito in maniera specifica.

► La diversità delle regole pesa sugli esportatori

Le regole d'origine generali, così come i criteri che conferiscono l'origine ai prodotti, sono negoziati a livello bilaterale e stabiliti in un protocollo o rispettivamente in una lista¹⁶. Le regole e i criteri possono variare da un accordo all'altro. Il fatto che le regole che si applicano al paese A siano rispettate non implica automaticamente che lo siano anche per il paese B. A ciò si aggiunge che certi paesi fissano le norme nella maniera più restrittiva possibile in modo da proteggere le proprie industrie; pretendendo ad esempio un'elevata percentuale di creazione di valore aggiunto indigeno. L'esportatore è quindi confrontato ad una moltitudine di regole differenti. Il cosiddetto «Spaghetti-Bowl»¹⁷ genera costi amministrativi e può dissuadere le imprese dallo scegliere la catena di creazione del valore più efficiente. Ciò per paura di perdere il proprio trattamento preferenziale. "Where there are different value added-thresholds, firms may end up choosing to produce according to the strictest ROO and therefore at higher costs for all markets."¹⁸

¹⁶ La lista degli adattamenti richiesti è complessa. A titolo d'esempio, essa è di 21 pagine nell'accordo Svizzera-Giappone e di 152 pagine nell'accordo AELS-Serbia.

¹⁷ La densa rete di accordi che prevedono regole diverse è descritta come un piatto di spaghetti («Spaghetti-Bowl»). Cf. Bhagwati Jagdish (2008): *Termites in the Trading System. How preferential Agreements undermine free trade*. Oxford University Press.

¹⁸ Gasiorek Michal/Augier, Patricia/Lai-Tong, Charles (2009): *Multilateralizing regionalism: lessons from the EU experience in relaxing ROO*. In: Baldwin, Richard/Low, Patrick (2009): *Multilateralizing Regionalism*. Cambridge University Press.

► Bisogna tendere verso un'armonizzazione delle regole d'origine previste nei diversi accordi

Alla luce di queste difficoltà occorre in primo luogo elaborare regole d'origine più uniformi possibili e tendere verso un'armonizzazione dei criteri che conferiscono l'origine ai prodotti definiti nei diversi accordi. In secondo luogo, le regole d'origine dovrebbero essere più liberali possibili. La scelta tra un criterio di valore che tenga conto dell'orientamento internazionale della nostra industria, e il passaggio da una posizione ad un'altra deve essere mantenuto negli accordi futuri. È importante inoltre che i beni non siano necessariamente inviati direttamente nei paesi partner ma che possano essere trasbordati in un paese terzo. Terzo, le prove dell'origine devono essere più semplici possibili. Idealmente, dovrebbero essere fornite sotto forma di dichiarazione su fattura. Quarto, bisognerebbe mantenere il cumulo diagonale delle regole d'origine che autorizzano le imprese a sommare la creazione del valore tra diversi accordi. Quinto, il calcolo asimmetrico permette di tener conto delle differenti tradizioni nelle negoziazioni: ogni parte deve poter continuare ad utilizzare il proprio metodo di calcolo o le proprie prove d'origine.

Sviluppo della rete di accordi di libero scambio

La competitività dell'economia svizzera, la posizione centrale del nostro paese in Europa e la sua volontà di concludere accordi estesi, fanno della Svizzera un partner interessante. Tuttavia, a causa della dimensione ristretta del mercato indigeno e dell'influenza politica relativamente debole del paese a livello internazionale, questo non basta per figurare in testa alla lista presso i potenziali partner commerciali. Alcune concessioni sono purtroppo inevitabili. È necessario provare a negoziare condizioni favorevoli come quelle concesse all'UE.

► La rete di accordi della Svizzera e quella dell'AELS è densa ma presenta ancora qualche lacuna nella propria dimensione che deve essere colmata

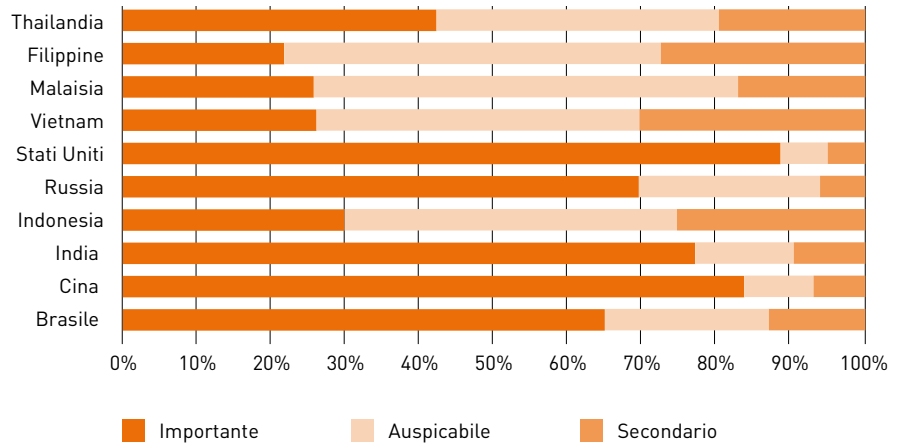
Nel corso degli ultimi anni, la Svizzera ha dato via a numerosi negoziati in vista della conclusione di diversi accordi di libero scambio e ne ha già peraltro conclusi alcuni. Gli scambi effettuati con i paesi con i quali la Svizzera ha firmato un accordo di libero scambio rappresentano all'incirca l'84% delle importazioni e il 74% delle esportazioni. La rete di accordi costruita dalla Svizzera, in parte sotto l'egida dell'AELS, è densa ma presenta ancora qualche lacuna nella propria dimensione che deve essere colmata. Come dimostra un'inchiesta di economie-suisse, l'economia svizzera è interessata ad una conclusione degli accordi con partner, che in primo luogo denotano un potenziale di crescita considerevole e, in secondo luogo, hanno eretto degli ostacoli per restringere l'accesso al loro mercato e, infine, nei quali esista un rischio di discriminazione.

Grafico 6

► Le imprese coinvolte nel sondaggio sono interessate ad accordi con partner che denotano un potenziale di crescita elevata e hanno eretto degli ostacoli per restringere l'accesso al mercato

Priorità ai Paesi BRIC e agli Stati Uniti

«Con quali paesi ritenete che sia importante, auspicabile o secondario stipulare un accordo di libero scambio?»



Fonte: economiesuisse

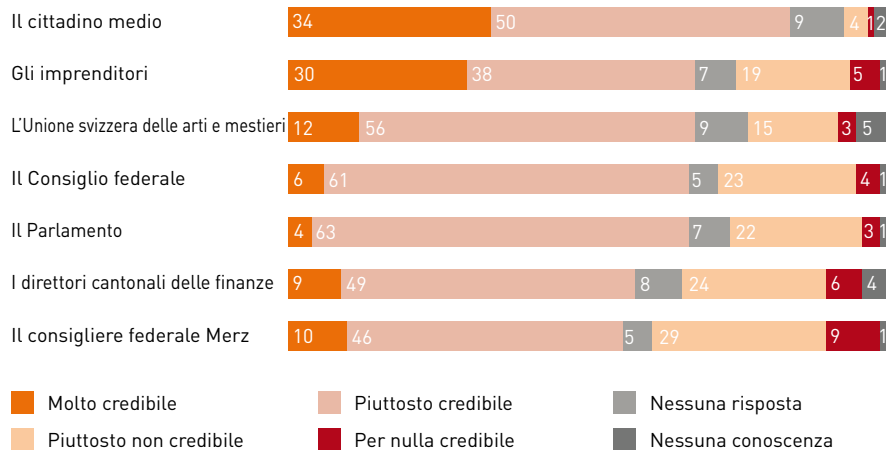
Come dimostra il grafico seguente, i negoziati in corso o che saranno aperti a breve soddisfano queste esigenze, tranne in due casi:

Grafico 7

► Secondo l'economia svizzera, le priorità sono i negoziati in corso con l'India, così come quelli previsti con la Cina e la Russia.

Negoziati in corso e previsti

in % degli elettori



Fonte: SECO

► L'assenza di accordi con gli Stati Uniti e il Brasile costituisce una lacuna sul piano strategico: conviene quindi colmare questa lacuna

Le priorità per l'economia svizzera sono i negoziati in corso con l'India così come quelli che saranno aperti a breve con Cina e Russia. La conclusione degli accordi con paesi emergenti asiatici come l'Indonesia, il Vietnam, le Filippine, la Malesia o la Thailandia, è considerato in egual misura interessante. L'assenza di accordi con gli Stati Uniti e il Brasile costituisce peraltro una lacuna sul piano strategico che sarebbe opportuno colmare. Non solamente questi paesi rivestono una grande importanza sul piano economico ma soprattutto l'UE cerca di stringere legami stretti con queste nazioni.

La Cina offre un forte potenziale di crescita

Forte di una popolazione che conta oltre 1,3 miliardi di abitanti, la Cina presenta un potenziale di crescita e offre possibilità di sviluppo interessanti per le imprese svizzere. Nel corso degli ultimi anni, l'economia cinese ha registrato una crescita media del 10% annuo. Nel 2009, le esportazioni di merci svizzere destinate alla Repubblica Popolare Cinese hanno raggiunto un volume pari a 5,5 miliardi di franchi, mentre le importazioni 5,1 miliardi. Uno studio ufficiale ha stimato che la conclusione di un accordo di libero scambio con la Cina farebbe aumentare il volume degli scambi bilaterali del 50%. Alla fine del 2008, le imprese svizzere avevano investito all'incirca 6,8 miliardi di franchi in Cina e impiegavano oltre 120'000 persone in questo paese. Viceversa, un numero crescente di imprese cinesi s'installava in Svizzera utilizzando il nostro paese come base e porta d'accesso verso l'Europa. L'accesso al mercato cinese resta tuttavia difficile: le imprese sono confrontate a dazi doganali e a ostacoli al commercio non tariffali. Inoltre, ad esempio, non è facile proteggere i diritti nell'ambito della proprietà intellettuale. Un accordo di libero scambio permetterebbe di migliorare l'accesso al mercato e la sicurezza giuridica. Il Consiglio federale ha adottato il 1. ottobre 2010 il mandato relativo all'apertura dei negoziati. Questi ultimi cominceranno all'inizio dell'anno prossimo.

La Russia è il principale partner commerciale dell'Est in Europa

La Russia è il principale partner commerciale della Svizzera nell'Europa dell'Est e nell'Asia centrale. Anche questo paese offre possibilità economiche di sviluppo. Nel 2009, sotto l'effetto della crisi finanziaria ed economica, le importazioni provenienti dalla Russia hanno totalizzato 697 milioni di franchi, ossia una diminuzione del 34% rispetto all'anno precedente. Nello stesso periodo, le esportazioni svizzere verso la Russia si sono abbassate del 33% e hanno raggiunto un volume di 2,13 miliardi di franchi. Secondo la Banca Nazionale Svizzera, gli investimenti diretti realizzati dalla Svizzera in Russia ammontavano a quasi 5,4 milioni di franchi alla fine del 2009. Lo studio di fattibilità relativo alla conclusione di un accordo di libero scambio tra l'AELS e la Russia giunge alla conclusione che tale accordo permetterebbe di intensificare considerevolmente gli scambi economici. Fintanto che i principali concorrenti dell'economia svizzera non disporranno di un accesso preferenziale al mercato, la Svizzera potrà beneficiare di un vantaggio concorrenziale comparativo. Il Consiglio federale ha adottato un mandato per i negoziati il 28 gennaio 2009. In vista della creazione di un'unione doganale tra Russia, Bielorussia e Kazakistan, questo mandato dovrà però essere esteso a questi ultimi due paesi. Queste trattative costituiranno una sfida nella misura in cui le tre nazioni non fanno ancora parte dell'OMC.

► Una politica agricola protezionistica costituisce un ostacolo per i negoziati multilaterali e bilaterali

In generale, bisognerebbe interrogarsi su ciò che renderebbe la Svizzera un partner commerciale ancora più interessante. Al di là della garanzia dell'attrattività della piazza economica e di un accesso, se possibile senza barriere, al mercato interno dell'UE, la messa in atto di riforme agricole è un elemento chiave. Una politica agricola protezionistica costituisce in effetti un ostacolo per i negoziati a livello multilaterale e bilaterale. Le possibilità d'esportazione per gli agricoltori svizzeri ne risultano così ridotte, poiché ciò permette la conservazione di strutture poco competitive nel confronto internazionale. Siglare con l'UE un accordo bilaterale di libero scambio in campo agroalimentare costituisce in questo modo una misura strategica importante.

► Lo sviluppo di una rete di accordi di libero scambio riveste grande importanza per la piazza economica svizzera

Conclusione

Vista la crescente internazionalizzazione delle catene di creazione di valore e del blocco dei negoziati del ciclo di Doha presso l'OMC, gli accordi di libero scambio bilaterali e regionali hanno il vento in poppa. Al fine di migliorare l'accesso ai mercati esteri ed evitare discriminazioni, la Svizzera deve continuare a sviluppare la propria rete di accordi di libero scambio parallelamente al suo impegno presso l'OMC. I suoi sforzi sono stati finora largamente coronati dal successo. Tuttavia bisogna precisare che, per l'economia, la qualità conta più della quantità. Inoltre, è importante che gli accordi conclusi coprano in egual modo i servizi, gli investimenti, i mercati pubblici, le facilitazioni del commercio e la protezione della proprietà intellettuale. Allo scopo di evitare regolamentazioni poco chiare converrebbe, durante la liberalizzazione del commercio delle merci, eliminare tutti i dazi doganali e introdurre delle regole d'origine uniformi e liberali. Le priorità geografiche sono l'India, la Cina, la Russia e i paesi emergenti. La mancanza di accordi con gli Stati Uniti e il Brasile rappresenta invece una lacuna da colmare.

Informazioni:

peter.flueckiger@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch