



A gonfie vele gli accordi di libero scambio

Un invito a pianificare la politica economica estera svizzera

15 dicembre 2006

Numero 23-2

dossier politica

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Swiss Business Federation

Via Bossi 6
Casella postale 5563, CH-6901 Lugano
Telefono +41 91 922 8212
Telefax +41 91 923 8168
www.economiesuisse.ch

A gonfie vele gli accordi di libero scambio

L'essenziale in breve

L'interruzione dei negoziati di Doha da parte dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) non ha fatto altro che rafforzare la tendenza alla conclusione di accordi commerciali bilaterali o regionali. Perfino l'Unione europea, per lungo tempo reticente, ha mostrato un cambiamento di strategia. Questa proliferazione di aree preferenziali rischia di causare dei danni ai paesi che non partecipano a tali accordi. Per evitare questo rischio la Svizzera deve sviluppare la propria rete di accordi, in collaborazione con i suoi partner dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) o anche seguendo una via solitaria.

La posizione di economie svizzere

Per la Svizzera l'OMC rappresenta la maniera migliore per organizzare l'apertura dei mercati. Le regole negoziate in questo ambito si applicano ai 150 paesi membri e un piccolo paese molto meglio può trarre dei vantaggi da questo tipo di negoziati. Ma ci si allontana sempre più da questa situazione ideale. I negoziati di Doha sono ad un punto morto e la loro ripresa appare poco probabile. In attesa di eventuali sviluppi, la Svizzera deve continuare a sviluppare la propria rete di accordi di libero scambio. E' questo il solo mezzo per migliorare l'accesso delle imprese svizzere ai principali mercati esteri e per evitare che esse non vengano discriminate nei confronti dei loro concorrenti. Ciò permette pure agli importatori svizzeri di approvvigionarsi alle migliori condizioni.

economie svizzere sta per definire i paesi partner prioritari e il contenuto auspicato dei futuri accordi. Questo processo di riflessione dovrebbe concludersi nel primo trimestre 2007. Appare già chiaro che la Svizzera deve intraprendere un certo numero di riforme interne per essere un partner negoziatore credibile e attrattivo.

Boom degli accordi commerciali bilaterali e regionali

Lo statu quo non è durato a lungo. Alcuni mesi dopo la sospensione dei negoziati presso l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), i principali attori del commercio mondiale hanno cambiato atteggiamento. Tutti desiderano ora apertamente sviluppare la propria rete di accordi commerciali bilaterali e regionali. Perfino l'Unione europea, finora molto reticente, ha annunciato un adattamento della propria politica, basata sulla conclusione di accordi ambiziosi con l'India, alcuni paesi asiatici (Asean) e la Russia.

Questo cambiamento di strategia non farà che accelerare una tendenza già in atto. Dopo l'inizio degli anni novanta, il numero degli accordi commerciali bilaterali o regionali è più che quadruplicato. Secondo l'OMC, ne esistono in totale quasi 300. Ad eccezione della Mongolia, tutti i paesi membri dell'OMC sono partner di almeno uno di questi accordi. Il sopraggiungere di nuovi paesi, in seguito alla caduta del Muro di Berlino, e l'intensificazione del commercio mondiale non spiega però tutto. La lentezza dei negoziati presso l'OMC, sia in occasione dell'Uruguay Round sia dell'attuale ciclo di Doha, hanno fortemente stimolato questo movimento. Mediante un "effetto domino" questa tendenza dovrebbe aumentare nei prossimi anni.

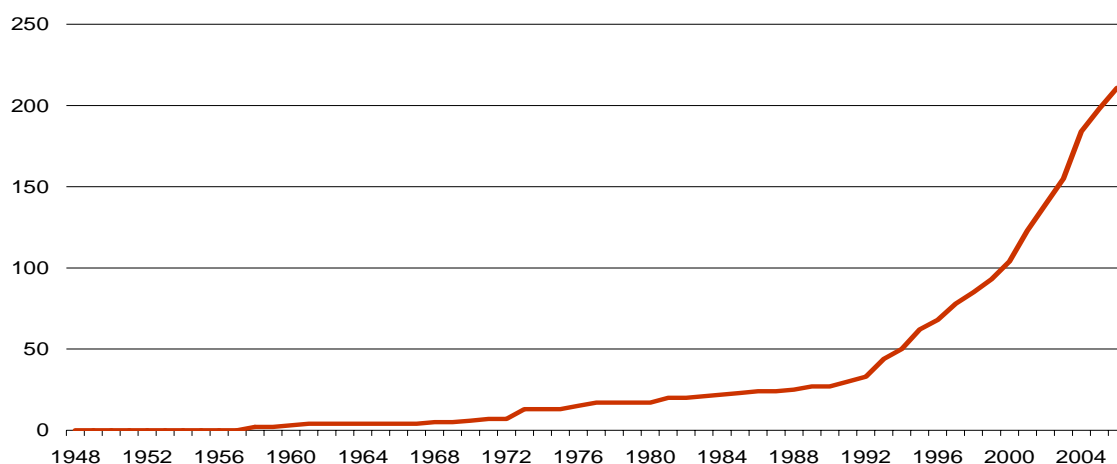
Accordi sempre più ambiziosi

Quasi l'84% degli accordi in vigore sono accordi di libero scambio e il resto di unioni doganali o accordi di portata limitata. Si delinea una tendenza molto netta verso accordi che coprono un numero sempre più vasto di settori. La maggior parte degli accordi di libero scambio stipulati attualmente prevedono non soltanto una diminuzione o una soppressione dei dazi doganali per le merci, ma anche delle disposizioni sul commercio dei servizi, la proprietà intellettuale, la protezione degli investimenti, la concorrenza, i mercati pubblici e istituiscono un meccanismo di regolamento delle controversie. Gli Stati Uniti e l'Unione europea cercano sistematicamente di ottenere questo tipo di accordi. La Svizzera e i suoi partner dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) non sono fermi. Il recente accordo stipulato con la Corea del Sud è molto rappresentativo di questa nuova generazione di accordi, denominati perfino "OMC plus". Si tratta in effetti sovente di temi lasciati da parte in occasione dei negoziati dell'OMC o sui quali i paesi faticano ad accordarsi.

Compatibilità con le regole OMC

Dal momento che accordano condizioni preferenziali ad un numero limitato di partner, gli accordi regionali sembrano a prima vista difficilmente conciliabili con il princi-

Numero di accordi di libero scambio applicati e notificati all'OMC



Fonte: OMC

AELS – Repubblica di Corea: un accordo molto completo

L'accordo con la Corea è molto più di un accordo di libero scambio. Oltre alla diminuzione dei dazi doganali che esso prevede, quest'ultimo apre il mercato dei servizi in modo più esteso e migliora la sicurezza giuridica delle imprese estere nei settori chiave, ciò che dovrebbe contribuire ad un aumento degli scambi tra i paesi firmatari.

- Prodotti industriali: abolizione dei dazi doganali sul 90% dei prodotti
- Prodotti agricoli trasformati: diminuzione dei dazi doganali per alcuni prodotti (caffè, cioccolato, ad esempio)
- Servizi: maggiore libertà di fornire dei servizi in Corea per le prestazioni svizzere (ad esempio servizi finanziari, ingegneri, architetti)
- Investimenti: trattamento nazionale per gli investitori svizzeri, protezione contro le espropriazioni e per i trasferimenti finanziari. Proprietà intellettuale: l'accordo va più lontano delle disposizioni dell'OMC (Adpic).

pio della parità di trattamento, che è la pietra miliare dell'OMC. Secondo quest'ultima, le migliori condizioni concesse da un paese ad un partner in occasione di negoziati OMC si estendono automaticamente a tutti gli altri (clausola della nazione più favorita). Tuttavia, gli accordi OMC prevedono esplicitamente una deroga per gli accordi di libero scambio e le unioni doganali¹, a condizione che essi coprano una vasta parte degli scambi commerciali tra i firmatari, che non innalzino barriere nei confronti dei paesi terzi e che siano notificati all'OMC.

OMC e accordi regionali: un delicato equilibrio

Le regole dell'OMC hanno l'immenso vantaggio di poter essere applicate in modo uniforme a tutti i paesi membri dell'organizzazione. Esse rappresentano la soluzione migliore per regolare gli scambi commerciali. Questa universalità è pure il loro tallone d'Achille. La loro messa a punto richiede sempre più sforzi ed è sempre più difficile trovare il minimo denominatore comune tra i 150 membri dell'organizzazione². In questo contesto, gli accordi bilaterali o regionali presentano una forte attrattiva. Essi permettono di andare più lontano e più rapidamente dell'OMC, con uno o più partner scelti. Essi offrono inoltre la possibilità di tener meglio conto di interessi particolari, escludendo ad esempio settori troppo sensibili o prevedendo termini di transizione. Le grandi potenze commerciali, molto corteggiate dagli altri paesi, approfittano di un rapporto di forza favorevole durante le discussioni. Alcuni non nascondono affatto di far leva su questo potere.

Attenzione alla sindrome "Spaghetti-bowl"

Se questi accordi hanno sovente il merito di far progredire l'apertura dei mercati e di stimolare l'economia dei paesi firmatari³, essi creano una moltitudine di aree preferenziali, rette ciascuna secondo le rispettive regole, spesso non coordinate. Se queste aree continuano a proliferare, esse rischiano di complicare notevolmente gli scambi internazionali.

Così, quando due o più paesi stipulano un accordo, le imprese degli altri paesi sono discriminate. Le esportazioni svizzere verso la Tunisia sono ad esempio regredite del 30%, dopo la conclusione dell'accordo di libero scambio tra questo paese e l'Unione europea. I prodotti svizzeri sono diventati meno competitivi poiché colpiti da dazi doganali più elevati di quelli dei loro concorrenti europei. Inoltre, la moltiplicazione degli accordi crea un'abbondanza di regole commerciali particolari, soprattutto nel settore doganale e in quello delle regole d'origine. La gestione di questa pletora di regole può finire col rappresentare un rompicapo costoso per le imprese e le amministrazioni interessate.

Le regole d'origine ad esempio servono a determinare se un prodotto può beneficiare della tariffa d'entrata preferenziale in un paese partner. Per questo motivo il prodotto deve incorporare una parte sufficiente di componenti o di valore aggiunto nei paesi da cui proviene. L'accordo tra la Corea del Sud e l'AELS precisa ad esempio che una semplice sballatura e reimballaggio è insufficiente affinché un prodotto possa beneficiare del trattamento di favore. Un'impresa svizzera non può dunque acquistare delle calze in Cina, introdurle in confezioni di lusso ed esportarle in Corea senza pagare dazi doganali. Per contro,

¹ Art. 24 GATT

² Il Vietnam è stato ammesso il 7 novembre 2006. La sua partecipazione diventerà effettiva soltanto quando esso ratificherà l'accordo d'accesso.

³ Ad esempio le esportazioni di orologi svizzeri verso il Messico sono aumentate del 16% all'anno dopo il 2001. I dazi doganali sono diminuiti dal 20% al 3% attualmente e saranno nulli a partire dal 2007.

se essa le ricama o effettua delle finiture ad alto valore aggiunto, esse beneficeranno della tariffa preferenziale. Ma per esportarle verso un altro paese, l'impresa dovrà probabilmente rispettare altre regole, ciò che complica inutilmente il processo produttivo. Il problema non si pone generalmente in Europa e attorno al Mediterraneo, dove le regole d'origine sono unificate. Fuori dall'Europa, per contro, vi sono quasi altrettante regole d'origine che accordi. E' importante per le imprese svizzere che le regole d'origine che figurano negli accordi firmati dalla Svizzera restino le più semplici e uniformi possibili e tengano conto della crescente internazionalizzazione del processo produttivo.

Un pilastro importante della politica economica estera svizzera

Per un piccolo paese l'OMC rappresenta la migliore opzione al fine di migliorare l'apertura dei mercati esteri ai suoi prodotti e servizi. La Svizzera privilegia a giusta ragione la via multilaterale. Ma essa propende inoltre da tempo per gli accordi di libero scambio, per garantirsi un accesso privilegiato ai suoi principali mercati d'esportazione e per andare più lontano delle disposizioni dell'OMC con alcuni paesi.

Questo approccio è stato confermato nel 2005 dal Consiglio federale. La sua nuova strategia di politica economica estera si basa esplicitamente su tre pilastri: appartenenza all'OMC, accordi bilaterali con l'UE e accordi di libero scambio con i paesi esterni all'UE.

Collaborazione fruttuosa con l'AELS

In totale, la Svizzera ha ratificato 20 accordi di libero scambio. Il più importante resta quello stipulato nel 1972 con l'Unione europea (UE). Esso garantisce ai prodotti industriali svizzeri un libero accesso al nostro più importante mercato. Dei 20 accordi, 18 sono stati conclusi a nome dell'AELS, di cui la Svizzera è membro fondatore. La preoccupazione dell'AELS è stata per molto tempo quella di seguire i passi dell'UE, al fine di evitare che le imprese dei paesi membri venissero discriminate rispetto ai loro concorrenti europei. Ma da alcuni anni l'AELS è passata ad una strategia più offensiva e cerca con successo di precedere l'UE.

Accordi di libero scambio

	AELS	Svizzera
In vigore	AELS, Bulgaria, Romania, Macedonia, Croazia, Turchia, Israele, Territori palestinesi, Marocco, Giordania, Tunisia, Messico, Singapore, Cile, Corea del Sud	Comunità economica europea (CE), Isole Far Oer
Ratificati o negoziati conclusi	SACU (Sudafrica, Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland), Egitto, Libano	
In discussione, in preparazione	Thailandia, Indonesia, Algeria, Gulf Cooperation Council (GCC): (Arabia Saudita, Bahrain, Katar, Kuwait, Emirati Arabi Uniti)	Giappone

L'esempio più recente è quello dell'accordo con la Corea del Sud, che l'AELS ha concluso prima dell'UE e degli USA. Se la collaborazione con l'AELS funziona in generale molto bene, essa non dà sempre i risultati sperati. Si sta ad esempio negoziando un accordo con il Canada dal 1998, ma le discussioni hanno sempre incontrato divergenze in materia di pesca e cantieri navali, due settori che non concernono per nulla la Svizzera. Per superare tali ostacoli, si potrebbe prevedere in futuro, se la situazione s'impone, un numero maggiore di negoziati indipendentemente dall'AELS.

Come può la Svizzera diventare un partner commerciale più attrattivo?

La paralisi attuale dell'OMC cambia completamente la situazione per la Svizzera. Anche se i negoziati di Doha riprendessero, la probabilità che essi migliorino in modo significativo l'accesso delle imprese svizzere ai mercati esteri è scarsa. Le posizioni tra i paesi divergono infatti troppo. Per beneficiare di mercati più aperti, occorrerà dunque ricorrere maggiormente ad accordi commerciali bilaterali. Inoltre, la Svizzera deve seguire da vicino lo sviluppo degli accordi stipulati sotto il peso dell'economia mondiale. Se si avverte una chiara intenzione di concluderne di più, dovremo seguire il movimento al fine di evitare una discriminazione delle nostre aziende nei confronti dei nostri concorrenti. Dal punto di vista economico, occorre definire quali sono i partner prioritari per la Svizzera con un grosso potenziale di mercato. Si tratta dei principali mercati esistenti o futuri, con i quali non abbiamo ancora stipulato accordi. E' il caso ad esempio degli Stati Uniti, del Giappone e dei paesi del "BRIC", cioè Brasile, Russia, India e Cina.

La competitività della sua economia, la sua posizione centrale in Europa e la sua disponibilità ad andare lontano in materia di accordi commerciali, fanno della Svizzera un partner interessante. Ciò non basta tuttavia a far figurare il nostro paese in testa alla lista dei paesi interessanti per i nostri potenziali partner, in particolare a causa della dimensione ridotta del mercato e del suo debole peso politico sulla scena internazionale. La Svizzera deve, di conseguenza, saper scegliere le opportunità quando queste si presentano. Rimane ancora molto da fare per giungere a questo, come ha mostrato il fallimento delle discussioni esplorative con gli USA. Tra le cause di questo insuccesso il dossier agricolo ha avuto un ruolo importante. Esso tornerà continuamente sul tappeto se la Svizzera vuole avviare delle discussioni con paesi come il Brasile o l'India, che hanno interessi ben affermati in questo settore. La continuazione delle riforme agricole interne rappresenta dunque una delle chiavi che permetterà di aprire in modo più

esteso i mercati per i prodotti, i servizi e gli investimenti svizzeri. Quale contropartita, gli accordi commerciali potranno offrire migliori possibilità d'esportazione ad un'agricoltura svizzera divenuta più competitiva.

Il successo economico della Svizzera si basa in maniera crescente sul commercio internazionale. Il fatto di negoziare condizioni migliori d'accesso a mercati in crescita permetterà alle imprese svizzere di beneficiare ancora di più, rispetto ad oggi, delle opportunità offerte dalla globalizzazione dell'economia.