

13.008

**Rapporto  
sulla politica economica esterna 2012  
e  
Messaggi concernenti accordi economici internazionali  
e  
Rapporto concernente le misure tariffali adottate nel 2012**

del 9 gennaio 2013

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

visto l'articolo 10 della legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne (RS 946.201; «legge»), vi sottoponiamo il presente rapporto e i suoi allegati (n. 10.1.1–10.1.2), di cui vi invitiamo a prendere atto (art. 10 cpv. 1 della legge).

Nel contempo, fondandoci sull'articolo 10 capoverso 3 della legge, vi sottoponiamo due messaggi e disegni di decreti federali concernenti l'approvazione di accordi economici internazionali. Vi proponiamo di approvare:

- la decisione n. 2/2012 del Consiglio del 21 giugno 2012 recante emendamento della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AEELS) (agricoltura) (n. 10.2.1);
- l'Accordo del 16 ottobre 2012 tra il Consiglio federale svizzero e la Repubblica Tunisina concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti (n. 10.2.2).

In applicazione dell'articolo 10 capoverso 4 della legge e fondandoci sull'articolo 13 capoversi 1 e 2 della legge del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (RS 632.10), sull'articolo 6a della legge federale del 13 dicembre 1974 sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (RS 632.111.72) e sull'articolo 4 capoverso 2 della legge del 9 ottobre 1981 sulle preferenze tariffali (RS 632.91), vi sottoponiamo il rapporto e il disegno di decreto federale concernente le misure tariffali (n. 10.3), proponendovi di approvare le misure ivi enumerate.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

9 gennaio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

### Obiettivi del Consiglio federale per il 2012

*Tra gli obiettivi che si era posto il Consiglio federale per l'anno in rassegna vi era quello di rafforzare l'economia svizzera attraverso condizioni quadro complessive quanto più possibile favorevoli nonché di proseguire la sua politica di crescita (cfr. obiettivi del Consiglio federale 2012, obiettivo n. 2). Per raggiungerli, il Collegio ha posto in consultazione sul piano interno la revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese e ha approvato il messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola. Anche il consolidamento delle relazioni con l'UE figurava tra gli obiettivi strategici del Consiglio federale.*

*In materia di politica economica esterna, l'anno in rassegna è stato segnato da attività particolarmente intense, finalizzate all'apertura dei mercati. I negoziati concernenti gli accordi di libero scambio tra l'AELS e la Bosnia ed Erzegovina si stanno concludendo e quelli con alcuni Paesi dell'America centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panama) sono in fase avanzata. Le trattative con India, Indonesia e Russia (insieme a Bielorussia e Kazakistan), Vietnam e Cina (sul piano bilaterale) stanno proseguendo. Nell'ambito dell'OMC, gli sforzi profusi dai membri hanno portato all'identificazione e alla negoziazione dei temi per i quali le possibilità di riuscita sembrano realistiche in vista della nona riunione ministeriale del 2013. Intenzionato ad assicurarsi durevolmente la via bilaterale, il Consiglio federale ha inoltre presentato all'UE una serie di proposte volte a risolvere le difficoltà istituzionali rilevate da quest'ultima. In questo contesto il Collegio si è attenuto al suo approccio globale e coordinato.*

*Il presente rapporto fornisce informazioni dettagliate su questi e altri dossier, importanti sotto il profilo della politica economica esterna della Svizzera.*

*Nel suo rapporto di gestione annuale, il Consiglio federale riferirà in dettaglio sullo stato d'avanzamento dei lavori concernenti gli obiettivi del 2012. In materia di politica economica esterna, i risultati provvisori indicano che gli obiettivi per l'anno in rassegna sono stati raggiunti, in particolare per quanto concerne gli accordi di libero scambio, anche se questi stanno diventando sempre più delicati (cfr. n. 4). Per quanto concerne gli altri dossier, gli sforzi sono profusi sul lungo periodo, motivo per cui conviene proseguire sul cammino intrapreso in maniera coerente.*

### Il contesto economico durante l'anno in rassegna

*A cinque anni dalla grande crisi finanziaria ed economica, la ripresa dell'economia mondiale rimane debole. La disoccupazione ha raggiunto livelli storici molto elevati in numerosi Paesi, il che può provocare tensioni sociali, come già capita in alcuni Paesi europei. Alla fine dell'anno in rassegna la principale fonte d'insicurezza rimane l'eurozona, con numerosi Paesi in recessione a volte anche marcata. Tra le*

---

*molteplici cause di questo forte rallentamento in diversi Paesi figurano le conseguenze della bassa domanda mondiale, la scarsa competitività dei prezzi di numerosi Paesi sudeuropei nonché le conseguenze della crisi del debito e degli sforzi per riequilibrare a lungo termine i bilanci pubblici a livello strutturale.*

*Persino in Germania, che fino al 2012 vantava ancora una forte dinamica economica, si stanno facendo sempre più evidenti negli ultimi mesi i segnali di un rallentamento. Negli Stati Uniti la problematica del «precipizio fiscale» (fiscal cliff), ossia dell'impatto di vari cambiamenti a livello di esoneri da imposte e di sovvenzioni, che entreranno in vigore all'inizio 2013, ha continuato a inquietare seriamente i mercati finanziari durante l'anno in rassegna. In Europa i tempi supplementari accordati alla Grecia per raggiungere i suoi obiettivi di risparmio hanno sollevato dubbi sul finanziamento del debito greco durante il periodo intermedio.*

*La situazione in numerose regioni del resto del mondo, benché migliore che negli Stati Uniti e in Europa, non è priva di rischi. Durante l'anno in rassegna neppure l'Asia, regione più dinamica del mondo, è rimasta completamente al riparo dalla crisi in Europa, continente con cui intrattiene stretti legami finanziari ed economici. È comunque vero che nella maggior parte delle economie asiatiche il margine di manovra di cui dispone la politica fiscale è relativamente ampio.*

*Le prospettive congiunturali per il 2013 dipendono fortemente dall'evoluzione della crisi del debito nell'eurozona e dall'impatto delle misure che saranno adottate. Il rischio di un'intensificazione della crisi del debito in Europa, determinante nel primo semestre dell'anno in rassegna, sembra essere calato grazie alle decisioni prese in settembre dalla BCE e alle proposte della Commissione europea, che costituiscono un primo passo verso la creazione di un'unione bancaria. È tuttavia troppo presto per dichiarare il cessato allarme. Fino a quando i Paesi in crisi non avranno conseguito progressi tangibili nei loro processi di riforma volti a stabilizzare i bilanci pubblici e ad aumentare la competitività, la crisi non sarà risolta e il rischio di nuove perdite di fiducia e di nuove turbolenze sui mercati finanziari non potrà essere scongiurato.*

*Il diffondersi della debolezza congiunturale su altre regioni mondiali, osservato recentemente, rappresenta a sua volta un altro rischio congiunturale. Alla luce degli stretti legami commerciali e dei processi di produzione a livello internazionale, quest'evoluzione potrebbe frenare il commercio mondiale in maniera più marcata del previsto. Come si è visto in passato, un rallentamento più netto potrebbe verificarsi in diverse economie asiatiche, incentrate essenzialmente sulle esportazioni. Se l'Asia nel suo complesso dovesse subire una sensibile perdita di dinamicità, anziché soltanto una breve flessione, ciò graverebbe ulteriormente sulle industrie d'esportazione europee e svizzere.*

---

## Rapporto sulla politica economica esterna 2012

### Capitolo introduttivo (cfr. n. 1)

*Il capitolo introduttivo del presente rapporto è dedicato alle relazioni economiche con i nostri vicini diretti e, più precisamente, con le regioni di confine, molto importanti per l'economia svizzera. Sotto il profilo delle proporzioni economiche e della politica economica esterna, le relazioni con i nostri vicini diretti sono particolarmente intense, soprattutto con i motori economici della Baviera, del Baden-Württemberg, del Rodano-Alpi e della Lombardia. Il capitolo introduttivo sottolinea pertanto le crescenti interazioni economiche tra queste zone e le regioni di confine svizzere in termini d'innovazione, d'integrazione e di complementarità nelle catene di produzione. S'impone una politica adeguata non soltanto in termini di promozione della piazza economica, di competitività, di politica economica esterna e di mercato del lavoro, ma anche d'infrastruttura, formazione, politica di ricerca e d'innovazione nonché di assetto del territorio. Consapevole di ciò, il Consiglio federale intende mantenere e potenziare le relazioni con questi vicini diretti, non da ultimo nell'ottica delle nostre relazioni con l'UE.*

### Cooperazione economica multilaterale (cfr. n. 2)

*In un contesto economico difficile, le regole e gli obblighi dell'OMC (n. 2.1) hanno finora consentito ai governi di opporsi all'introduzione di misure protezionistiche su ampia scala. Tuttavia, il rilevamento condotto nell'ambito dell'Organo di esame delle politiche commerciali dell'OMC evidenzia che negli ultimi anni sono state introdotte sempre più misure commerciali che falsano gli scambi. Questo fatto non favorisce la ricerca di soluzioni comuni nel contesto del Ciclo di Doha, che ne risulta bloccato. Per uscire da questa situazione di stallo, i membri dell'OMC si sforzano in particolare di proporre tematiche specifiche che consentano di conseguire progressi, per esempio a livello di facilitazione degli scambi o nel quadro plurilaterale dell'ampliamento dell'Accordo sulle tecnologie dell'informazione. Essendo una piccola economia aperta, la Svizzera dipende dal libero accesso ai mercati internazionali.*

*Ad eccezione del dossier fiscale, che ha dato adito a sostanziali divergenze tra la Svizzera e l'OCSE (n. 2.2), le relazioni tra le due parti si è rivelata particolarmente proficua, contribuendo a rafforzare la nostra politica d'apertura economica e a diffondere analisi scientifiche nonché linee guida e standard economici comuni. In tal modo la Svizzera sostiene la politica di partenariato promossa dall'OCSE nei confronti delle nuove e principali economie emergenti, quali il Brasile, la Cina, l'India, l'Indonesia o il Sudafrica.*

*La tredicesima Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (CNUCES; n. 2.3), svoltasi nell'anno in rassegna, ha confermato il mandato dell'organizzazione per i quattro anni successivi, che riguarderà soprattutto le analisi politiche, la ricerca di consensi e la cooperazione tecnica nel settore del commercio e dello sviluppo. Nell'anno in rassegna anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUSI, n. 2.4) si è distinta con numerose iniziative ad alto livello, in particolare nel campo della produzione pulita e orienta-*

---

ta a un utilizzo efficiente delle risorse nei Paesi in sviluppo. La Svizzera sostiene attivamente queste iniziative.

*Nei confronti dei lavori portati avanti dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL, n. 2.5), la Svizzera ha adottato una strategia che le consentirà di gettare le basi per un impegno concreto, credibile ed efficace, incentrato su tre pilastri: impegno per il rafforzamento dell'OIL, attuazione e promozione credibili delle norme e dei principi dell'OIL in Svizzera e promozione del lavoro dignitoso nel mondo. L'anno in rassegna è stato segnato dal blocco del sistema di controllo delle norme, che ha impedito – per la prima volta nella storia dell'OIL – alla Commissione per l'applicazione delle norme di trattare le violazioni delle convenzioni fondamentali dell'OIL.*

*Se nel 2009 le decisioni del G20 (n. 2.6) avevano ancora prodotto un impatto tangibile sull'economia mondiale, negli anni successivi si è assistito a un ampliamento dei temi trattati dal Gruppo dei 20 e alle sempre maggiori difficoltà di quest'ultimo – dovute a un'agenda sempre più complessa – a prendere decisioni che fossero all'altezza dei problemi economici attuali. La Svizzera ha proseguito la sua collaborazione con le organizzazioni internazionali mandatarie del G20 e ha fornito una serie di contributi mirati ai lavori del Gruppo.*

### **Integrazione economica europea (cfr. n. 3)**

*Le difficoltà economiche e di bilancio pubblico che l'UE si trova ad affrontare dalla primavera del 2010 e le sfide legate alla ricerca di soluzioni si ripercuotono anche sull'economia svizzera. In effetti, ogni peggioramento della situazione nell'UE può ripercuotersi negativamente sulla Svizzera. Da una parte, aumenta la pressione sul nostro Paese in ambito fiscale e, dall'altra, l'UE è meno disposta a investire risorse nell'approfondimento delle relazioni con la Svizzera. Inoltre, l'UE vincola il proseguimento della via bilaterale a un rafforzamento sostanziale dei meccanismi istituzionali. In questo contesto occorre menzionare gli attuali negoziati sull'elettricità, che devono anche servire a trovare una soluzione istituzionale, grazie alla quale si possa progredire anche su altri fronti, tra cui quelli dei negoziati sull'agricoltura, della sicurezza delle derrate alimentari, della sicurezza dei prodotti, della sanità pubblica oppure, non da ultimo, della sicurezza dei prodotti chimici.*

### **Accordi di libero scambio con Paesi terzi non membri dell'UE o dell'AELS (cfr. n. 4)**

*Alla luce del complesso contesto economico mondiale, del franco forte e della situazione di stallo che grava sul Ciclo di Doha, il Consiglio federale prosegue i suoi sforzi tesi a schiudere nuovi mercati mediante la conclusione di accordi di libero scambio. Consapevole del crescente numero di questi accordi a livello globale e nell'intento di impedire ogni discriminazione reale o potenziale, la Svizzera prosegue i suoi sforzi per la conclusione di questo genere di accordi. Durante l'anno in rassegna sono entrati in vigore gli accordi con Hong Kong, con l'Ucraina e con il Montenegro. Nel contempo sono proseguiti i negoziati con la Bosnia ed Erzegovina, la Cina, gli Stati dell'America centrale, l'India, l'Indonesia e con l'Unione doganale Russia-Bielorussia-Kazakistan. I negoziati con il Vietnam hanno*

---

*preso il via, mentre quelli con la Malaysia sono stati lanciati ufficialmente. Tutti questi negoziati con nuovi partner fanno affiorare nuove sfide. Tra le questioni che la Svizzera deve affrontare vi sono sempre più temi non propriamente compatibili con le sue politiche nazionali, ad esempio nell'ambito della fornitura di servizi da parte di persone fisiche o dell'accesso al mercato per prodotti agricoli di base. Infine, i tentativi volti a garantire la coerenza tra gli obiettivi delle politiche economica, sociale e ambientale e la politica dei diritti umani rappresentano spesso una sfida supplementare.*

### **Politiche settoriali (cfr. n. 5)**

*Gli sviluppi nelle politiche settoriali (n. 5.1–5.8) condizionano l'insieme della politica economica esterna svizzera e tutti gli accordi economici. Oltre alla negoziazione di nuovi accordi di libero scambio, questi sviluppi hanno interessato ad esempio i negoziati sull'aggiornamento di numerosi accordi agricoli inclusi in vecchi accordi di libero scambio e nella Convenzione AELS nonché la Convenzione regionale sulle norme d'origine preferenziali per l'area paneuromediterranea (n. 5.1), l'estensione del campo d'applicazione dell'Accordo bilaterale Svizzera-UE sul reciproco riconoscimento al settore degli esplosivi per uso civile (5.2), i lavori per un'eventuale avvio di negoziati plurilaterali sul commercio dei servizi (n. 5.3), la revisione della struttura e del funzionamento del punto di contatto nazionale (PCN) relativo ai principi direttivi dell'OCSE destinati alle imprese multinazionali. Consapevole delle sfide che l'approvvigionamento di materie prime rappresenta (n. 5.5.1), la Svizzera punta a una gestione dei rischi incentrata sul sostegno a iniziative che promuovono la trasparenza nel commercio delle materie prime e sull'approfondimento delle relazioni con i Paesi che le esportano. Nel settore delle materie prime, il nostro Paese sostiene anche le iniziative di promozione dello sviluppo sostenibile. Inoltre, la Conferenza di Rio+20 (n. 5.5.2) ha riconosciuto per la prima volta a livello mondiale l'economia verde quale strumento capace di contribuire in larga misura a uno sviluppo sostenibile. La Svizzera si è inoltre impegnata a ridurre del 20 per cento entro il 2020 le sue emissioni di gas serra rispetto al 1990. Vanno menzionate, infine, la conclusione dei negoziati per un accordo di cooperazione con l'UE in materia di concorrenza (n. 5.6) e la revisione attualmente in corso delle legislazioni federali e cantonali, resa necessaria dall'Accordo plurilaterale dell'OMC sugli appalti pubblici (n. 5.7).*

### **Cooperazione economica allo sviluppo (cfr. n. 6)**

*Sul piano internazionale, la Svizzera partecipa alla cooperazione economica allo sviluppo attraverso provvedimenti di aiuto bilaterale e contributi a organizzazioni di sviluppo multilaterali. L'anno in rassegna è stato caratterizzato dall'adozione del messaggio 2013–2016 sulla cooperazione internazionale svizzera, che definisce fino al 2016 gli orientamenti strategici e la base finanziaria per le relative attività. Questo messaggio copre per la prima volta tutta la cooperazione internazionale, ossia l'aiuto umanitario (DCS), la cooperazione tecnica e finanziaria (DSC), le misure di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (SECO) e l'aiuto alla transizione negli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI (SECO/DSC). Con l'approvazione di questo messaggio, il Parlamento ha con-*

---

*fermato la sua decisione, presa nel febbraio del 2011, di aumentare gradualmente i mezzi da devolvere alla cooperazione internazionale, fino a portarli allo 0,5 per cento del RNL entro il 2015. Per quanto concerne la cooperazione economica allo sviluppo, le misure si orientano fortemente alle competenze chiave della SECO e poggiano al tempo stesso sulla strategia di politica economica esterna della Svizzera. Anche la cooperazione multilaterale costituisce un pilastro importante di questo ambito d'attività. Nell'anno in rassegna le banche multilaterali di sviluppo hanno posto l'accento sul proseguimento di una gestione incentrata sui risultati, sull'attuazione concreta delle decisioni concernenti il cambiamento climatico e l'agenda energetica, sulla crescita sostenibile e globale, sulla creazione di posti di lavoro e sull'impegno in Paesi instabili. In occasione della Conferenza di Rio+20, infine, sono state sottolineate le sfide e le opportunità che l'economia verde può rappresentare per i Paesi in sviluppo, il che conferma l'importanza del lavoro svolto dalla Svizzera mediante l'attuazione di progetti che contribuiscono a far sì che la crescita economica e la gestione sostenibile delle risorse non risultino incompatibili.*

#### **Relazioni economiche bilaterali (cfr. n. 7)**

*I principali partner economici della Svizzera devono far fronte a una debole crescita o persino a una recessione. Fino ad ora il nostro Paese ha resistito bene al rallentamento economico, anche se la crisi in certi Stati membri dell'UE ha avuto conseguenze dirette per le imprese svizzere. In questo contesto il rafforzamento delle relazioni con i Paesi vicini (n. 1) e il perfezionamento delle condizioni quadro rivestono un'importanza cruciale. Il fatto che negli Stati Uniti l'economia continui sul lento cammino della ripresa ha un'importanza anche per il nostro Paese, in quanto gli USA sono il secondo mercato d'esportazione della Svizzera, dopo la Germania. Durante l'anno in rassegna l'Asia si è messa in luce come regione più dinamica del mondo. Per tener conto di questa evoluzione, il Dipartimento federale dell'economia<sup>1</sup> ha adottato un'apposita strategia economica esterna per l'Asia. Infine, gli avvenimenti nei Paesi della primavera araba hanno innescato processi di transizione, rilevanti per la Svizzera sia per la prossimità geografica in cui si svolgono sia nell'ottica delle sue relazioni economiche con questi Paesi. A questo riguardo, la Svizzera ha rafforzato il suo impegno in diversi settori.*

#### **Controllo delle esportazioni e misure d'embargo (cfr. n. 8)**

*Nell'anno in rassegna la conferenza diplomatica riunitasi a New York per discutere dell'«Arms Trade Treaty» (ATT) non ha consentito alle parti di trovare una base d'intesa comune. Nonostante questo fallimento, la Svizzera continuerà ad adoperarsi attivamente a favore di un ATT forte e completo. Il gruppo dei fornitori nucleari (NSG) è impegnato fino al 2013 in un processo di revisione totale delle liste di controllo. Per quanto concerne le misure d'embargo, i fatti determinanti sono stati il nuovo inasprimento delle sanzioni nei confronti di Iran e Siria, da un lato, e la soppressione della maggior parte delle sanzioni nei confronti del Myanmar (Birma-*

---

<sup>1</sup> A partire dal 1° gennaio 2013: Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

---

nia), dall'altro. Sono inoltre entrate in vigore nuove sanzioni nei confronti della Guinea-Bissau.

### **Promozione economica (cfr. n. 9)**

*Anche nell'anno in rassegna l'economia svizzera ha dovuto confrontarsi con la problematica del franco forte.*

*L'Osec ha continuato a offrire alle imprese esportatrici un sostegno commisurato. Il commercio internazionale pone problematiche sempre più complesse, soprattutto in relazione all'integrazione delle PMI svizzere nelle catene internazionali di creazione di valore aggiunto. È dunque importante che l'Osec rimanga flessibile e si adegui alle nuove esigenze delle PMI.*

*I prodotti offerti dall'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) dal 2009 hanno contribuito a coprire i principali bisogni di liquidità delle imprese, spesso in difficoltà a causa del franco forte. Per l'ASRE, l'esame della sostenibilità sociale ed ecologica delle sue attività riveste grande importanza. È determinante, a questo proposito, la raccomandazione dell'OCSE, rivista nel 2012, sugli approcci comuni in materia di diligenza ambientale e sociale.*

*Per quanto concerne le attività di promozione della piazza economica all'estero, i nuovi accordi sulle prestazioni che i Cantoni e la Confederazione hanno concluso con l'Osec, entrati in vigore all'inizio del 2012, hanno gettato basi solide per affrontare le future sfide.*

### **Prospettive per l'anno prossimo**

*Nonostante un lieve miglioramento del contesto economico, il rischio di una flessione della crescita in Svizzera rimane realistico. Anche nel 2013 il Consiglio federale continuerà a rivolgere particolare attenzione alla politica economica. Nel settore della politica economica esterna, il Collegio farà il possibile per estendere ulteriormente l'accesso ai mercati, garantito dagli accordi esistenti. Tra le sue priorità figura anche quella di contrastare le tendenze e le misure protezionistiche. Inoltre, il Consiglio federale proseguirà i negoziati per la conclusione di nuovi accordi di libero scambio e di promozione e protezione reciproca degli investimenti.*

*Nel 2013 dovrebbero concludersi i negoziati di libero scambio dell'AELS con, rispettivamente, Bosnia ed Erzegovina, Stati dell'America centrale e India nonché i negoziati bilaterali tra Svizzera e Cina. Proseguiranno le trattative tra AELS e Paesi membri dell'Unione doganale Russia-Bielorussia-Kazakistan, Indonesia e Vietnam e saranno intavolate trattative con la Malaysia, sempre nell'ambito dell'AELS. Inoltre, l'AELS continuerà ad adoperarsi a favore di una ripresa dei negoziati con Thailandia e Algeria. Proseguiranno anche i contatti esplorativi con gli Stati del Mercosur e con le Filippine. Nel contempo saranno aggiornati e approfonditi alcuni accordi di libero scambio di vecchia data, in particolare quelli con Cile, Messico e Singapore. Per quanto riguarda gli accordi di promozione e protezione reciproca degli investimenti, gli attuali negoziati con Indonesia, Russia e Georgia proseguiranno.*

---

*La crescita economica dei Paesi industrializzati continuerà presumibilmente a essere ostacolata da un sistema finanziario indebolito e da un processo di consolidamento dei debiti di Stato. Dal canto suo, la debole crescita nei Paesi industrializzati, accompagnata da un senso d'incertezza generale, ha un impatto negativo sui mercati emergenti. Gli sviluppi nell'eurozona continueranno ad esercitare un influsso determinante sull'economia elvetica. Per questo motivo, il capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e la direttrice della Segreteria di Stato dell'economia cureranno in particolare le relazioni con i Paesi vicini. Le missioni economiche bilaterali, inoltre, contribuiranno a rafforzare le nostre relazioni economiche con vari Paesi dai mercati emergenti. Pertanto, la prima missione del capo del DEFR, nella sua veste di ministro dell'economia e della formazione, si svolgerà in Sudafrica, dove si recherà insieme a una delegazione di rappresentanti dell'economia privata e degli ambienti scientifici. Occorrerà prestare attenzione anche ai mercati dinamici dell'America latina. A tale scopo è già prevista una missione economica mista in Messico, sempre guidata dal capo del DEFR.*

*In seno all'OMC i membri cercheranno di conseguire progressi negli ambiti della facilitazione degli scambi e dell'Accordo sulle tecnologie dell'informazione. In dicembre 2013 si svolgerà a Bali la nona conferenza ministeriale.*

*Nel contesto di altri forum economici multilaterali sono in corso numerose attività. L'attuazione delle strategie trasversali dell'OCSE (innovazione, crescita verde, competenze e sviluppo globale) sarà portata avanti e le nuove iniziative lanciate nel 2012 – una sui nuovi approcci per affrontare le sfide economiche e l'altra sulle nuove fonti di crescita basate sugli attivi immateriali – saranno discusse in occasione della riunione ministeriale del 2013. Inoltre, le discussioni sul processo di adesione della Russia all'OCSE continueranno almeno fino al 2014. Nel 2013 la presidenza russa del G20 proseguirà i lavori avviati dalle precedenti presidenze nel tentativo d'incentrare i dibattiti sulle tematiche economiche e finanziarie. Presso l'OIL le decisioni relative alle proposte di riforma interna avanzate dal nuovo Direttore generale e gli sforzi per sbloccare la Commissione per l'applicazione delle norme saranno al centro dell'attenzione. Per quanto concerne la Svizzera, saranno rilevanti l'entrata in vigore della Convenzione sul lavoro marittimo, in agosto, e la ratifica della Convenzione n. 122 sulla politica dell'impiego.*

*Per quanto concerne gli sviluppi della politica europea nel 2013, il Consiglio federale considera prioritario il consolidamento della via bilaterale. In questo senso, l'approfondimento delle discussioni sulle questioni istituzionali è finalizzato a sbloccare diversi negoziati correnti. Nel contempo si potrebbe comporre la controverta sulla fiscalità delle imprese. Dovrebbero inoltre essere avviati i negoziati sull'estensione alla Croazia dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. L'Accordo di cooperazione Svizzera-UE in materia di concorrenza, che potrebbe essere firmato nel 2013, contribuirà a contrastare più efficacemente le pratiche anticoncorrenziali a livello transfrontaliero. I lavori per la ratifica dell'Accordo sugli appalti pubblici riveduto proseguiranno nel 2013.*

*In materia di politiche settoriali occorre tener presente che, se tutte le condizioni sono soddisfatte, la Svizzera parteciperà ai negoziati per un accordo plurilaterale*

---

---

*sul commercio di servizi tra Paesi interessati. Toccherà al punto di contatto nazionale (PCN) sostenere le imprese nell'attuazione delle nuove norme dell'OCSE relative alle imprese multinazionali. A tal fine, il PCN collaborerà strettamente con i gruppi d'interesse coinvolti. In relazione alle questioni riguardanti le materie prime, il Consiglio federale provvederà ad aggiornare la relativa strategia del DEFR. Proseguiranno anche i lavori volti a concretizzare un regime climatico globale entro il 2020. Analogamente agli altri Paesi partecipanti al secondo periodo di Kyoto, anche la Svizzera procederà a ratificare a livello nazionale gli impegni assunti. Oltre ad adoperarsi per una migliore protezione dei diritti di proprietà intellettuale in seno alle organizzazioni internazionali e nel contesto dei negoziati di libero scambio, la Svizzera s'impegnerà a rafforzare la protezione delle indicazioni geografiche a livello plurilaterale o bilaterale.*

*Nel 2013 l'attuazione del nuovo messaggio sulla cooperazione internazionale allo sviluppo sarà posta in primo piano. I negoziati sulla ricostituzione dei fondi delle banche multilaterali di sviluppo (l'IDA del Gruppo della Banca mondiale e il Fondo africano di sviluppo della Banca Africana di Sviluppo) costituiranno un altro momento importante. Inoltre, l'aiuto allo sviluppo (SECO/DSC) sarà sottoposto alla revisione paritaria del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, il quale presenterà sue raccomandazioni sulle modalità e sull'efficacia dei provvedimenti adottati nell'ambito di tale aiuto. Infine, saranno avviati i preparativi per prorogare la legge sulla cooperazione con i Paesi dell'Est.*

*In marzo 2013 si svolgerà a New York una conferenza conclusiva concernente la negoziazione dell'Arms Trade Treaty. La Svizzera proseguirà i suoi sforzi volti ad istituire un regime che garantisca un commercio responsabile delle armi e una lotta efficace al traffico d'armi.*

*La promozione delle esportazioni e le offerte dell'Assicurazione contro i rischi delle esportazioni continueranno a essere richieste dalle PMI anche nel 2013. Occorrerà garantire che in futuro le esigenze dell'economia d'esportazione siano soddisfatte nel migliore dei modi e che la loro integrazione nelle catene di produzione internazionali sia accompagnata. Se necessario saranno sviluppati nuovi servizi per raggiungere questo obiettivo.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>1120</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>1133</b>
<b>1 L'importanza delle regioni di frontiera della Svizzera nell'ottica della promozione economica e della politica economica esterna</b>	<b>1134</b>
1.1 Situazione iniziale	1135
1.2 Contesto tematico	1136
1.2.1 Specificità delle regioni di frontiera	1136
1.2.2 Importanza economica dei Paesi vicini e delle regioni limitrofe per la Svizzera	1137
1.2.3 Importanza delle regioni di frontiera in alcune politiche federali	1139
1.3 Principali campi d'intervento della Confederazione	1141
1.3.1 Miglioramento della qualità della piazza economica e della competitività	1141
1.3.2 Mercato del lavoro	1143
1.3.3 Economia esterna	1148
1.3.4 Infrastrutture	1152
1.3.5 Educazione, ricerca, innovazione	1153
1.4 Conclusione	1155
<b>2 OMC e altre collaborazioni economiche multilaterali</b>	<b>1156</b>
2.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	1156
2.1.1 Priorità della Svizzera in seno all'OMC	1156
2.2 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)	1159
2.2.1 Importanza dell'OCSE per la Svizzera	1159
2.2.2 Politica di apertura dell'OCSE	1160
2.3 Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCES)	1161
2.4 Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUSI)	1162
2.5 Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)	1163
2.6 Gruppo dei 20 (G20)	1165
2.6.1 Evoluzione dei vertici del G20	1166
2.6.2 La posizione della Svizzera nei confronti del G20	1166
<b>3 Integrazione economica europea UE</b>	<b>1167</b>
3.1 Sfide attuali per l'UE	1167
3.2 Rinnovo della via bilaterale: principi applicabili alle soluzioni istituzionali	1168
3.3 Consolidamento e sviluppo delle relazioni economiche	1169
3.3.1 Consolidamento	1169
3.3.2 Sviluppo	1171
3.4 Questioni fiscali Svizzera–UE	1173
3.5 Contributo all'allargamento	1174

<b>4 Accordi di libero scambio con Stati terzi non membri dell'UE e dell'AELS</b>	<b>1174</b>
4.1 Tendenze globali concernenti gli accordi commerciali preferenziali	1175
4.2 Attività della Svizzera	1176
4.2.1 Negoziati e colloqui esplorativi in corso	1177
4.2.2 Attività nell'ambito degli accordi di libero scambio esistenti	1177
4.3 Sfide per la politica di libero scambio della Svizzera	1178
<b>5 Politiche settoriali</b>	<b>1179</b>
5.1 Circolazione delle merci industria/agricoltura	1179
5.1.1 Statistica del commercio esterno	1179
5.1.2 Regole d'origine	1180
5.1.3 Prodotti agricoli trasformati	1181
5.2 Ostacoli tecnici al commercio	1182
5.2.1 Accordo Svizzera–UE sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità	1182
5.2.2 Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio – Attuazione del principio «Cassis de Dijon»	1183
5.3 Servizi	1184
5.4 Investimenti e imprese multinazionali	1185
5.4.1 Investimenti	1185
5.4.2 Lotta contro la corruzione	1186
5.4.3 Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali	1187
5.5 Materie prime e ambiente	1188
5.5.1 Materie prime	1188
5.5.2 Politica ambientale e climatica	1190
5.6 Diritto della concorrenza	1191
5.7 Appalti pubblici	1192
5.8 Protezione della proprietà intellettuale	1194
5.8.1 Protezione della proprietà intellettuale nelle organizzazioni internazionali	1194
5.8.2 Protezione della proprietà intellettuale a livello bilaterale	1195
<b>6 Cooperazione economica allo sviluppo</b>	<b>1197</b>
6.1 Gli aspetti economici acquistano maggiore importanza nella collaborazione internazionale	1197
6.2 La collaborazione della Svizzera con le banche di sviluppo multilaterali	1198
6.3 L'economia verde nei Paesi in sviluppo	1199
6.3.1 L'economia verde: un'opportunità per i Paesi in sviluppo	1199
6.3.2 Contributo della Svizzera alla cooperazione economica allo sviluppo	1200
6.4 Fiscalità e sviluppo	1201
6.4.1 Le sfide per i Paesi in sviluppo	1201
6.4.2 Contributo della cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo	1203

6.5	Posti di lavoro – una leva dello sviluppo	1203
6.5.1	L'occupazione al centro della politica di sviluppo	1203
6.5.2	Contributo della cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo	1204
<b>7</b>	<b>Relazioni economiche bilaterali</b>	<b>1205</b>
7.1	Europa: effetti della crisi della zona euro sul commercio estero svizzero	1206
7.1.1	L'esempio dell'Italia	1207
7.2	Stati Uniti: rafforzamento della posizione della Svizzera nonostante la difficile situazione economica	1207
7.3	Asia: il posizionamento della Svizzera in questo nuovo polo di crescita	1209
7.4	Mondo arabo: conseguenze degli sconvolgimenti politici sugli interessi economici della Svizzera	1211
7.5	Principali missioni economiche e altri incontri di lavoro bilaterali	1213
<b>8</b>	<b>Misure di controllo delle esportazioni e di embargo</b>	<b>1215</b>
8.1	Misure per impedire la proliferazione di beni destinati alla produzione di armi di distruzione di massa e dei loro sistemi vettori nonché di armi convenzionali	1215
8.1.1	Sviluppi politici sul piano internazionale e nazionale	1215
8.1.2	Esportazioni nell'ambito della legge sul controllo dei beni a duplice impiego	1216
8.2	Misure di embargo	1218
8.2.1	Misure di embargo dell'ONU e dei principali partner commerciali	1218
8.2.2	Misure contro i «diamanti insanguinati»	1220
<b>9</b>	<b>Promozione della piazza economica</b>	<b>1221</b>
9.1	Promozione delle esportazioni e assicurazione contro i rischi delle esportazioni	1221
9.1.1	Promozione delle esportazioni	1221
9.1.2	Assicurazione contro i rischi delle esportazioni	1222
9.1.3	Esame di sostenibilità delle attività dell'ASRE	1223
9.2	Promozione della piazza economica	1224
9.3	Turismo	1226
9.3.1	Nomina nell'Ufficio del Comitato del turismo dell'OCSE	1227
9.3.2	Cooperazione con l'OMT	1227
9.3.3	Verifica della possibilità di intensificare gli scambi con l'UE nell'ambito del turismo	1227
9.3.4	Attività nell'ambito della cooperazione economica allo sviluppo e per la promozione di un turismo sostenibile	1228
<b>10</b>	<b>Allegati</b>	<b>1229</b>
10.1	Allegati 10.1.1–10.1.2	1229
10.1.1	Impegno finanziario della Svizzera nel 2012 nei confronti delle banche multilaterali di sviluppo	1230
10.1.2	Autorizzazioni per ispezioni pre-imbarco per conto di Stati esteri	1232
10.2	Allegati 10.2.1–10.2.2	1234

10.2.1	<b>Messaggio concernente l'approvazione dell'emendamento della convenzione AELS relativo agli scambi di prodotti agricoli e alle regole d'origine</b>	<b>1235</b>
	Decreto federale che approva l'emendamento della convenzione AELS relativo agli scambi di prodotti agricoli e alle regole d'origine ( <i>Disegno</i> )	1243
	Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS)	
	Decisione n. 2/2012 del Consiglio, del 21 giugno 2012, recante emendamento della Convenzione AELS (agricoltura)	1245
10.2.2	<b>Messaggio relativo all'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera e la Tunisia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti</b>	<b>1249</b>
	Decreto federale che approva l'Accordo tra la Svizzera e la Tunisia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti ( <i>Disegno</i> )	1259
	Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Tunisia concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti	1261
10.3	Allegati	1269
10.3	<b>Rapporto concernente le misure tariffali prese nel 2012</b>	<b>1271</b>
	Decreto federale che approva le misure tariffali ( <i>Disegno</i> )	1279

## Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
ALS	Accordo di libero scambio
CNUCES	Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo <i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
FMI	Fondo monetario internazionale
G20	Gruppo dei 20 <i>Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, India, Indonesia, Italia, Messico, Russia, Stati Uniti d'America, Sudafrica, Turchia, UE</i>
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
ONUSI	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale <i>United Nations Industrial Development Organization</i>
Osec	Ufficio svizzero per l'espansione commerciale <i>Osec Business Network Switzerland</i>
PMI	Piccole e medie imprese
SECO	Segreteria di Stato dell'economia

# Rapporto

1

## L'importanza delle regioni di frontiera della Svizzera nell'ottica della promozione economica e della politica economica esterna

*Le regioni di frontiera sono molto importanti per l'economia svizzera; gli scambi commerciali più intensi avvengono infatti con le zone di frontiera estere. Considerato che queste zone sono fra i principali motori dell'economia europea, è essenziale intrattenere buone relazioni con i Paesi vicini anche al di là del commercio estero. La Svizzera si impegna quindi a risolvere rapidamente e in modo amichevole i problemi transfrontalieri.*

*Il capitolo introduttivo è dedicato alle specificità delle regioni di frontiera e all'importanza economica dei Paesi vicini e delle regioni limitrofe. Esso esamina anche la posizione accordata a queste regioni in alcune politiche federali. Le spiegazioni si concentrano sui campi d'intervento della Confederazione che sono indispensabili allo sviluppo economico delle regioni di frontiera: il miglioramento della qualità della piazza economica e della competitività, il mercato del lavoro, l'economia esterna, le infrastrutture e la triade formazione-ricerca-innovazione. L'evoluzione in questi ambiti influenza notevolmente la forma assunta dalle relazioni nelle zone di frontiera, con gli Stati vicini e con l'intera UE. A questo proposito si devono applicare strategie differenziate secondo le regioni, come nel caso del Progetto territoriale Svizzera. La ripartizione federalista delle competenze e la buona collaborazione della Confederazione con le grandi regioni e i Cantoni facilitano la promozione degli scambi commerciali regionali.*

### Premessa

Per *regioni di frontiera* si intendono qui le parti del territorio svizzero in prossimità della frontiera nazionale (ad es. Svizzera nord-occidentale, Cantoni di frontiera) e i loro equivalenti esteri, secondo il perimetro dei programmi di promozione INTERREG IV A dell'UE<sup>2</sup>. L'espressione *regioni transfrontaliere* designa le aree di promozione transfrontaliere secondo INTERREG IV A (l'area di promozione del Reno superiore, ad es., comprende quattro regioni: la Svizzera nord-occidentale, l'Alsazia, la parte occidentale del Baden-Württemberg e il Südpfalz). Infine, sono denominate *regioni limitrofe* le grandi regioni dei Paesi confinanti con LA Svizzera (ad es. *Länder* tedeschi e regioni della Francia).

<sup>2</sup> Cfr. [www.regiosuisse.ch](http://www.regiosuisse.ch) > CTE/INTERREG > INTERREG > INTERREG IV A.

## 1.1

### Situazione iniziale

La Svizzera, essendo un Paese di piccole dimensioni, è in un certo senso un Paese di regioni di frontiera. 15 Cantoni su 26 confinano con Paesi vicini, il che spiega le strette relazioni politiche, culturali e soprattutto economiche esistenti con questi ultimi. Nel 2010, il 75 per cento del PIL nominale della Svizzera è stato generato nei Cantoni di frontiera. Le regioni di frontiera comprendono però realtà molto diverse che variano dalle aree metropolitane alle regioni alpine.

Le *relazioni commerciali* con la *Baviera*, il *Baden-Württemberg*, la regione *Rodano-Alpi* e la *Lombardia* sono particolarmente dinamiche poiché queste regioni limitrofe sono fra i principali motori dell'economia europea. La prosperità economica della Svizzera deve molto a questa integrazione economica regionale transfrontaliera.

Le regioni di frontiera sono propizie alla cooperazione transfrontaliera che procura vantaggi a entrambe le parti ed esplica i propri effetti anche al di là di queste zone. In queste regioni possono però anche sorgere difficoltà particolari o difficoltà generali che si accentuano al punto da pregiudicare le relazioni con i nostri vicini o con l'UE.

Un quadro istituzionale adeguato svolge un ruolo determinante per il successo economico delle regioni. Le regioni non sono unità spaziali fisse, bensì aree che si sviluppano attraverso scambi socioeconomici che spesso oltrepassano le frontiere comunali o cantonali. Ciò comporta particolari opportunità e difficoltà per le regioni di frontiera, dove questi processi si estendono anche oltre i confini nazionali.

Il presente capitolo rileva l'importanza centrale dell'integrazione economica regionale transfrontaliera nella politica di promozione della piazza economica, partendo dalla constatazione che lo sviluppo economico possiede una dimensione territoriale. Il miglioramento della qualità della piazza economica e della competitività della Svizzera richiede l'adozione di strategie differenziate secondo le regioni (cfr. n. 1.3.1). È necessario porre in primo piano le specificità dei luoghi d'insediamento, ossia le qualità che consentono loro di distinguersi dalla concorrenza. Inoltre, la Svizzera punta sempre di più su un approccio federalista, secondo cui non solo la Confederazione ma anche le grandi regioni e i Cantoni (livelli decentrati) contribuiscono a una maggiore integrazione economica regionale.

Altri temi chiave rilevanti per le regioni di frontiera sono trattati essenzialmente dal punto di vista delle relazioni economiche (esterne) (cfr. n. 1.3.2–1.3.5). L'analisi rispecchia principalmente la prospettiva della Confederazione. La scelta dei campi d'intervento trattati si basa sugli accordi bilaterali con l'UE, che sono indispensabili allo sviluppo delle relazioni con le regioni di frontiera. In materia fiscale e finanziaria<sup>3</sup>, le considerazioni espresse si limitano all'imposizione dei frontalieri.

<sup>3</sup> Per maggiori informazioni cfr. rapporto 2013 del Dipartimento federale delle finanze sulle questioni finanziarie e fiscali internazionali ([www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Opuscoli > Rapporto 2013 sulle questioni finanziarie e fiscali internazionali).

## 1.2 Contesto tematico

### 1.2.1 Specificità delle regioni di frontiera

#### Dimensione politico-istituzionale

Come i suoi cinque vicini, la Svizzera è membro della Convenzione-quadro europea del 21 maggio 1980<sup>4</sup> sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Convenzione di Madrid del 1980). Questa Convenzione definisce il quadro giuridico della collaborazione a livello cantonale e comunale. Inoltre, il Consiglio federale, agendo a nome di diversi Cantoni di frontiera, ha firmato con la Germania, la Francia e il Lussemburgo l'Accordo di Karlsruhe del 1996<sup>5</sup>, che contiene disposizioni sulla conclusione di accordi di cooperazione e sull'istituzione di organismi transfrontalieri (consorzi). Lungo le frontiere svizzere sono sorti molti organismi di questo tipo che garantiscono e migliorano la coesione economica e sociale nelle regioni transfrontaliere. A nord e ad est, ad esempio, questa funzione è assunta dalla Conferenza trinazionale del Reno superiore, dalla Conferenza internazionale del Lago di Costanza e dalla Commissione del Reno superiore. Vanno inoltre citati il Comité régional franco-genevois (CRFG) o la Conférence TransJurasienne (CTJ), che operano alla frontiera con la Francia, e la Regio Insubrica, attiva nella regione italo-svizzera<sup>6</sup>.

Le regioni di frontiera della Svizzera sono inoltre particolarmente interessate dall'Accordo di associazione di Schengen del 26 ottobre 2004<sup>7</sup> e dall'Accordo di associazione di Dublino del 26 ottobre 2004<sup>8</sup>. Abolendo il controllo sistematico delle persone alle frontiere nazionali, questi accordi hanno contribuito a rendere più fluida la circolazione transfrontaliera delle persone. Il Corpo svizzero delle guardie di confine continua tuttavia a controllare le merci dato che la Svizzera non fa parte dell'Unione doganale europea.

#### Dimensione economica

Da un punto di vista economico, le frontiere sono soprattutto barriere che generano costi. Oltre a rallentare il flusso di merci e servizi, esse limitano la mobilità dei fattori di produzione e impediscono in parte alle imprese di trarre vantaggio dalla specializzazione e di realizzare economie di scala<sup>9</sup>. Le frontiere possono frenare l'integrazione a tal punto che le regioni di frontiera rischiano di diventare di fatto regioni periferiche. Fra gli svantaggi di carattere economico si possono citare, ad esempio, le interruzioni dell'infrastruttura della rete, gli ostacoli ai flussi di lavoro, ai flussi commerciali e ai flussi di capitali, l'esistenza di sistemi amministrativi

<sup>4</sup> RS 0.131.1

<sup>5</sup> Questo Accordo non è pubblicato nella RU. È disponibile (in francese e tedesco) sul sito Internet del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE): [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Temi > Cooperazione transfrontaliera della Svizzera > Basi giuridiche > Accordo di Karlsruhe.

<sup>6</sup> Cfr. [www.oberrheinkonferenz.org](http://www.oberrheinkonferenz.org); [www.bodenseekonferenz.org](http://www.bodenseekonferenz.org); [www.hochrhein.org](http://www.hochrhein.org); [www.crfginfo.org](http://www.crfginfo.org); [www.conference-transjurassienne.org](http://www.conference-transjurassienne.org); [www.regioinsubrica.org](http://www.regioinsubrica.org).

<sup>7</sup> RS 0.362.31

<sup>8</sup> RS 0.142.392.68

<sup>9</sup> Cfr. van Houtum, Henk, «An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions», *Journal of Borderland Studies*, vol. XV, n.1, primavera 2000; Frey, René L., «Kooperation in Grenzregionen: am Beispiel der Basler Dreiländerregion», relazione del 30.5.2012.

differenti o la segmentazione geografica dei mercati del lavoro, dei beni e degli immobili.

La prossimità geografica con i Paesi vicini può però anche rappresentare un vantaggio concorrenziale (funzione di contatto) se le regioni di frontiera costituiscono il punto di partenza di reti transfrontaliere o assumono funzioni specifiche, in particolare come piattaforme di trasporto o come centri di trasbordo (i cosiddetti *gateways*). Le frontiere offrono inoltre possibilità di «arbitrato»: gli operatori economici situati in queste regioni possono infatti trarre profitto dalle diverse condizioni esistenti da una parte e dall'altra della frontiera, ad esempio in materia di prezzi, fiscalità, salari, costi del lavoro o competenze tecnologiche. Ciò può anche dare adito a conflitti, come mostra l'esempio dell'acquisto di terreni agricoli da parte di contadini sciafufusani nella vicina Germania, che non ha mancato di suscitare critiche da parte tedesca.

### **Dimensione socioculturale**

Le regioni di frontiera sono un crocevia di diverse nazionalità, con i loro punti comuni e le loro specificità. La natura delle loro relazioni dipende fortemente dalla volontà di aprirsi al proprio vicino. Questioni quali l'identità comune e lo spirito di coesione svolgono un ruolo fondamentale. In alcuni casi un tale senso di appartenenza<sup>10</sup> si è sviluppato oltre le frontiere (ad es. regione del Lago di Costanza, Reno superiore). In altri si osservano invece visioni divergenti o una tendenza all'isolamento. L'attuale dibattito sui frontalieri in Ticino e a Ginevra e la questione del traffico aereo nel nord della Svizzera sono segnali di questa tendenza.

*Le regioni di frontiera si caratterizzano per una certa ambivalenza. Se da un lato le frontiere offrono prospettive di sviluppo, dall'altro possono anche costituire un ostacolo. In una prospettiva macroeconomica, le frontiere devono ostacolare il meno possibile lo sviluppo.*

## **1.2.2                    Importanza economica dei Paesi vicini e delle regioni limitrofe per la Svizzera**

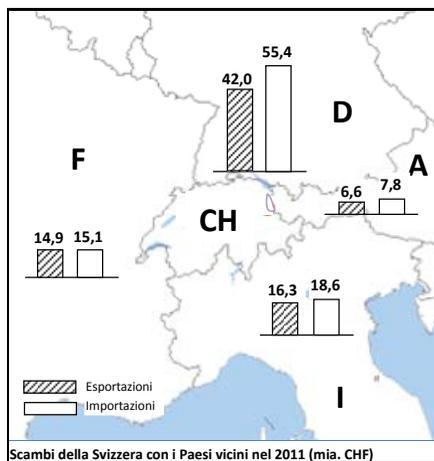
L'UE resta il primo partner commerciale della Svizzera. Nel 2011 le esportazioni verso l'UE sono ammontate 118 miliardi di franchi (57 % delle esportazioni svizzere), mentre le importazioni hanno raggiunto i 136 miliardi di franchi (74 % delle importazioni svizzere)<sup>11</sup>. La Svizzera è il quarto partner commerciale dell'UE dopo gli Stati Uniti, la Cina e la Russia.

Gli scambi commerciali con i Paesi vicini sono particolarmente significativi (cfr. figura). Nel 2011 rappresentavano il 45,2 per cento del volume del commercio estero svizzero, ossia la somma delle esportazioni e delle importazioni. A titolo di

<sup>10</sup> Newrly, Petra, *Transnationaler Regionalismus*, Münster/Hamburg/Londra: LIT Verlag, 2002, pag. 41.

<sup>11</sup> Amministrazione federale delle dogane (AFD), statistica del commercio estero del 23.10.2012 secondo il principio del Paese d'origine (non pubblicata).

confronto, gli scambi della Svizzera con l'intera UE ammontavano nello stesso anno al 65,1 per cento del volume del commercio estero svizzero.



La Germania, con un volume commerciale di 97,4 miliardi di franchi, è il primo partner economico della Svizzera, seguita dall'Italia (34,9 mia. fr.) e dalla Francia (30,0 mia. fr.). Il volume degli scambi con l'Austria, pari a 14,4 miliardi di franchi, fa di questo Paese un altro dei nostri principali partner commerciali.

Nel 2010 gli scambi con la Germania, l'Italia, la Francia e l'Austria rappresentavano il 44,5 per cento (totale UE: 65 %) del commercio estero svizzero e nel 2009 il 45,8 per cento (totale UE: 66,3 %).

Nonostante le tendenze recessive osservate nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, nel 2011 le relazioni commerciali tra la Svizzera e i suoi vicini (eccettuata la Francia) sono progredite rispetto all'anno precedente (Germania: +4,3 %; Italia: +2,2 %; Austria: +10,6 %; Francia: -1,6 %), mentre con diversi altri Paesi europei il loro andamento è stato piuttosto regressivo.

Anche il volume degli investimenti diretti reciproci (dati di fine 2010) attesta l'intensità dei legami economici tra la Svizzera e i suoi vicini: gli investimenti svizzeri in Germania, Francia, Italia e Austria ammontavano in totale a 113 miliardi di franchi, mentre gli investimenti di questi quattro Paesi in Svizzera superavano i 150 miliardi di franchi. Le imprese svizzere occupano in questi Paesi circa 540 000 persone, mentre gli investimenti diretti dei Paesi vicini in Svizzera hanno creato occupazione per circa 175 000 persone.

L'importanza delle regioni limitrofe nel commercio estero è considerevole. Circa il 45 per cento delle esportazioni verso la Germania e il 40 per cento delle importazioni dalla Germania nel 2011 sono state effettuate con i *Länder* del Baden-Württemberg e della Baviera<sup>12</sup>. Il volume degli scambi tra la Svizzera e il Baden-Württemberg è quasi uguale a quello con gli Stati Uniti (31,4 mia. fr. nel 2010). Gli scambi tra la Svizzera e la Baviera raggiungono un volume paragonabile a quello del commercio con la Spagna (11,4 mia. fr. nel 2010) o con il Giappone (11,1 mia. fr. nel 2010). Per quanto riguarda il commercio con la Francia, nel 2009 le esportazioni verso l'Alsazia, la Franche-Comté e la regione Rhône-Alpes rappresentavano circa un terzo delle esportazioni totali verso la Francia, e le importazioni provenienti da queste tre regioni circa un quarto delle importazioni totali dalla Francia<sup>13</sup>. Nel caso dell'Italia, il 49 per cento delle esportazioni e il 53 per cento delle importazioni sono state effettuate con le regioni del Piemonte, della Lombardia, della Valle d'Aosta e

<sup>12</sup> Calcoli propri in base ai dati degli uffici di statistica dei *Länder* interessati.

<sup>13</sup> Calcoli propri in base ai dati dell'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), disponibili unicamente per il 2009.

del Trentino Alto Adige<sup>14</sup>. In Austria, i principali partner commerciali della Svizzera sono le regioni del Vorarlberg e del Tirolo.

*I Paesi vicini, e in particolare le regioni di frontiera, sono partner economici estremamente importanti per la Svizzera, sia dal punto di vista delle relazioni commerciali sia da quello degli investimenti diretti. Per il Consiglio federale è indispensabile che le varie politiche settoriali cerchino di sfruttare questi potenziali.*

### **1.2.3                    Importanza delle regioni di frontiera in alcune politiche federali**

#### **Nell'ottica della politica di promozione della piazza economica**

Le qualità specifiche di una regione o di un'ubicazione svolgono un ruolo importante nel suo sviluppo economico. Le misure di promozione sono elaborate tenendo conto delle caratteristiche delle aree metropolitane, delle regioni industriali, delle destinazioni turistiche o delle regioni di frontiera. Come abbiamo precisato nel nostro messaggio del 23 febbraio 2011<sup>15</sup> concernente la promozione della piazza economica negli anni 2012–2015, la politica di promozione della piazza economica è intesa ad accrescerne l'attrattiva e ad aumentare la competitività della nostra economia, dove le PMI sono predominanti. La maggior parte delle misure (soprattutto quelle della politica regionale e della politica turistica) sono quindi attuate in modo differenziato secondo le regioni.

La cooperazione transfrontaliera nelle regioni di frontiera è stata garantita per lungo tempo soprattutto dai Cantoni. Di fronte all'inasprimento della concorrenza mondiale tra piazze economiche, tuttavia, il numero di piazze economiche competitive a livello internazionale tende a diminuire. Dal punto di vista della Confederazione, l'azione dello Stato deve pertanto privilegiare le relazioni su grande scala per raggiungere la massa critica necessaria (ad es. collaborazione dei Cantoni nell'Arco del Giura). La struttura federalista della Svizzera ha il vantaggio di permettere alla Confederazione di appoggiarsi sulle grandi regioni e sui Cantoni per intensificare gli scambi commerciali regionali.

#### **Nell'ottica della strategia economica esterna**

Nella nostra strategia economica esterna del 2004, abbiamo evidenziato che la divisione internazionale del lavoro rappresenta il fondamento del successo economico della Svizzera (cfr. nostro rapporto del 12.1.2005<sup>16</sup> sulla politica economica esterna 2004 e messaggi concernenti accordi economici internazionali). Il miglioramento dell'accesso delle imprese svizzere ai mercati esteri e una politica del mercato interno favorevole alla concorrenza sono due elementi chiave di questa strategia. Ci preme sottolineare che il miglioramento dell'accesso al mercato non avviene a senso unico. Deve pertanto essere accompagnato da misure di liberalizzazione da parte

<sup>14</sup> Dati dell'Istituto nazionale di statistica; ISTAT.

<sup>15</sup> FF 2011 2117

<sup>16</sup> FF 2005 949

della Svizzera. Siccome la strategia economica esterna non prevede una differenziazione geografica, le regioni di frontiera non vi sono espressamente menzionate. Tuttavia, l'interazione tra politica del mercato interno e politica economica estera in queste aree è particolarmente visibile poiché è soprattutto qui che l'economia interna (edilizia, commercio al dettaglio ecc.) risente più direttamente della pressione all'adeguamento strutturale in seguito all'apertura del mercato (cfr. n. 1.3.2 e 1.3.3).

### **Nell'ottica della strategia di politica estera**

Anche nella nostra strategia di politica estera 2012–2015, ci concentriamo maggiormente sulle regioni di frontiera (cfr. *Strategia di politica estera*. Rapporto del Consiglio federale del marzo 2012<sup>17</sup> sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura). L'indirizzo strategico 1 consiste nel mantenere e sviluppare le relazioni con gli Stati confinanti, curando in particolare le relazioni transfrontaliere e cercando di risolvere rapidamente le controversie. Riteniamo particolarmente importante mantenere relazioni armoniose ed equilibrate con i Paesi vicini, poiché le buone relazioni che la Svizzera intrattiene con questi ultimi si ripercuotono sulle sue relazioni con l'UE. Conviene risolvere i «problemi di vicinato» prima che sfocino in altre crisi più ampie. Il rimborso dell'imposta alla fonte dei frontalieri all'Italia, ad esempio, ha notevolmente migliorato il clima di cooperazione con questo Paese (cfr. n. 1.3.2).

### **Nell'ottica della politica d'ordinamento del territorio**

Vista l'attuale estensione delle interconnessioni e della mobilità, molti spazi economici e vitali, denominati «spazi funzionali», spesso non corrispondono più ai territori politico-istituzionali consolidati. Abbiamo tenuto conto di questo aspetto approvando il nuovo Progetto territoriale Svizzera, elaborato dalla Confederazione in collaborazione con la Conferenza dei Governi cantonali, l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei comuni svizzeri. Questo progetto propone di pianificare e di agire secondo dodici aree d'intervento intercantionali, che per la maggior parte comprendono regioni di frontiera estere. La definizione di questi spazi funzionali transfrontalieri avvantaggia soprattutto le aree metropolitane e i centri urbani transfrontalieri (Basilea, Ginevra, Lugano), ma può anche costituire un'opportunità per lo spazio rurale e le regioni montane. Le zone interessate possono così raggiungere la massa critica necessaria e posizionarsi meglio rispetto alla concorrenza internazionale. Le regioni di frontiera periferiche traggono vantaggio dal loro collegamento a un centro situato al di là della frontiera nazionale (il Comune italiano di Chiavenna, ad es., svolge questa funzione per la val Bregaglia, nei Grigioni).

*Il Consiglio federale attribuisce grande importanza alle regioni di frontiera nelle relazioni con i Paesi vicini e nello sviluppo economico della Svizzera. Le politiche federali menzionate ne tengono conto tramite soluzioni differenziate secondo le regioni e orientate alle varie esigenze specifiche.*

<sup>17</sup> Questo rapporto è disponibile sul sito Internet del DFAE: [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla politica estera svizzera > Strategia di politica estera 2012–2015.

## 1.3 Principali campi d'intervento della Confederazione

### 1.3.1 Miglioramento della qualità della piazza economica e della competitività

#### Nuova politica regionale e INTERREG

Nell'ambito della Nuova politica regionale (NPR)<sup>18</sup>, iscritta nella legge federale del 6 ottobre 2006<sup>19</sup> sulla politica regionale ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008, la Confederazione rafforza la competitività di alcune regioni e le aiuta ad accrescere il loro valore aggiunto. Le *regioni di frontiera*, al pari delle regioni montane e dello spazio rurale in generale, sono zone che beneficiano espressamente dell'aiuto finanziario della politica regionale. Attraverso progetti adeguati è possibile stimolare lo sviluppo economico nelle regioni sostenute e crearvi o mantenervi posti di lavoro. Nel 2001, ad esempio, il Centro di competenze per il legno in Valposchiavo ha istituito con il sostegno della Confederazione un ciclo di formazione transfrontaliero pilota seguito da sedici studenti. Questo progetto, oltre a intensificare la cooperazione tra la regione e l'Italia, consente anche al Cantone dei Grigioni di rafforzare la sua posizione come luogo di formazione. La NPR è un compito comune di Confederazione e Cantoni. Gli obiettivi sono definiti per ogni Cantone tramite convenzioni di programma quadriennali. La selezione, l'elaborazione e la realizzazione dei progetti spettano ai Cantoni. Con una media di 40 milioni di franchi di contributi federali a fondo perso e 50 milioni di franchi di prestiti all'anno, questo approccio dal basso (*bottom-up*) fornisce un contributo essenziale alla promozione dell'economia regionale (cfr. messaggio del 28.2.2007<sup>20</sup> relativo al programma pluriennale della Confederazione 2008–2015 concernente l'attuazione della Nuova politica regionale [NPR] e il suo finanziamento). La prima fase del programma è attualmente oggetto di valutazione. Parallelamente, la Confederazione sta elaborando, d'intesa con i Cantoni, la strategia concernente la seconda fase del programma che si svolgerà a partire dal 2016.

Di particolare interesse per le regioni di frontiera sono i programmi INTERREG dell'UE<sup>21</sup>, ai quali la Svizzera partecipa nell'ambito della NPR. Questi programmi, che rientrano nella politica di coesione dell'UE, permettono di sostenere iniziative regionali degli Stati membri. La politica regionale dell'UE pone inoltre l'accento sulla dimensione economica. Benché la NPR e la politica di coesione dell'UE non abbiano né le stesse priorità, né gli stessi periodi di promozione, né gli stessi mezzi destinati alla promozione, negli ultimi 20 anni sono stati lanciati e sostenuti molti progetti che hanno direttamente o indirettamente contribuito all'attrattiva delle regioni di frontiera svizzere. Si possono citare qui la rete di competenze per le microtecniche «Minnovarc» nell'Arco del Giura, il progetto «Enerbuild», che aiuta le PMI dell'Arco alpino attive nel settore dell'edilizia a restare competitive grazie agli edifici a risparmio energetico, e la piattaforma di cooperazione italo-svizzera «SPL Insubria», dedicata ai sistemi di produzione regionali.

<sup>18</sup> La documentazione relativa alla NPR è disponibile sul sito Internet del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR; Dipartimento federale dell'economia [DFE] fino al 31.12.2012): [www.defr.admin.ch](http://www.defr.admin.ch) > Temi > Economia > Nuova politica regionale (NPR) e sul sito Internet di regionsuisse: [www.regionsuisse.ch](http://www.regionsuisse.ch) > NPR.

<sup>19</sup> RS **901.0**

<sup>20</sup> FF **2007** 2235

<sup>21</sup> Cfr. [www.regionsuisse.ch](http://www.regionsuisse.ch) > CTE/INTERREG.

## Turismo nelle regioni di frontiera

Il turismo è un importante settore dell'economia di molte regioni di frontiera della Svizzera, nonché di alcune regioni di frontiera estere, e contribuisce in modo considerevole alle loro prestazioni economiche. Le regioni di frontiera generano una parte importante del valore aggiunto del turismo a livello nazionale. La prossimità alla frontiera offre alcuni vantaggi, tra l'altro, per la vicinanza a grandi agglomerati esteri come Milano o Monaco. Le regioni di frontiera sono però innanzitutto in concorrenza: una situazione che si è ulteriormente accentuata in seguito all'apprezzamento del franco svizzero. Un confronto tra il Cantone dei Grigioni e il *Land* austriaco del Vorarlberg, ad esempio, rivela che esistono grandi disparità nel numero di visitatori provenienti da oltre confine: nel 2011 il turismo dalla vicina Austria nel Cantone dei Grigioni rappresentava circa l'1 per cento dei pernottamenti totali, contro il 10 per cento di visitatori svizzeri e del Liechtenstein nel Vorarlberg. Sebbene il prodotto turistico proposto sia globalmente omogeneo, le condizioni sono completamente diverse a causa della frontiera.

L'inaugurazione della *galleria di base del San Gottardo* nell'ambito della nuova ferrovia transalpina (NFTA) e l'esposizione universale *Milano 2015* saranno eventi determinanti per il turismo nelle regioni di frontiera. L'esperienza della galleria di base del Lötschberg mostra che l'accorciamento dei tempi di percorrenza può stimolare il turismo. La galleria di base del San Gottardo dovrebbe avvantaggiare soprattutto il turismo nel Cantone del Ticino. L'esposizione universale del 2015 costituisce, per tutte le regioni dell'Arco alpino, una grande occasione per posizionarsi come destinazioni turistiche a livello mondiale.

## Programmi d'agglomerato transfrontalieri

Attraverso i programmi d'agglomerato, la Confederazione fornisce un contributo importante all'attrattiva delle zone urbane per l'insediamento di imprese. Il *fondo infrastrutturale* accorderà 6 miliardi di franchi in totale entro il 2025 per meglio coordinare i trasporti e l'urbanizzazione nelle zone urbane (cfr. decreto federale del 4 ottobre 2006<sup>22</sup> concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale).

Tre delle quattro aree d'intervento a carattere metropolitano, ossia Zurigo, Ginevra-Losanna e Basilea, si trovano in prossimità della frontiera. La loro capacità economica dipende dai flussi transfrontalieri di pendolari e di merci. Lo sviluppo della piazza economica deve riguardare, da entrambe le parti della frontiera, sia le aree metropolitane sia le città di frontiera più piccole (come Sciaffusa). Nell'ambito della prima generazione di programmi d'agglomerato, sono stati investiti dal 2008 circa un miliardo di franchi di contributi federali nelle infrastrutture di trasporto degli agglomerati transfrontalieri. Vengono inoltre cofinanziati progetti urgenti come il collegamento ferroviario Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA)<sup>23</sup> nell'agglomerato di Ginevra (550 mio. fr.). Il CEVA, che collegherà le reti ferroviarie svizzera e francese, diverrà la nuova colonna portante della rete di trasporti regionale. Questo collegamento ferroviario offre un'alternativa al traffico individuale e in tal modo dovrebbe ridurre i problemi di traffico nella regione di Ginevra. Il CEVA semplificherà lo spostamento dei viaggiatori e accrescerà l'attrattiva economica della regione.

<sup>22</sup> FF 2007 7479

<sup>23</sup> [www.ceva.ch](http://www.ceva.ch)

*La NPR e INTERREG possono ancora dare impulsi economici importanti alla cooperazione transfrontaliera. Soprattutto nelle regioni transfrontaliere, strumenti differenziati secondo le regioni permettono di rispondere alle esigenze specifiche. Poiché i mezzi del fondo infrastrutturale possono anche essere assegnati a misure nelle regioni estere limitrofe, la decisione del Parlamento, prevista per il 2014, sulle misure da prendere in considerazione per promuovere i programmi d'agglomerato di seconda generazione (attuazione a partire dal 2015) è molto importante anche per le regioni di frontiera.*

### 1.3.2 Mercato del lavoro

#### Libera circolazione delle persone e misure collaterali

Nel 2002 è entrato in vigore l'Accordo del 21 giugno 1999<sup>24</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone, ALC). In seguito a questo Accordo, l'accesso al mercato svizzero del lavoro è stato gradualmente liberalizzato. A loro volta, i cittadini svizzeri hanno ottenuto il diritto di scegliere liberamente il loro luogo di lavoro e di soggiorno nei territori delle Parti contraenti. I contingenti previsti per l'immigrazione di manodopera in provenienza dagli Stati membri dell'UE e dell'AELS sono stati progressivamente soppressi. I controlli preventivi delle condizioni di lavoro e il principio della priorità dei lavoratori indigeni (che obbligava le imprese svizzere a cercare candidati residenti in Svizzera prima di assumere manodopera straniera) come condizione per il rilascio di permessi di lavoro sono stati aboliti nel 2004 per i cittadini dell'UE-17<sup>25</sup> e nel 2011 per i cittadini dell'UE-8<sup>26</sup>. Dall'entrata in vigore dell'ALC, nel 2002, circa 370 000 persone provenienti dall'UE o dall'AELS si sono stabilite in Svizzera (immigrazione netta) e circa 60 000 Svizzeri hanno lasciato il Paese (emigrazione netta), il che corrisponde a un tasso di emigrazione netta leggermente superiore alla media osservata negli anni precedenti. Dato che nessuna statistica rileva i Paesi di destinazione degli emigrati svizzeri, è però difficile stabilire in che misura l'ALC abbia influito su questo aumento. Secondo la statistica sugli Svizzeri all'estero<sup>27</sup>, circa il 60 per cento di tutti gli espatriati vive in uno Stato membro dell'UE o dell'AELS.

Inoltre, dal 2002, i lavoratori distaccati e i lavoratori indipendenti possono fornire i loro servizi in Svizzera per un periodo fino a 90 giorni per anno civile senza dover richiedere un permesso e sottostanno semplicemente all'obbligo di notifica. Dall'introduzione dell'ALC, il numero di prestatori di servizi soggetti a tale obbligo

<sup>24</sup> RS 0.142.112.681

<sup>25</sup> UE-15: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia. UE-17: UE-15 più Malta e Cipro, che sono entrati nell'UE nel 2004 e che beneficiano dello stesso trattamento dell'UE-15. Lo stesso vale per gli Stati dell'AELS, ossia Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

<sup>26</sup> UE-8: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

<sup>27</sup> La statistica degli Svizzeri all'estero è disponibile sul sito Internet del DFAE: [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Svizzeri all'estero > Statistica sugli Svizzeri all'estero.

è aumentato di anno in anno fino a raggiungere un numero record di quasi 90 000 persone nel 2011.

L'aumento dell'immigrazione dagli Stati membri dell'UE o dell'AELS ha permesso di coprire in gran parte la forte domanda di manodopera supplementare (qualificata) sul mercato del lavoro svizzero. Gli effetti negativi dell'ALC sulla popolazione residente attiva sono rimasti contenuti, anche grazie alle *misure collaterali* volte a proteggere le condizioni salariali e lavorative in Svizzera. Queste misure prevedono, tra l'altro, il controllo a posteriori delle condizioni salariali e lavorative presso i datori di lavoro svizzeri e i prestatori di servizi stranieri. Negli ultimi anni i controlli legati alle misure collaterali si sono intensificati e attualmente si situano a un livello elevato.

Le esperienze acquisite finora nell'ambito delle misure collaterali hanno evidenziato la presenza di lacune nella legislazione. Per rimediare, abbiamo deciso di porre in vigore dal 1° gennaio 2013 l'adeguamento delle misure collaterali (cfr. messaggio del 2.3.2012<sup>28</sup> concernente la legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone) approvato dal Parlamento nel corso della sessione estiva 2012. I nuovi strumenti permetteranno in particolare di combattere più efficacemente il fenomeno della pseudo-indipendenza dei prestatori di servizi stranieri. Inoltre, la SECO collabora attualmente con gli organi d'esecuzione competenti per aumentare l'efficienza delle misure collaterali attraverso miglioramenti dell'esecuzione (cfr. «Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone», nostro parere del 18.1.2012<sup>29</sup> concernente il rapporto della CdG-N del 21.10.2011 e nostro parere del 4.7.2012<sup>30</sup> concernente la presa di posizione della CdG-N dell'8.5.2012).

### **Effetti della libera circolazione delle persone sull'economia e sul mercato del lavoro**

La libera circolazione delle persone ha migliorato le possibilità di assunzione per le imprese svizzere e ha quindi avuto un influsso positivo sulla crescita economica e occupazionale degli ultimi dieci anni. Gli effetti dell'ALC sul mercato svizzero del lavoro sono esposte in dettaglio nell'8° rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE del 25 maggio 2012<sup>31</sup> concernente gli effetti della libera circolazione delle persone sul mercato svizzero del lavoro. L'immigrazione ha seguito la domanda delle imprese, variando in funzione della congiuntura, e ha interessato perlopiù categorie professionali che richiedono un livello di qualificazione elevato e nelle quali anche la manodopera indigena ha beneficiato di una maggiore offerta di lavoro.

L'introduzione della libera circolazione delle persone non ha ostacolato l'aumento dei *salari reali* e non ha destabilizzato la *struttura dei salari* in Svizzera. Vari studi<sup>32</sup>

<sup>28</sup> FF 2012 3017

<sup>29</sup> FF 2012 1015

<sup>30</sup> FF 2012 6581

<sup>31</sup> Questo rapporto è disponibile (in francese e in tedesco) sul sito Internet della SECO: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Temi > Lavoro > Libera circolazione delle persone CH-EU e misure di accompagnamento.

<sup>32</sup> Cfr. ad es. Stalder, Peter, «Free Migration Between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy», Zurigo, Banca nazionale svizzera (BNS), 2010; Gerfin, Michael, e Kaiser, Boris, «The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach», Discussion Paper, Facoltà di scienze economiche e sociali, Università di Berna, 2010.

sono tuttavia giunti alla conclusione che l'aumento dell'immigrazione ha leggermente frenato l'evoluzione dei salari reali poiché le imprese hanno avuto più facilità a trovare manodopera qualificata, evitando così una penuria che sarebbe risultata molto costosa. Una certa pressione sull'evoluzione dei salari è stata riscontrata nelle categorie che richiedono un livello di qualificazione elevato, ma non nella maggior parte degli impieghi che richiedono un livello di qualificazione basso o medio. Ciò è indicativo dell'efficacia delle misure collaterali per i salari bassi.

L'immigrazione di manodopera qualificata ha anche contribuito all'aumento della produttività sul mercato del lavoro svizzero. Gli effetti dell'immigrazione, favorita dall'ALC, sulla produttività e sull'economia svizzera e in particolare sui salari sono attualmente oggetto di un'analisi scientifica approfondita.

### **Effetti sulle regioni di frontiera**

L'abolizione della priorità dei lavoratori indigeni e dei controlli preventivi dei salari a partire dal 1° giugno 2004 ha permesso di semplificare le formalità amministrative legate all'assunzione di *frontalieri*. La limitazione dell'assunzione di frontalieri a determinate regioni è stata soppressa (non vi sono mai stati contingenti in tal senso). Inoltre, le persone interessate hanno la possibilità di lavorare come residenti settimanali in Svizzera e ciò ha aumentato l'attrattiva dei frontalieri per i datori di lavoro.

Dall'entrata in vigore dell'ALC il numero dei frontalieri è nettamente aumentato (+84 000, pari a un aumento annuo del 4,8 %). Nel 2011 i frontalieri erano 245 000. Mentre nella Svizzera nord-occidentale e nella Svizzera orientale il numero dei frontalieri è aumentato solo leggermente, nella regione del Lago Lemano, nell'Arco del Giura e nella Svizzera meridionale ha registrato una forte impennata. Contrariamente agli immigrati provenienti dall'UE, che possiedono un livello di qualificazione superiore alla media, il numero di persone che esercitano una professione ausiliaria tra i frontalieri e i residenti di breve durata, soggetti all'obbligo di notifica, è relativamente elevato. Di conseguenza, l'impatto della libera circolazione delle persone nelle regioni di frontiera è controverso.

L'evoluzione dell'occupazione indica che le regioni che hanno registrato un forte aumento del numero di frontalieri presentavano anche una crescita dell'occupazione superiore alla media (cfr. capitolo 5 del 7° rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE del 26.5.2011<sup>33</sup> concernente gli effetti della libera circolazione delle persone sul mercato svizzero del lavoro). Uno studio recente<sup>34</sup> è tuttavia giunto alla conclusione che, durante i primi anni successivi all'entrata in vigore dell'ALC (fino al 2005), una parte dell'aumento del numero di frontalieri è andato a scapito dell'occupazione indigena. Il rapporto dell'Osservatorio ha anche constatato che, tra il 2001 e il 2008, nell'Arco del Giura e nella Svizzera meridionale la crescita dell'occupazione è stata superiore alla media, mentre nello stesso periodo è stata inferiore alla media tra la popolazione residente. Tuttavia, queste due regioni presentavano anche una diversa crescita della popolazione in età lavorativa, per cui è aumentato anche il tasso d'occupazione tra la popo-

<sup>33</sup> Questo rapporto è disponibile (in francese e in tedesco) sul sito Internet della SECO: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Temi > Lavoro > Libera circolazione delle persone CH-EU e misure di accompagnamento.

<sup>34</sup> Losa, Fabio B. *et al.*, Libera circolazione: gioie o dolori?, Ufficio di statistica del Cantone Ticino, 2012. L'evoluzione dell'occupazione nel periodo 2001–2005 è analizzata approfonditamente nello studio.

lazione residente. I tassi d'occupazione sono però cresciuti anche nelle regioni che hanno registrato un aumento dell'occupazione di frontalieri, dove il potenziale di manodopera indigena è stato sfruttato in misura crescente. Rispetto alle regioni non di frontiera, la Svizzera nord-occidentale, l'Arco del Giura e la regione del Lago Lemano hanno registrato un leggero aumento della disoccupazione. In generale, i dati relativi agli effetti della libera circolazione delle persone sulle regioni di frontiera sono tuttora diversificati. Non potendo escludere eventuali effetti di soppiantamento, questo punto è attualmente oggetto di un'analisi approfondita ordinata dalla Confederazione.

I timori legati a un aumento della *pressione salariale* nelle regioni di frontiera della Svizzera sono infondati. Tuttavia, con il forte apprezzamento del franco svizzero rispetto all'euro, l'evoluzione della pressione salariale assume una crescente importanza e deve pertanto essere tenuta sotto osservazione. Per quanto concerne i frontalieri, l'apprezzamento del franco svizzero ha comportato un forte aumento del salario reale (in euro). Ciò potrebbe aver reso più attrattiva l'occupazione di frontalieri e aumentato il rischio che le condizioni salariali usuali in Svizzera non vengano rispettate.

### **Imposizione dei frontalieri**

Il contributo finanziario dei frontalieri in Svizzera è considerevole. Secondo le stime dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), le entrate nette derivanti dall'imposizione alla fonte incassate da Confederazione, Cantoni e Comuni nel 2010 ammontavano a circa 3,6 miliardi di franchi<sup>35</sup>, di cui 461 milioni sono stati versati alla Confederazione.

La questione dell'imposizione dei frontalieri è talvolta politicamente delicata, come dimostrano le relazioni tra la Svizzera e l'Italia. L'accordo in materia tra i due Paesi, che risale al 1974, è applicabile nei Cantoni dei Grigioni, del Ticino e del Vallese. Esso prevede che circa il 40 per cento dell'imposta alla fonte percepita sui salari dei frontalieri sia riversato all'Italia. Nel giugno 2011, volendo esercitare maggiori pressioni presso le autorità di entrambi i Paesi per la revisione di questo accordo, il Ticino ha scelto di versare all'Italia soltanto la metà delle compensazioni finanziarie convenute e di trasferire l'altra metà su un conto bloccato. La somma così accumulata (28 mio. fr.) è stata successivamente sbloccata nel maggio 2012. Il 9 maggio 2012 la Svizzera e l'Italia hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro comune incaricato di risolvere le questioni finanziarie e fiscali in sospeso, e in particolare la revisione dell'accordo sui frontalieri.

### **Prestazione di servizi transfrontaliera**

Per quanto concerne le prestazioni di servizi transfrontaliere delle imprese svizzere negli Stati membri dell'UE o dell'AELS mancano dati statistici. Due anni fa la SECO ha pertanto effettuato una stima di queste prestazioni in base ai moduli E-101 depositati. I dati del modulo E-101 sono raccolti dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) su scala nazionale. Questi dati vanno tuttavia considerati soltanto come indicatori della situazione relativa alle prestazioni di servizi transfrontaliera di durata non superiore a 90 giorni. Tale modulo rileva infatti tutti i distacchi in uno Stato membro dell'UE di durata non superiore a un anno, e quindi anche i distacchi di lavoratori di durata superiore a 90 giorni. Da un confronto risulta che nel

<sup>35</sup> Stime dell'AFC in base ai conteggi dei Cantoni.

2009 le prestazioni di servizi transfrontaliere (ossia i moduli E-101 depositati) di imprese svizzere negli Stati membri dell'UE o dell'AELS erano circa un terzo di quelle svolte in senso inverso.

La possibilità di proporre servizi all'estero comporta una serie di vantaggi e di inconvenienti. Se, da un lato, l'UE rappresenta un potenziale mercato di sbocco per le imprese svizzere che forniscono servizi specializzati, dall'altro i Paesi vicini registrano ad esempio una forte concorrenza (estera) nel settore dell'edilizia, dove i prestatori di servizi incontrano inoltre degli ostacoli. Basti pensare che le imprese che intendono proporre servizi di costruzione in Germania sono obbligate a versare alle casse per i congedi non pagati (*Urlaubskassen*) contributi anticipati per le indennità di vacanza dei loro dipendenti distaccati, benché queste indennità siano già previste, secondo il diritto svizzero, per tutta la durata del distacco. Una situazione simile vige anche in Italia, dove i datori di lavoro devono contribuire presso le casse edili per le indennità di vacanza e la tredicesima mensilità. Questi contributi comportano quindi spese supplementari per i prestatori di servizi svizzeri in Germania e in Italia. Infine, le imprese che intendono fornire determinati servizi di costruzione in Francia sono obbligate a sottoscrivere un'assicurazione di garanzia decennale (*garantie décennale*). Fino a poco tempo fa le imprese svizzere non avevano però la possibilità di sottoscrivere un'assicurazione di questo tipo presso una compagnia francese o svizzera.

Nell'intento di trovare soluzioni pragmatiche, questi ostacoli sono stati discussi con i nostri vicini nell'ambito di vari organismi intergovernativi, del comitato misto dell'ALC e di un gruppo di esperti tecnici delle autorità competenti. Questi organismi hanno già permesso di trovare soluzioni a numerose questioni o perlomeno di vagliare possibili soluzioni. Dal canto suo, la SECO incoraggia ad esempio le parti sociali svizzere a cooperare con le loro omologhe tedesche e italiane per attuare soluzioni nell'ambito delle *Urlaubskassen* e delle casse edili. Per quanto riguarda la *garantie décennale* è stata trovata una soluzione con l'intermediazione della Conferenza del Reno superiore e con l'aiuto di compagnie assicurative private. Alla fine del 2010 alcune compagnie assicurative hanno aperto delle sedi a Ginevra e a Basilea per aiutare le imprese svizzere a richiedere una garanzia di questo tipo.

Accade però anche che imprese estere che forniscono servizi in Svizzera criticino determinate misure che a loro avviso costituiscono degli ostacoli. A questo proposito la cauzione obbligatoria introdotta per le imprese del Liechtenstein in contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale è stata oggetto di vive critiche. Nel settore della pittura e della gessatura, le parti sociali svizzere e del Liechtenstein hanno comunque trovato una soluzione nell'autunno 2012, facendosi carico della cauzione delle imprese del Principato. Una soluzione simile sarà estesa anche ad altri settori.

*Nel corso dell'ultimo decennio, l'immigrazione e l'occupazione di frontalieri hanno favorito l'evoluzione dell'economia e dell'occupazione in Svizzera. Le imprese situate nelle regioni di frontiera hanno usufruito in particolar modo dell'assunzione agevolata di frontalieri. Mentre nelle regioni di frontiera svizzere non si è constatata nessuna pressione salariale particolare in seguito all'ALC, si sta attualmente esaminando la questione di un eventuale effetto di soppiantamento della manodopera indigena da parte di frontalieri e immigrati.*

*Gli sviluppi in queste regioni devono essere osservati con attenzione anche a causa del forte apprezzamento del franco svizzero rispetto all'euro. Occorre inoltre continuare ad applicare sistematicamente le misure collaterali e proseguire la loro ottimizzazione.*

### **1.3.3 Economia esterna**

La politica economica svizzera intende garantire un quadro favorevole per il commercio di merci con l'UE. L'Accordo del 22 luglio 1972<sup>36</sup> tra la Confederazione svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio con l'UE), l'adeguamento autonomo del quadro giuridico alle prescrizioni europee e gli accordi bilaterali di accesso al mercato permettono di ridurre diversi ostacoli all'integrazione economica delle regioni di frontiera, dovuti alle condizioni giuridiche e istituzionali e alle procedure doganali. Questa politica si ripercuote anche sul commercio con le regioni estere limitrofe. Nonostante questa situazione favorevole a livello strutturale, accordi e convenzioni simili non offrono alcuna garanzia in merito alla riduzione delle difficoltà nel commercio di merci con le regioni vicine. Oltre a questi problemi puntuali, l'apprezzamento del franco svizzero diventa sempre più preoccupante. Esso influisce notevolmente sui flussi commerciali, penalizzando in particolare il commercio al dettaglio (turismo degli acquisti).

#### **Procedure doganali**

La Svizzera e il Liechtenstein formano un'unione doganale. Tutti gli altri Paesi vicini fanno parte dell'Unione doganale europea. Nonostante l'Accordo di libero scambio con l'UE, tutte le merci che attraversano la frontiera tra le due unioni sono soggette a una doppia procedura di sdoganamento: in uscita da un territorio doganale e in entrata nell'altro. Questa doppia procedura implica dei costi sia per l'esportatore sia per l'importatore e rincarà il commercio nelle regioni di frontiera. Abbiamo chiesto che i costi del disciplinamento, fra cui quelli di sdoganamento delle merci all'importazione e all'esportazione, siano valutati entro il 2013, in adempimento ai postulati Fournier (10.3429 «Misurazione dei costi della regolamentazione») e Zuppiger (10.3592 «Misurazione dei costi della regolamentazione»).

La Svizzera e l'UE hanno manifestato il loro interesse per una semplificazione delle procedure doganali nei loro scambi commerciali bilaterali. L'Accordo del 25 giugno 2009<sup>37</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza riduce l'onere supplementare dovuto ai nuovi controlli di sicurezza alla frontiera per le merci. I costi non indifferenti legati alle operazioni doganali per gli importatori e per gli esportatori delle due parti potrebbero essere ulteriormente abbassati attraverso un'interazione diretta tra il sistema doganale svizzero e quello degli Stati membri dell'UE nonché un miglior coordinamento delle procedure. L'obiettivo è di limitarsi a una sola registrazione per l'esportazione al di fuori di un'unione doganale e per l'importazione nell'altra. Questa soluzione sarebbe particolarmente vantaggiosa per le regioni di frontiera, che scambiano grandi quantità di

<sup>36</sup> RS 0.632.401

<sup>37</sup> RS 0.631.242.05

merci. Per migliorare progressivamente la situazione, la Svizzera e l'UE stanno elaborando, nell'ambito dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), due moduli sullo scambio di identità degli operatori economici autorizzati e dei dati di sicurezza.

### Prescrizioni tecniche

Anche le diverse prescrizioni tecniche per i prodotti costituiscono degli ostacoli al commercio nelle regioni situate da una parte e dall'altra della frontiera. Vari accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE hanno permesso di migliorare le premesse per un accesso agevolato al mercato europeo (rendendolo simile a quello degli Stati membri) nei principali settori. In questo contesto occorre menzionare in particolare l'Accordo del 21 giugno 1999<sup>38</sup> sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, entrato in vigore nel 2002, che copre gran parte delle prescrizioni tecniche industriali. Grazie al riconoscimento reciproco delle prescrizioni tecniche e delle valutazioni della conformità, diventa più facile utilizzare le catene transfrontaliere di creazione di valore aggiunto. Per l'*industria orologiera*, che riveste una grande importanza in tutto l'Arco del Giura da entrambe le parti della frontiera, nel 1967 è stato firmato un accordo specifico (Accordo del 30.6.1967<sup>39</sup> concernente i prodotti orologieri). Per il riconoscimento reciproco delle prescrizioni concernenti determinati *prodotti agricoli e il settore veterinario*, nel 1999 è stato concluso un accordo agricolo (Accordo del 21.6.1999<sup>40</sup> sul commercio di prodotti agricoli). L'Accordo, entrato in vigore nel 2002, viene regolarmente completato.

Inoltre, dal 1992 la Svizzera attua una politica volta a eliminare inutili divergenze tra le prescrizioni svizzere (in particolare nelle procedure di fabbricazione e nelle prescrizioni tecniche) e le prescrizioni dei nostri principali partner commerciali. Le norme e i criteri concernenti queste prescrizioni sono fissati nella legge federale del 6 ottobre 1995<sup>41</sup> sugli ostacoli tecnici al commercio (LOT), entrata in vigore nel 1996 e riveduta nel 2010. La Svizzera ha agevolato autonomamente l'importazione di determinati prodotti che non sottostanno agli accordi menzionati ma che sono legalmente in commercio nell'UE, senza comunque penalizzare i produttori svizzeri.

Negli ultimi anni l'accesso reciproco ai mercati limitrofi è quindi stato costantemente agevolato, ma il miglioramento delle condizioni quadro non può impedire che:

- l'attuazione degli accordi in vigore possa porre problemi; il sondaggio concernente l'applicazione degli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE<sup>42</sup> condotto nel 2010 dall'Ufficio dell'integrazione<sup>43</sup> mostra che, sebbene gli accordi non siano sempre stati rispettati, nella maggior parte dei casi sono state trovate soluzioni;
- gli accordi non coprono tutti i prodotti rilevanti e neppure tutti gli scambi.

Un esempio di quest'ultimo aspetto è l'esigenza da parte dell'Italia di un controllo radiometrico sui metalli semi-finiti non provenienti dall'UE, in vigore dal 2011. Questo controllo interessa le imprese svizzere che forniscono i loro prodotti

38 RS **0.946.526.81**

39 RS **0.632.290.13**

40 RS **0.916.026.81**

41 RS **946.51**

42 Questo sondaggio è disponibile sul sito della Direzione degli affari europei: cfr.

[www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch) > Documentazione > Rapporti > Valutazione Accordi bilaterali.

43 Dal 1° gennaio 2013: «Direzione degli affari europei».

all'industria metallurgica della Lombardia e del Piemonte. Si tratta di una procedura onerosa che rincara le importazioni provenienti dalla Svizzera svantaggiando i produttori svizzeri rispetto ai loro concorrenti dell'UE. La Svizzera ha dimostrato che le sue prescrizioni e la sua situazione geografica rendono improbabile una contaminazione. In assenza di un accordo specifico sarà difficile ottenere dall'Italia un adeguamento di queste regole. Per questo motivo, occorre anzitutto trovare una soluzione per semplificare la procedura.

Un altro esempio non contemplato dagli accordi esistenti è rappresentato dalla prossima entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (divieto di commercializzare il legno e i prodotti da esso derivati di provenienza illegale). Questo regolamento europeo riguarderà in particolare gli esportatori svizzeri di mobili, carta, legno grezzo ed elementi di costruzione. Per evitare i potenziali ostacoli tecnici al commercio dovuti a questa regolamentazione europea è necessario definire un accordo con l'UE. L'Amministrazione è in contatto con le cerchie interessate in Svizzera e con gli organi responsabili della Commissione europea.

### **Forza del franco**

Il tasso di cambio effettivo reale del franco svizzero ha registrato dal 2009 un notevole apprezzamento. Un picco è stato raggiunto all'inizio di agosto 2011, quando il franco ha sfiorato la parità con l'euro. La fissazione, da parte della Banca nazionale svizzera, di un tasso minimo di 1,20 franchi per 1 euro ha garantito alle imprese una maggiore sicurezza nell'ambito della pianificazione. Ciò nonostante, se si considera l'indice reale del tasso di cambio, l'apprezzamento del franco rispetto all'euro, pari al 20 per cento circa, è ampiamente al di sopra della media.

Fino alla metà del 2012, l'industria svizzera ha resistito bene. Nell'ultimo trimestre del 2011, l'indice della produzione per le industrie manifatturiere era allo stesso livello del trimestre corrispondente dell'anno precedente. Il buon utilizzo delle capacità dell'industria svizzera fino alla metà del 2012 si spiega con la lunga durata d'esecuzione dei mandati, in conseguenza della quale la produzione e la cifra d'affari reagiscono a posteriori alle variazioni della competitività dei prezzi. Occorre inoltre notare che alcuni contratti di fornitura non possono essere disdetti a breve termine. Questi due fattori fanno sì che gli effetti negativi della forza del franco si ripercuotano con un certo ritardo sulle cifre relative alle esportazioni. Gli effetti negativi del tasso di cambio sull'industria sono stati fortemente attenuati dall'evoluzione congiunturale favorevole in Germania, principale mercato d'esportazione dell'industria svizzera. L'ultima fase di valutazione del franco svizzero ha inoltre mostrato che alcuni settori e imprese svizzeri, essendo ben posizionati sul mercato mondiale, possono applicare gli aumenti di prezzo senza grandi flessioni della loro cifra d'affari (ad es. industria orologiera, industria chimica e farmaceutica).

Data l'intensità degli scambi tra le imprese situate in Svizzera e quelle situate nelle regioni estere vicine, le regioni di frontiera risentono molto più delle altre dell'apprezzamento del franco svizzero. Oltre all'industria d'esportazione classica, sono interessati dal franco forte, ad esempio, i commercianti al dettaglio e le imprese attive nel settore alberghiero e della ristorazione o nell'edilizia.

## **Turismo degli acquisti**

I consumatori svizzeri hanno la possibilità di acquistare gli stessi articoli o articoli simili a costi inferiori oltre confine. I vantaggi economici del turismo degli acquisti dipendono, oltre che dalle differenze di prezzo di tipo strutturale particolarmente importanti per i prodotti agricoli, dalle fluttuazioni del tasso di cambio rispetto all'euro. La frontiera separa due aree monetarie e può dare adito a distorsioni della concorrenza nel commercio al dettaglio. Dal punto di vista della competitività, questa situazione in cui la concorrenza all'importazione dipende dal tasso di cambio è sfavorevole soprattutto per i commercianti. Ciò è tanto più vero in quanto i commercianti in Svizzera non possono rifornirsi presso gli stessi grossisti a cui fanno capo i loro concorrenti stranieri.

Le spese per i consumi oltre confine, stimate tra 3 e 5 miliardi di franchi per il 2011, sono relativamente esigue rispetto al consumo totale. Tuttavia, se si considerano determinate categorie di prodotti, il turismo degli acquisti diventa indubbiamente significativo e spesso è espressione di un isolamento economico della Svizzera. In tale ambito la carne occupa una posizione particolare poiché per questa categoria di beni di consumo le differenze di prezzo sono più marcate a causa della protezione agraria svizzera. Secondo i calcoli di Eurostat, l'Ufficio di statistica dell'UE, il livello dei prezzi della carne a parità di potere d'acquisto è circa due volte più elevato in Svizzera che nella media dei 27 Stati membri dell'UE. Siccome la differenza di prezzo in questo caso è particolarmente elevata, la carne rappresenta il principale fattore del turismo degli acquisti. Questo dato risulta anche dalla parte che quest'ultima rappresenta nelle spese totali generate dal turismo degli acquisti. Varie stime indicano che, nel 2011, il solo acquisto di carne oltre confine avrebbe generato una cifra d'affari di circa un miliardo di franchi, pari a un aumento di un terzo rispetto al 2009, quando il franco svizzero era meno forte. A ciò si aggiunge il fatto che l'acquisto di carne oltre confine è anche un'occasione per acquistare altri prodotti per i quali la differenza di prezzo non giustificerebbe questa trasferta. La situazione, in particolare per quanto riguarda la carne, merita di essere esaminata in relazione alla differenza di prezzo. Il nostro obiettivo è sempre quello di migliorare l'accesso al mercato reciproco con l'UE nel settore agroalimentare tramite misure e convenzioni adeguate.

Oltre alla protezione agraria, si pone una seconda sfida economica nell'ambito del diritto dei cartelli, che è particolarmente importante nelle regioni di frontiera. Si tratta di migliorare l'attuazione del diritto alle forniture incrociate all'interno delle reti di distribuzione. Un produttore non deve poter impedire che il commerciante specializzato in Svizzera sia rifornito da un grossista estero. L'attuale revisione della legge sui cartelli del 6 ottobre 1995<sup>44</sup> e l'Accordo tra la Svizzera e l'UE sulla cooperazione tra le autorità della concorrenza, che sta per essere firmato, promettono miglioramenti da questo punto di vista (cfr. n. 5.6). Indipendentemente da ciò, spetta al settore privato sviluppare nuovi canali di rifornimento e promuovere marchi concorrenti per contrastare le discriminazioni di prezzo a scapito dei commercianti e dei consumatori svizzeri.

*Le intense relazioni economiche con l'UE e in particolare con le regioni vicine hanno indotto la Svizzera ad approfondire e a sviluppare ulteriormente la via bilaterale. Tuttavia, un quadro simile non permette di evitare tutti gli ostacoli al commercio poiché gli accordi non coprono tutti i settori e la loro attuazione potrebbe comportare problemi. Inoltre, le condizioni quadro favorevoli convenute in un accordo non possono impedire che il commercio sia ostacolato da pratiche private che nuocciono alla concorrenza, né che reagisca fortemente alle fluttuazioni del tasso di cambio. Questi aspetti rientrano nella politica della concorrenza e nella cooperazione tra le autorità della concorrenza.*

### 1.3.4 Infrastrutture

Al fine di garantire l'attrattiva a lungo termine della piazza economica e la competitività nel settore delle infrastrutture, abbiamo proceduto, per la prima volta nel 2010, a una valutazione globale delle reti infrastrutturali di competenza della Confederazione nella sua strategia in materia di infrastrutture (cfr. *Il futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera*. Rapporto del Consiglio federale del 17.9.2010<sup>45</sup>). Le lacune e le sfide concernenti la qualità della rete emergono soprattutto nelle reti prioritarie (anche dal punto di vista delle regioni di frontiera) che sono quelle stradali, ferroviarie, aeree ed elettriche.

Nel complesso, la *rete delle strade nazionali svizzere* è ben allacciata alla rete stradale transeuropea. Soltanto la Svizzera nord-orientale non è sufficientemente servita. Così, le autostrade austriache non sono direttamente raggiungibili, benché da parte Svizzera la rete sia stata completata. I progetti elaborati finora da parte austriaca non sono stati condotti a buon fine per ragioni ecologiche. Attualmente un gruppo di lavoro sovraregionale presieduto dal *Land* del Vorarlberg, nel quale è rappresentata anche la Svizzera, sta sviluppando nuove varianti. La principale sfida per quanto riguarda la rete stradale risiede nel considerevole aumento del traffico previsto nei prossimi decenni. I problemi di capacità sulle strade nazionali aumenteranno massicciamente innanzitutto negli agglomerati e tra gli agglomerati, dove il traffico a lunga distanza, il traffico di transito e il traffico locale si sovrappongono. Questa situazione interessa anche regioni situate nei pressi della frontiera (regione del Lago Lemano, Svizzera nord-occidentale, in misura minima Ticino), anche se non sono le prime ad essere toccate. Sono inevitabili, e in alcuni casi estremamente urgenti, misure edilizie volte a eliminare i problemi di capacità critici.

Per quanto concerne l'accessibilità su *ferrovia*, le grandi città svizzere si situano soltanto nella media europea. La Confederazione prevede di investire, entro la fine del 2020, circa 1,1 miliardi di franchi nella rete ferroviaria per migliorare l'allacciamento alla rete europea ad alta velocità in direzione ovest-est. Nei suoi progetti, essa esce dai sentieri già battuti cofinanziando o prefinanziando importanti ampliamenti ferroviari nelle regioni estere limitrofe (ad es. il collegamento tra Ginevra e Bourg-en-Bresse, il TGV Reno-Rodano, il collegamento tra Lindau e Monaco). Entro il 2019 le gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri dovranno entrare in funzione. Inoltre, negli agglomerati saranno realizzati grandi progetti (ad

<sup>45</sup> FF 2010 7665

es. i collegamenti tra Ginevra e Annemasse e tra Mendrisio e Varese). Per quanto riguarda il traffico di merci, la galleria di base del San Gottardo offre indubbiamente nuove capacità, ma per rendere disponibili le vie d'accesso da entrambe le parti della frontiera saranno ancora necessari importanti sforzi.

Il settore aereo è fondamentale per rendere accessibile la Svizzera ai Paesi di tutto il mondo. Considerato che i tre aeroporti nazionali sono situati nei pressi della frontiera, essi attirano anche un gran numero di passeggeri provenienti dalle regioni estere limitrofe. Le capacità degli aeroporti di Ginevra e Zurigo sfiorano i loro limiti. Il margine di manovra di Zurigo, in particolare, è ancora più limitato in quanto l'aeroporto è tenuto a rispettare le bande orarie molto restrittive che regolano l'utilizzo dello spazio aereo tedesco. Dall'accordo con la Germania firmato il 4 settembre 2012 ci attendiamo una soluzione alla controversia sorta con questo Paese sui rumori del traffico aereo e una maggiore certezza giuridica per l'aeroporto di Zurigo. In futuro ci si dovrà attendere un forte aumento della domanda che, soprattutto nel caso di Zurigo, non potrà essere soddisfatta, anche conseguendo un grado di efficienza ottimale. Per questo motivo, a lungo termine, è ipotizzabile ad esempio che le compagnie aeree si rivolgano ad altri *hub* all'estero (Milano, Monaco ecc.).

Per quanto riguarda le *reti elettriche*, l'allacciamento della Svizzera ai Paesi vicini dal punto di vista delle capacità è relativamente buono grazie al suo ruolo di Paese di transito. Tuttavia, la struttura della rete non risponde completamente alle esigenze di una rete europea integrata. La maggior parte dei problemi di capacità nelle regioni di frontiera si riscontra nella regione del Lago Lemano, nel Vallese, in Ticino e nella regione di Zurigo e di Argovia. Alla luce della svolta energetica avviata dal nostro Collegio, diventa prioritario migliorare l'allacciamento della rete nazionale ad alta tensione alla rete europea. A questo proposito la nuova piattaforma energetica istituita dalla Convenzione alpina consentirà ai Paesi alpini di scambiarsi le loro esperienze in merito alle sfide comuni legate allo sviluppo delle infrastrutture energetiche.

*In generale, l'allacciamento delle infrastrutture svizzere a quelle dei Paesi vicini corrisponde all'incirca al grado d'interdipendenza delle economie e delle società. Negli ambiti in cui le esigenze e le priorità non sono sempre le stesse, il nostro Paese deve intrattenere una stretta cooperazione con i suoi vicini per trovare soluzioni amichevoli. Questa cooperazione è nell'interesse della Svizzera e più in particolare nell'interesse delle regioni di frontiera più esposte.*

### 1.3.5 Educazione, ricerca, innovazione

Nell'ambito dell'educazione, il tema degli studenti stranieri che seguono una formazione universitaria in Svizzera trova un ampio riscontro sul piano politico. Benché questo non sia un fenomeno specificamente frontiero, la sua incidenza aumenta nelle regioni di frontiera. Dal punto di vista della Confederazione, la presenza di studenti stranieri in Svizzera, come ogni segno di internazionalità, è un fatto positivo per gli ambienti universitari. Essa può diventare problematica se contribuisce a sovraccaricare gli istituti di formazione abbassando di conseguenza la qualità della formazione. Un altro aspetto negativo è costituito dal fatto che gli studenti stranieri

partecipano ai costi della loro formazione soltanto con le tasse di frequenza, mentre nel caso degli studenti provenienti da un altro Cantone la maggior parte dei costi è assunta dal Cantone d'origine. Le scuole universitarie reagiscono in modo diverso a questa evoluzione. San Gallo ha istituito da anni una quota del 25 per cento e i posti di studio in questione sono assegnati in base a un esame. A Basilea, lo studente straniero deve fornire un certificato del suo Paese d'origine attestante che è stato ammesso per un posto di studio se in questo Paese la materia auspicata è soggetta a un *numerus clausus*. In Ticino, invece, gli studenti stranieri fanno parte della strategia di crescita dell'università.

Gli strumenti nazionali e internazionali destinati essenzialmente alla promozione della ricerca e all'innovazione incentrata sulla ricerca assumono la responsabilità e sviluppano iniziative al fine di rafforzare i sistemi di innovazione regionali. Si possono citare le reti tematiche nazionali istituite dalla Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI). Un elemento fondamentale delle reti approvate dalla CTI è costituito dalla garanzia di un trasferimento di conoscenze e tecnologia tra gli attori nazionali di un tema innovativo e i partner europei nell'ambito del programma di promozione dell'UE più appropriato o di processi di trasferimento bilaterali. Si pensi ad esempio alla rete tematica nazionale *Carbon Composites*, che favorisce la cooperazione in materia di ricerca tra i fornitori svizzeri di materiali in fibra di carbonio e i loro partner tedeschi che operano nell'industria automobilistica.

Anche le regioni sono sempre più attive nell'ambito dell'innovazione. Il centro di competenza per la tecnologia di imballaggio *International Packaging Institute* a Sciaffusa o il programma comune di attuazione della NPR da parte dei Cantoni romandi sul tema dell'innovazione e dell'imprenditoria sono esempi di realtà con un orientamento transfrontaliero. Il successo delle misure regionali di promozione e di innovazione dipende essenzialmente da una sufficiente vicinanza con gli attori dell'innovazione (soprattutto le imprese) e dall'esistenza di una scala spaziale sufficientemente grande. Ciò significa che, rispetto alla Svizzera, un approccio cantonale spesso non è abbastanza ampio e che una riflessione estesa a spazi funzionali più grandi è più appropriata.

In questo contesto molte regioni di frontiera svizzere hanno la possibilità di avviare una cooperazione nell'ambito di grandi regioni transfrontaliere. Lo sviluppo economico e il dinamismo della Svizzera beneficiano ampiamente degli scambi internazionali e in particolare degli scambi transfrontalieri. Durante il ciclo del prodotto, i prodotti e i servizi attraversano più volte la frontiera. Nelle regioni vicine alle frontiere si compiono sforzi determinanti in materia di ricerca e di innovazione, e le regioni di frontiera svizzere non si trovano in un rapporto di dipendenza unilaterale rispetto ai Paesi vicini. I loro impulsi sono almeno altrettanto importanti per lo sviluppo economico delle zone di frontiera estere. Dal punto di vista finanziario, i principali progetti di ricerca e di innovazione sono dedicati alle scienze della vita (farmacia, chimica, biotecnologia).

Questa situazione è ben illustrata dagli sforzi della regione metropolitana del Reno superiore, che mirano a sviluppare le reti di attori e di innovazione in questa regione trinazionale per farne dei cluster transfrontalieri. I cluster sono reti che riuniscono imprese, istituti di formazione e di ricerca e istituzioni pubbliche. L'ambito prioritario è naturalmente il settore delle scienze della vita. In questa categoria rientra ad

esempio il progetto *BioValley*<sup>46</sup> sostenuto dalla Confederazione. Lo sviluppo dei cluster transfrontalieri deve permettere di accrescere ulteriormente la competitività di questo settore e la qualità della piazza economica delle regioni di frontiera a livello internazionale. Si può inoltre citare il centro di ricerca per allievi *phaenovum*<sup>47</sup> che, con un'offerta di formazione pratica, mira a promuovere giovani leve qualificate nella regione.

*L'educazione, la ricerca e l'innovazione costituiscono un ambito orientato al lungo termine. La cooperazione transfrontaliera negli ambiti della formazione professionale, della formazione continua, della mobilità degli insegnanti e delle persone in formazione, della comunicazione interculturale e dello sviluppo di cluster comuni rafforzano le regioni di frontiera nella concorrenza internazionale tra le piazze economiche. Inoltre, favoriscono lo spirito di coesione e possono, in generale, avere effetti positivi sulle relazioni tra Stati vicini.*

## 1.4 Conclusione

Per la prosperità economica della Svizzera non contano soltanto le relazioni commerciali internazionali di ampia portata intrattenute all'insegna della globalizzazione. Altrettanto importante è il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra le regioni di frontiera e le regioni limitrofe. A questo proposito occorre adottare strategie differenziate secondo le regioni. La ripartizione federalista delle competenze e la buona collaborazione tra la Confederazione e le grandi regioni e i Cantoni facilitano la promozione degli scambi commerciali regionali.

A livello regionale, non vi è dubbio che le regioni di frontiera svizzere sono in parte in concorrenza con le regioni limitrofe degli Stati vicini. Tuttavia, nella concorrenza con gli altri poli di crescita europei ed extra-europei, queste regioni sono al tempo stesso partner. Più si aboliscono gli ostacoli nelle regioni di frontiera, più questi spazi economici diventano competitivi su scala europea o mondiale. In questo contesto occorre rafforzare le aree d'intervento transfrontaliere previste nel Progetto territoriale Svizzera<sup>48</sup>.

Dal punto di vista della Confederazione vi sono cinque temi da sottolineare: il miglioramento della qualità della piazza economica e della competitività, il mercato del lavoro, l'economia esterna, le infrastrutture e la triade formazione-ricerca-innovazione. Lo sviluppo in questi ambiti influisce notevolmente sulla forma assunta dalle relazioni nelle zone di frontiera e con gli Stati vicini. I progetti che creano situazioni «win-win» per i partner e sono di grande utilità per i cittadini devono avere la priorità.

Gli organismi transfrontalieri svolgono un ruolo centrale come mediatori e forniscono importanti impulsi. Da un lato, occorre riesaminare la forma di partecipazione della Svizzera ai programmi INTERREG. Il Parlamento si occuperà, probabilmente

<sup>46</sup> Cfr. [www.biovalley.com](http://www.biovalley.com)

<sup>47</sup> Cfr. [www.phaenovum.de](http://www.phaenovum.de)

<sup>48</sup> [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Temi > Organizzazione e ordinamento del territorio > Progetto territoriale Svizzera.

nel 2015, degli aspetti finanziari e del contenuto della politica regionale, comprese le modalità di un'eventuale partecipazione della Confederazione ai futuri programmi INTERREG dell'UE. D'altro lato, si potrebbe esaminare l'utilizzo di strumenti simili ai gruppi europei di cooperazione territoriale, che mirano a facilitare la cooperazione tra i loro membri sul piano giuridico e a promuoverla.

Talvolta il coordinamento tra gli spazi vitali e gli spazi economici supera ampiamente le frontiere nazionali, avvantaggiando le regioni situate da entrambe le parti della frontiera. Il campo d'applicazione di molti strumenti di promozione della Confederazione si limita tuttavia al territorio nazionale. Le reti tematiche nazionali istituite dalla CTI cambieranno, per la prima volta, l'orientamento della promozione dell'innovazione. Come nei casi della promozione della piazza economica e della politica degli agglomerati, gli sforzi volti a concepire strumenti transfrontalieri, nei limiti autorizzati dalla legislazione, si intensificheranno anche nella promozione dell'innovazione scientifica della Confederazione.

Riteniamo che le regioni di frontiera siano un elemento fondamentale per intrattenere relazioni armoniose con gli Stati vicini e l'UE. Esse contribuiscono inoltre ampiamente a rafforzare la piazza economica svizzera. La Svizzera deve impegnarsi a fondo affinché l'integrazione transfrontaliera su piccola scala espliciti pienamente i suoi effetti.

## **2 OMC e altre collaborazioni economiche multilaterali**

### **2.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)**

*L'OMC con il suo sistema di regole vincolanti per i propri membri contribuisce a limitare in modo determinante il protezionismo. Gli strumenti che promuovono la trasparenza delle politiche economiche nazionali servono a prevenire le controversie commerciali. L'adesione di nuovi membri è importante (nell'anno in rassegna Montenegro, Samoa, Russia e Vanuatu) nella prospettiva di un'applicazione globale delle regole del commercio mondiale. Tuttavia, nella situazione attuale lo sviluppo del dispositivo normativo è difficile. Dal punto di vista della Svizzera occorre continuare a perseguire la liberalizzazione del sistema commerciale mediante orientamenti innovativi.*

#### **2.1.1 Priorità della Svizzera in seno all'OMC**

Quale fondamento legale e istituzionale del sistema commerciale multilaterale, l'OMC è l'unica organizzazione internazionale che disciplina le relazioni commerciali transfrontaliere a livello globale. Pertanto è assolutamente indispensabile mantenere e sviluppare l'OMC conformemente alle evoluzioni dell'economia globale.

##### **Mantenimento del sistema**

La Svizzera dipende da un accesso per quanto possibile senza ostacoli ai mercati internazionali. Le regole e gli obblighi del sistema commerciale multilaterale sono accettate e in generale seguite dai membri dell'OMC. Le politiche commerciali dei

membri sono formulate nel quadro dell'ordine commerciale internazionale, favorendo così il rispetto degli impegni in materia di accesso ai mercati.

L'applicazione delle regole dell'OMC è garantita fra l'altro dal meccanismo di composizione delle controversie. Questa possibilità è particolarmente importante per i piccoli Stati come la Svizzera poiché grazie a una procedura di composizione delle controversie non prevale la legge del più forte. Dal 1995 sono state avviate oltre 450 procedure di composizione delle controversie, un terzo delle quali sono state decise da un tribunale arbitrale. La decisione è stata impugnata davanti all'autorità superiore in due terzi dei casi. Secondo le statistiche dell'OMC, la frequenza delle procedure negli ultimi anni è rimasta stabile. Queste cifre dimostrano che si tratta di uno strumento impiegato attivamente. Salvo rare eccezioni, l'attuazione delle decisioni da parte dei membri attesta inoltre l'accettazione e il corretto funzionamento del sistema.

Le regole e gli impegni dell'OMC nonché il meccanismo di composizione delle controversie per far rispettare le regole finora hanno permesso in gran parte ai governi di resistere all'introduzione di misure protezionistiche, nonostante la crisi economica e finanziaria. Tuttavia, l'inchiesta svolta nell'ambito dell'organo di esame delle politiche commerciali dell'OMC ha mostrato che è aumentato il numero delle misure che generano una distorsione del commercio introdotte negli ultimi anni. Alcune di queste misure possono essere applicate nell'ambito del margine di manovra dei membri e non sono contrarie al diritto commerciale internazionale. Perciò la Svizzera si impegna a livello bilaterale e multilaterale contro un'espansione di queste attività.

Lo strumento dell'esame delle politiche commerciali dell'OMC contribuisce ad attuare gli accordi dell'organizzazione favorendo la trasparenza, dato che il regime commerciale dei membri dell'OMC come pure le sue ripercussioni sul sistema commerciale multilaterale sono esaminati regolarmente sotto forma di revisione paritaria («peer-review»). Nell'anno in rassegna l'esame della politica commerciale della Cina, ad esempio, ha offerto l'opportunità di trarre un bilancio dell'attuazione degli impegni contratti da quest'ultima in occasione dell'adesione all'OMC. I membri hanno elogiato il modo in cui la Cina ha promosso la dimensione dello sviluppo in seno all'OMC, ma hanno criticato alcuni aspetti della politica commerciale cinese e hanno chiesto ulteriori riforme.

L'adesione di nuovi membri svolge a sua volta un ruolo importante nello sviluppo del sistema commerciale multilaterale e dei vantaggi che ne derivano per la Svizzera. Essa si impegna a favore dell'integrazione dei Paesi meno sviluppati nel sistema commerciale multilaterale, sostenendoli nell'ambito della cooperazione tecnica nel corso del loro processo d'adesione. Con l'adesione del Montenegro, di Samoa, della Russia e di Vanuatu nell'anno in rassegna, l'OMC conta 157 membri, mentre 26 altri Paesi<sup>49</sup> stanno seguendo il processo d'adesione.

La Russia è il più importante dei nuovi membri. Dopo un processo d'adesione durato più di 18 anni, la Russia è l'ultimo Paese BRIC che ha aderito all'OMC. Ora tutte le economie più importanti sono membri dell'OMC. Dal punto di vista sistematico l'adesione della Russia costituisce una tappa significativa per il sistema com-

<sup>49</sup> Afghanistan, Algeria, Andorra, Azerbaigian, Bahamas, Bielorussia, Bhutan, Bosnia ed Erzegovina, Comore, Etiopia, Guinea Equatoriale, Iran, Iraq, Kazakistan, Laos, Libano, Liberia, Libia, Sao Tomé e Príncipe, Seicelle, Serbia, Siria, Sudan, Tagikistan, Uzbekistan e Yemen.

merciale multilaterale poiché in tal modo le regole commerciali mondiali si applicheranno praticamente nel mondo intero. La Russia fa parte dei membri strategicamente importanti dell'OMC non tanto per motivi di statistica commerciale ma per ragioni geopolitiche, e in futuro potrebbe svolgere un considerevole ruolo nel sistema commerciale multilaterale. Tuttavia, soltanto un'attuazione efficace degli impegni d'adesione della Russia avrà gli effetti auspicati sul commercio.

Per la Svizzera l'adesione della Russia all'OMC comporta un accesso più agevole allo spazio economico russo e un clima degli affari e degli investimenti migliore e più trasparente. La Russia è tenuta a riprendere le norme internazionali per i prodotti e le regole dell'OMC nei settori delle procedure doganali, dell'attribuzione delle licenze d'importazione, della protezione della proprietà intellettuale e della riduzione dei suoi dazi doganali. Inoltre, nel quadro dell'adesione la Svizzera ha concluso con la Russia un accordo sul riconoscimento reciproco dei marchi ufficiali sugli orologi realizzati in metalli preziosi (convenzione sulla punzonatura). Questo accordo è stato ratificato dalla Svizzera in febbraio mentre da parte della Russia la ratifica è ancora pendente. Il riconoscimento reciproco dei marchi ufficiali sugli orologi in metalli preziosi è particolarmente importante per l'industria orologiera svizzera.

### **Sviluppo del dispositivo normativo del commercio internazionale ed estensione dell'accesso al mercato**

In seguito alla crisi economica mondiale alcuni membri hanno espresso scetticismo nei confronti di un'ulteriore liberalizzazione del commercio. La comprensione per un incremento del benessere a lungo termine grazie alla liberalizzazione degli scambi è turbata da una visione protezionistica a breve termine. Questo contribuisce a far sì che venga meno la volontà politica a favore di una liberalizzazione multilaterale.

Le condizioni quadro per lo sviluppo del sistema commerciale internazionale sono mutate dall'inizio del secolo. L'ordine mondiale non è più lo stesso e diventa sempre più difficile trovare una soluzione comune. Le tensioni fra i grandi blocchi economici aumentano e la crisi economica mondiale favorisce la cautela nei confronti di un'ulteriore liberalizzazione del commercio internazionale. Anche per questi motivi il Ciclo di Doha non si è rivelato efficace come ampio strumento di negoziazione. Nonostante questa evoluzione, anche in futuro l'OMC rappresenterà la piattaforma determinante per lo sviluppo del sistema commerciale, poiché a tale scopo sono indispensabili regole multilaterali. I temi si ridurranno a una scelta limitata.

Tuttavia, attualmente si svolgono negoziati in seno all'OMC, in particolare nel settore delle agevolazioni commerciali. La Svizzera vi si impegna per la semplificazione e l'armonizzazione delle formalità commerciali e doganali e a favore della riduzione dei costi di transazione negli scambi internazionali. I Paesi in sviluppo chiedono un sostegno finanziario supplementare e il trasferimento delle conoscenze per attuare un simile accordo. Inoltre, vincolano la loro approvazione dell'accordo a concessioni su altri temi di negoziato. Nell'anno in rassegna i negoziati sull'agevolazione commerciale sono stati portati avanti a livello di esperti e il testo di un eventuale accordo è stato elaborato passo dopo passo.

Parallelamente ai negoziati multilaterali è spesso discussa la negoziazione di accordi nel quadro plurilaterale fra Stati che si dichiarano favorevoli al proseguimento della liberalizzazione del commercio in settori scelti. In tal modo viene evitato il blocco dei negoziati da parte di Stati senza ambizioni. Nell'approccio plurilaterale si distinguono due tipi di accordi:

- gli impegni sottoscritti nell’ambito di un accordo plurilaterale si applicano nei confronti di tutti i membri dell’OMC, compresi i membri che non sono parte all’accordo. L’accordo sulle tecnologie dell’informazione (ITA) costituisce un esempio di accordo di questo genere. Sono iniziate le prime discussioni sull’estensione dell’ITA concernenti dapprima la copertura dei prodotti e in seguito, se possibile, la partecipazione di nuovi membri;
- le preferenze negoziate nell’accordo devono essere accordate unicamente ai partecipanti all’accordo. In seguito al blocco dei negoziati di Doha, a Ginevra si svolgono discussioni nel settore dei servizi sul modo in cui potrebbero essere attuati simili negoziati plurilaterali per la continuazione della liberalizzazione dei servizi (cfr. n. 5.3).

La Svizzera partecipa attivamente ai negoziati volti a sviluppare il dispositivo normativo e a estendere l’accesso al mercato. Per quanto riguarda l’approccio plurilaterale, per la Svizzera è prioritario che venga raggiunta una massa critica in tutti i settori o che vi siano sufficienti incentivi affinché i membri che non ne fanno parte aderiscano successivamente a un simile accordo e che quest’ultimo possa essere così «multilateralizzato». Gli accordi plurilaterali devono pertanto essere sviluppati il più apertamente possibile.

## 2.2 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

*Sullo sfondo delle sfide globali, l’OCSE si è prefisso l’obiettivo di coinvolgere le grandi economie emergenti nei suoi lavori e conservare in tal modo la pertinenza delle sue analisi e delle sue raccomandazioni. Questa politica di apertura si è concretizzata a partire dal 2007 con la decisione di associare sistematicamente alle sue attività il Brasile, la Cina, l’India, l’Indonesia e il Sudafrica. La Russia ha auspicato di aderire all’OCSE, tuttavia il relativo processo non dovrebbe concludersi prima del 2014. La Svizzera, molto integrata nell’economia mondiale, ha sostenuto la politica di apertura dell’OCSE e ha partecipato attivamente ai pertinenti lavori.*

### 2.2.1 Importanza dell’OCSE per la Svizzera

Fedele ai suoi principi fondatori, l’OCSE da circa 50 anni aiuta i suoi membri a svolgere una politica di apertura economica preparando e pubblicando analisi scientifiche nonché linee guida e standard economici comuni. L’originalità dell’OCSE consiste principalmente nei suoi metodi di lavoro fondati sul dialogo e sulle revisioni paritarie, da cui derivano strumenti più o meno vincolanti. Il nucleo del sistema è rappresentato dalle sedute dei comitati presso la sede principale di Parigi, nelle quali gli esperti inviati dalle capitali dibattono le politiche economiche ed elaborano raccomandazioni sulla base delle migliori pratiche. Fra le pubblicazioni dell’OCSE, senza dubbio gli studi PISA e le loro valutazioni delle conoscenze degli allievi sono i più conosciuti. Questi studi hanno influenzato le politiche nazionali in diversi Paesi, fra cui la Svizzera dove hanno dato luogo a una concorrenza fra i Cantoni. In

altri settori, anche gli Obiettivi di sviluppo del Millennio, il principio di causalità o le linee guida per le imprese multinazionali (cfr. n. 5.4.3) hanno avuto un impatto sulle decisioni degli attori pubblici e privati.

L'approccio dell'OCSE orientato all'apertura dei mercati, le sue decisioni consensuali, il carattere scientifico dei suoi lavori e le sue raccomandazioni ben fondate hanno coinciso in quasi tutti i settori con la posizione della Svizzera che ha assunto un ruolo attivo nell'elaborazione di numerosi codici e standard dell'organizzazione. Tuttavia, negli ultimi anni la fruttuosa relazione fra la Svizzera e l'OCSE è stata messa alla prova dal dossier fiscale. La Svizzera continua a impegnarsi pienamente nei lavori innovativi dell'organizzazione; partecipa ad esempio attivamente alle nuove iniziative trasversali decise in giugno dai ministri dell'OCSE riguardanti i nuovi approcci alle sfide economiche (crescita socialmente sostenibile) e le nuove fonti di crescita basate sui beni immateriali. Inoltre, sostiene il nuovo progetto relativo alla valutazione del commercio internazionale in termini di valore aggiunto. Infine, la Svizzera si è impegnata con gli altri Paesi membri a favore della strategia dell'OCSE per lo sviluppo, uno strumento atto a garantire che i lavori dell'organizzazione in questo settore siano rafforzati e in grado di rispondere alla rapida evoluzione della realtà internazionale in cui Paesi con diversi stadi di sviluppo possono contribuire a una crescita sostenibile a livello mondiale.

### **2.2.2                   Politica di apertura dell'OCSE**

L'OCSE ha rapidamente compreso che la folgorante crescita economica dei Paesi emergenti avrebbe portato una nuova distribuzione delle forze nell'economia mondiale. In questo contesto, già nel 2007 la Svizzera ha deciso con gli altri Ministri dell'OCSE di associare sistematicamente le cinque principali economie emergenti – Brasile, Cina, India, Indonesia e Sudafrica – alle attività dell'organizzazione nell'ambito della politica d'impegno rafforzato («enhanced engagement») dell'OCSE. In tal modo l'OCSE cambiava paradigma: in precedenza spettava ai Paesi interessati presentare una domanda d'adesione. I nuovi Paesi emergenti, coscienti del loro peso economico, si sono tuttavia mostrati poco interessati ad avvicinarsi all'OCSE, che ha dovuto riconsiderare il suo approccio nei loro confronti. La cooperazione con questi cinque partner chiave si fonda su un approccio individualizzato e situato esclusivamente a livello di comitati tecnici. Al fine di assicurare a questi partner pari diritti nelle discussioni, l'OCSE dispone di strumenti quali la formula del *forum* mondiale. Questo formato potrebbe essere esteso e istituzionalizzato come è stato fatto per la prima volta nel 2009 per il Forum mondiale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali<sup>50</sup>, che si era occupato di questioni molto importanti per la Svizzera. Questa procedura ha il vantaggio di riunire attorno a un tavolo per ogni tema tutti i grandi attori anche oltre i confini dell'OCSE. I Paesi partner chiave possono inoltre essere invitati a partecipare ai comitati tecnici e ad aderire su base volontaria alle diverse raccomandazioni emanate da questi. Se decidesse di proseguire su questa via, l'OCSE diventerebbe un'organizzazione «a geometria variabile». Nel quadro della sua politica di apertura l'OCSE integra anche le preoccupazioni del G20 contribuendo attivamente ai suoi lavori a diversi livelli

<sup>50</sup> Il Forum mondiale sulla fiscalità comprende attualmente 116 membri (Paesi e giurisdizioni fiscali).

(sherpa, gruppi di lavoro); è pertanto diventata una fonte d'informazioni affidabile sulle attività di questo gruppo informale.

Benché fosse cosciente delle conseguenze rilevanti, non del tutto prevedibili, che un'adesione della Russia all'OCSE avrebbe comportato, la Svizzera nel 2007 fu tra i primi Paesi a sostenere la sua domanda d'adesione. Dato che le esigenze dell'OCSE per quanto attiene all'adeguamento delle disposizioni e degli standard russi non sono negoziabili, il processo in corso avanza lentamente. Nel frattempo le autorità russe hanno acquisito una migliore comprensione del processo. Le recenti adesioni della Russia all'OMC e all'Agenzia per l'energia nucleare e la ratifica da parte della Russia della Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione, rappresentano tappe importanti e segnali incoraggianti. Tuttavia, numerosi dossier richiedono considerevoli adeguamenti a livello della legislazione russa, e al di là degli aspetti strettamente tecnici, la questione del rispetto dello Stato di diritto rimane un principio fondamentale difeso dai Paesi dell'OCSE. In origine l'adesione era prevista per l'autunno 2013, ma i ritardi accumulati e le difficoltà incontrate dai partner russi li hanno costretti a prendere coscienza dei problemi. L'adesione non avrà luogo prima della fine del 2014.

### 2.3 Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (CNUCES)

*La tredicesima conferenza ministeriale della CNUCES svoltasi in aprile a Doha (Qatar) ha adottato, con l'attiva collaborazione della Svizzera, il «mandato di Doha», sul quale l'organizzazione fonderà i propri lavori nei prossimi quattro anni. Durante l'anno in rassegna si è svolto l'esame della gestione della CNUCES. Un rapporto dell'ispettorato interno dell'ONU aveva in effetti constatato notevoli lacune in materia di gestione. La Svizzera si è impegnata affinché il rapporto sia discusso e siano prese misure correttive.*

La CNUCES, con sede a Ginevra, ha quale obiettivo di integrare i Paesi in sviluppo nell'economia mondiale intensificando gli scambi commerciali. In seno al sistema delle Nazioni Unite è l'istituzione specializzata nelle questioni relative al commercio e allo sviluppo.

In aprile si è svolta a Doha, nel Qatar, la tredicesima Conferenza ministeriale delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo incentrata sulla globalizzazione orientata allo sviluppo e la via verso una crescita e uno sviluppo che consentano l'integrazione e la sostenibilità. Organo di decisione supremo della CNUCES, la conferenza ha adottato il mandato di Doha che stabilisce le priorità e i principi d'azione dell'organizzazione per i prossimi quattro anni. Il mandato conferma i compiti principali dell'organizzazione (analisi politiche, ricerca del consenso e cooperazione tecnica nel settore del commercio e dello sviluppo). Complessivamente è più mirato del mandato precedente e riconosce la necessità di collaborare con altri attori internazionali. Portavoce del gruppo dei Paesi industrializzati non membri dell'UE, la Svizzera si è impegnata a favore di un mandato conciso e dell'utilizzo di sinergie con altri attori. A Doha ha inoltre organizzato diverse manifestazioni con i suoi

partner della CNUCES, fra cui il lancio di un nuovo *forum* delle Nazioni Unite sugli standard di sostenibilità («UN Forum on Sustainability Standards»).

Nella fase preliminare della conferenza ministeriale, il rapporto dell'ispettorato interno delle Nazioni Unite<sup>51</sup> pubblicato su espressa richiesta dei Paesi industrializzati ha evidenziato considerevoli lacune nella gestione dell'organizzazione. Nonostante il mandato esplicito affidato dalla conferenza ministeriale al Consiglio del commercio e dello sviluppo di attuare le raccomandazioni del rapporto, i lavori rimangono difficili. In seno al segretario la volontà di avviare riforme è scarsa e i membri non riescono ad accordarsi sulle misure da prendere. La Svizzera, Stato di sede dell'organizzazione e partner bilaterale importante nel settore della cooperazione tecnica, ha un notevole interesse a far sì che la CNUCES sia credibile, efficiente e orientata ai risultati. Si è pertanto impegnata attivamente a favore di un rafforzamento della gestione e dell'amministrazione. Probabilmente questo tema occuperà anche il successore del segretario generale della CNUCES, Supachai Panitchpakdi, il cui mandato scadrà nel settembre 2013.

## 2.4 **Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUSI)**

*Nell'anno in rassegna diverse iniziative ad alto livello hanno permesso all'ONUSI di distinguersi nel settore dell'impiego industriale efficiente dell'energia e delle materie prime nei Paesi in sviluppo. Gli approcci elaborati con l'attivo sostegno svizzero contribuiscono a rendere lo sviluppo industriale dinamico dei Paesi partner più sostenibile e rispettoso del clima.*

L'ONUSI è un'istituzione specializzata dell'ONU il cui scopo è di promuovere lo sviluppo industriale sostenibile dei Paesi in sviluppo e in transizione per migliorare le condizioni di vita nei Paesi più poveri.

Nel corso dell'anno in rassegna, la Svizzera condivideva con il Costa Rica la presidenza del gruppo di lavoro informale sul futuro dell'ONUSI, ciò che le ha permesso di mettere all'ordine del giorno importanti riforme dell'organizzazione. Con l'aiuto dei Paesi membri, il gruppo di lavoro ha realizzato un'analisi dei punti di forza e dei punti deboli dell'istituzione che servirà da base per stabilire le priorità dell'ONUSI e renderla più efficace.

Considerati i prezzi delle materie prime, che rimangono elevati sui mercati internazionali, l'industria dei Paesi in sviluppo può rimanere concorrenziale unicamente ottimizzando costantemente il proprio consumo di energia e di materie prime. In questo contesto la rete dei *Cleaner Production Centers*, sviluppati da oltre dieci anni dalla Svizzera con l'ONUSI, svolge un'importante attività di consulenza e presenta soluzioni per le imprese e i governi. La Svizzera è il principale Paese donatore del programma per la produzione pulita e con uso efficiente delle risorse (*Resource Efficient and Cleaner Production Program*). Nell'anno in rassegna un programma di questo tipo è stato lanciato in Tunisia. Grazie alle preziose esperienze sul terreno

<sup>51</sup> *Review of Management and administration in the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Joint Inspection Unit (JIU), Ginevra, 2012.*

raccolte nell'ambito del programma, l'ONUSI ha svolto un ruolo chiave nelle seguenti iniziative mondiali:

- nell'anno in esame l'ONUSI ha istituito la Piattaforma dell'industria verde (*Green Industry Platform*), una piattaforma di lavoro tra governi e settore privato destinata allo scambio di idee promettenti a sostegno di un'industria ecosostenibile e alla promozione di partenariati fra pubblico e privato. La Svizzera partecipa sin dall'inizio a questa nuova piattaforma;
- l'iniziativa Energia sostenibile per tutti (*Sustainable Energy for All*), lanciata nell'anno in rassegna dal segretario generale dell'ONU, si pone tra l'altro come obiettivo l'accesso dei Paesi e dei gruppi di popolazione poveri all'energia sostenibile. Essa cerca soprattutto di coordinare e rafforzare le sinergie fra il sistema dell'ONU e le banche multilaterali di sviluppo. L'iniziativa è gestita da un segretariato composto da una trentina di persone, con sede a Vienna e sotto la guida dell'attuale direttore generale dell'ONUSI, Kandeh Yumkella;
- nell'ambito dei negoziati dell'ONU sul clima, la Conferenza delle Parti che si è tenuta a Durban alla fine del 2011 ha deciso di intensificare il trasferimento tecnologico in materia climatica con l'istituzione di un centro e di una rete delle tecnologie del clima attivi a livello mondiale. In consorzio con il PNUS e altri partner, l'ONUSI ha posto la propria candidatura come istituzione responsabile e ha ottenuto la migliore valutazione. Questa scelta è stata confermata in occasione della Conferenza delle Parti nel dicembre 2012 a Doha.

L'eccellente collaborazione nell'ambito delle iniziative menzionate e gli interessi comuni della Svizzera e dell'ONUSI sono stati confermati durante l'incontro fra il direttore generale dell'ONUSI e la direttrice della SECO, avvenuto in maggio a Berna.

## 2.5 Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)

*L'elaborazione di una strategia consente alla Svizzera di porre le basi di un impegno concreto, credibile ed efficace in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Nell'anno in rassegna, l'OIL ha assistito a una paralisi del suo sistema di controllo delle norme che minaccia l'efficacia e la credibilità dell'organizzazione.*

Nell'anno in rassegna la Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL ha approvato la strategia elaborata dal Dipartimento federale dell'economia<sup>52</sup> riguardante la giustizia sociale e l'impegno svizzero presso l'Organizzazione internazionale del lavoro. Questa strategia, che deve permettere alla Svizzera di porre le basi di un impegno concreto, credibile ed efficace in seno all'organizzazione, si sviluppa attorno a tre assi prioritari: un impegno per il rafforzamento

<sup>52</sup> A partire dal 1° gennaio 2013: Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

dell'OIL, l'applicazione e la promozione credibile delle norme e dei principi dell'OIL in Svizzera e la promozione del lavoro dignitoso nel mondo. Gran parte dei lavori di attuazione della strategia sono già stati avviati e saranno consolidati nel 2013; la fase operativa potrà essere conclusa nel corso dello stesso anno.

I recenti sviluppi in seno all'OIL durante l'anno in esame hanno dimostrato l'attualità di questa strategia e soprattutto gli sforzi intrapresi per consolidare il sistema di controllo delle norme dell'organizzazione. Per la prima volta dalla fondazione dell'OIL, i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro in seno alla Commissione per l'applicazione delle norme della Conferenza internazionale del lavoro non sono riusciti ad accordarsi su un elenco di casi da trattare. Pertanto la Commissione non ha potuto svolgere la sua missione principale e non è stata in grado di trattare i casi più gravi di violazioni delle convenzioni fondamentali dell'OIL. Questo disaccordo è riconducibile alle divergenze d'opinione sul ruolo dei diversi attori del sistema di controllo delle norme e in particolare della Commissione d'esperti indipendente. La Svizzera considera questa evoluzione molto deplorabile e ritiene che minacci la credibilità dell'organizzazione, poiché il sistema delle norme e il controllo affidabile dell'applicazione delle norme da parte degli Stati membri rappresenta il cuore dell'OIL. Il Consiglio d'amministrazione dell'OIL ha incaricato il proprio presidente di svolgere consultazioni informali per superare questa paralisi.

Durante l'anno in esame è stato inoltre eletto il nuovo Direttore generale dell'OIL, Guy Ryder. Nel marzo 2013 egli presenterà le sue proposte per il programma e il preventivo 2014–2015 stabilendo priorità più mirate e incentrate sul mandato dell'OIL, ossia la promozione della giustizia sociale e del lavoro dignitoso. Egli intende accompagnare le sue proposte in materia di bilancio con una serie di riforme volte a migliorare la gestione interna dell'organizzazione. Spetterà agli organi dell'OIL, vale a dire il Consiglio d'amministrazione e la Conferenza internazionale del lavoro decidere in merito alle proposte del nuovo direttore generale. La Svizzera parteciperà attivamente alle relative discussioni.

L'entrata in vigore della Convenzione sul lavoro marittimo (*Maritime Labour Convention*, MLC, FF 2009 7863) nel 2013, dopo la sua ratifica nel corso dell'anno in rassegna da parte del numero richiesto di Stati membri, avrà conseguenze economiche dirette per la Svizzera. Questa Convenzione definisce gli standard minimi per le condizioni di lavoro nella navigazione marittima a livello mondiale e rafforza pertanto i diritti dei lavoratori per 1,2 milioni di marittimi. La Svizzera ha ratificato la Convenzione nel febbraio 2011, sostenendo la propria economia, consentendo il libero flusso dei beni d'importazione e d'esportazione e garantendo l'approvvigionamento del Paese. La Convenzione prevede che ogni nave che fa scalo nel porto di uno Stato che ha ratificato la Convenzione potrà essere sottoposta a un'ispezione conformemente alle disposizioni della stessa. Le navi battenti bandiera di uno Stato che non è membro della Convenzione verrebbero sottoposte a un'ispezione più meticolosa nei porti, il che condurrebbe a eventuali ritardi nell'imbarcare e nello sbarcare il carico e quindi a perdite per gli armatori.

Alla fine di settembre il Parlamento ha autorizzato il Consiglio federale a ratificare la Convenzione n. 122 dell'OIL sulla politica dell'impiego (FF 2012 3779). Il Consiglio federale provvederà alla ratifica all'inizio del 2013. La Convenzione si prefigge di realizzare condizioni quadro adeguate a promuovere la piena occupazione produttiva e la libera scelta dell'attività lucrativa e accorda molta importanza alle consultazioni fra le parti interessate alla politica dell'impiego. La politica economica e gli strumenti della politica attiva del mercato del lavoro in Svizzera nonché il suo

sistema di partenariato sociale adempiono ampiamente le esigenze della Convenzione.

Fondandosi sui lavori relativi all'iniziativa parlamentare 07.455 Maury-Pasquier, in dicembre ci avete autorizzato a ratificare la Convenzione n. 183 de l'OIL sulla protezione della maternità (FF 2012 1503). La Convenzione garantisce una protezione estesa a tutte le donne salariate, incluse quelle in situazioni di lavoro atipiche, e fissa la durata del congedo di maternità a 14 settimane. Il diritto svizzero soddisfa le esigenze della Convenzione quasi senza eccezioni. Soltanto la questione della retribuzione delle pause destinate all'allattamento per ora non è disciplinata in modo chiaro. Su questo punto il Parlamento ha seguito la nostra proposta di colmare questa lacuna mediante l'adeguamento di una disposizione dell'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro (OLL 1; RS 822.111). Trascorso il termine di referendum, consulteremo la Commissione federale del lavoro. Sulla base di queste discussioni decideremo la modifica dell'OLL 1 e in seguito depositeremo lo strumento di ratifica della Convenzione n. 183 presso il Direttore generale dell'OIL.

## 2.6 Gruppo dei 20 (G20)

*Nei primi anni dopo la costituzione del G20<sup>53</sup>, in occasione del Vertice dei capi di Stato e di governo a Washington nel 2008, il G20 ha dimostrato di essere in grado di rispondere rapidamente ed efficacemente alla crisi economica e finanziaria dell'epoca. Ora il gruppo è sempre più spesso confrontato con sfide a lungo termine e fatica ad adempiere il ruolo che si era assegnato come forum della cooperazione economica mondiale. La Svizzera, che non ne fa parte, continua a difendere attivamente i suoi interessi economici e finanziari presso il G20, e a contribuire alla ricerca di soluzioni ai problemi internazionali.*

*Sotto la presidenza messicana, il G20 ha ripreso in gran parte i temi «tradizionali» incentrati sulla crescita forte ed equilibrata, nonché sul rafforzamento del sistema finanziario e dell'architettura finanziaria internazionale. I dibattiti del Vertice di Los Cabos in giugno sono stati fortemente turbati dall'aggravarsi della crisi dei debiti sovrani nell'UE. Pur proseguendo i lavori avviati dalle precedenti presidenze, la nuova presidenza russa del 2013 intende dedicarsi nuovamente alle questioni economiche e finanziarie.*

<sup>53</sup> Il G20 comprende 19 Stati (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Repubblica di Corea, Russia, Stati Uniti, Sudafrica e Turchia) nonché l'UE, che è rappresentata dalla presidenza del Consiglio e dalla Banca centrale europea. L'FMI e la Banca mondiale hanno uno statuto d'osservatore. Le organizzazioni internazionali specializzate (OCSE, OIL, OMC) e l'ONU sono invitate su una base *ad hoc*.

## 2.6.1 Evoluzione dei vertici del G20

Nel 2009, in occasione dei Vertici di Londra e di Pittsburgh, la rapidità e l'effetto di sorpresa suscitato hanno permesso alle prime decisioni in materia di politica fiscale e regolatrice del G20 di avere un impatto sull'economia mondiale. Ciò ha comportato la definizione di nuove regole e un allineamento delle politiche nazionali sui principi e gli orientamenti decisi dal G20 che hanno portato, ad esempio, all'istituzione del Consiglio di stabilità finanziaria (*Financial Stability Board, FSB*), alla ricapitalizzazione del FMI e delle banche multilaterali di sviluppo, all'elaborazione di una lista nera delle giurisdizioni fiscali non cooperative e all'adozione delle regole di Basilea III. Nel 2010, sotto la presidenza coreana, le preoccupazioni del G20 si sono spostate dalle sfide puramente economiche verso un approccio più globale con l'integrazione di nuovi temi (cambiamenti climatici, sviluppo). Questa tendenza alla diversificazione si è rafforzata negli anni successivi sotto le presidenze francese e messicana.

I risultati del Vertice di Los Cabos rispecchiano le difficoltà incontrate dal G20 nel trovare soluzioni adeguate ai problemi economici urgenti. Mentre si delineano progressi nell'ambito del consolidamento del sistema finanziario e della trasparenza dei mercati, la ricerca di soluzioni comuni per stimolare la crescita economica mondiale e liberalizzare gli scambi commerciali non ha dato risultati tangibili. Confrontato a un programma sempre più carico e complesso al quale si è aggiunta anche la crisi europea del debito, il G20 riesce con sempre maggiore difficoltà ad adempiere il proprio mandato. Inoltre, l'assenza di una base di valori condivisa e di una visione comune complica il processo decisionale in seno al gruppo.

La Russia, che presiederà il G20 nel 2013, continuerà ad attuare le decisioni prese a Los Cabos nell'ambito del Quadro per una crescita forte, sostenibile ed equilibrata. Essa intende anche continuare i lavori sulla riforma dell'architettura finanziaria internazionale (FMI), sul rafforzamento della regolazione finanziaria, il miglioramento del sistema commerciale multilaterale e lo sviluppo. La Russia lancerà anche due nuove iniziative sul finanziamento dell'investimento e sulla gestione del debito.

## 2.6.2 La posizione della Svizzera nei confronti del G20

La Svizzera continua a collaborare attivamente con le organizzazioni internazionali alle quali il G20 ha affidato mandati e compiti di attuazione, adottando un approccio pragmatico che le permette di difendere al meglio i suoi interessi economici e finanziari. Come altri Paesi non membri del G20, la Svizzera promuove l'idea di una «geometria variabile» delle relazioni, che consente ai Paesi non membri di essere coinvolti nei lavori del gruppo su temi specifici. La Svizzera si impegna particolarmente nel settore finanziario nell'ambito del FSB, del FMI e di iniziative settoriali quali l'organizzazione di conferenze (per es. su un migliore accesso dei Paesi in sviluppo ai servizi finanziari o sul sistema monetario internazionale). La Svizzera sostiene anche attivamente i lavori prioritari della presidenza messicana del G20, elaborando contributi relativi a temi quali l'indebitamento, la lotta alla corruzione o il commercio all'attenzione della troika del G20 (Francia, Messico, Russia), che mostrano chiaramente l'interesse della Svizzera per i lavori del G20 e la sua volontà di parteciparvi. La Svizzera si impegna, con altri Stati non membri, a favore di un miglioramento della trasparenza e dello scambio di informazioni fra il G20 e le

organizzazioni internazionali. Nell'ambito dell'ONU rivendica processi più trasparenti da parte del G20 nel quadro della sua appartenenza al gruppo informale *Global Governance Group* (G3)<sup>54</sup>.

La Svizzera proseguirà inoltre la sua politica attiva presso le presidenze del G20. Ha già allacciato contatti con la presidenza russa (partecipazione a seminari, dialoghi ecc.) per far conoscere le opinioni svizzere sui temi prioritari del G20.

### 3 Integrazione economica europea UE

*Le difficoltà economiche e finanziarie dell'UE sono proseguite anche nell'anno in esame. Il rallentamento dell'attività economica del principale partner commerciale della Svizzera ha conseguenze tendenzialmente negative per l'economia svizzera. Il franco svizzero subisce sempre una forte pressione al rialzo che ha provocato un rallentamento dell'attività di alcuni settori, in particolare nell'industria d'esportazione. Per limitare questi effetti negativi, la Svizzera sostiene gli sforzi dell'UE per superare la crisi del debito, in particolare mediante il suo contributo al FMI.*

*In questo difficile contesto le relazioni fra la Svizzera e l'UE sono state caratterizzate, in giugno, dalla trasmissione all'UE delle proposte svizzere di soluzione per le questioni istituzionali. Queste proposte, da testare nell'ambito dell'accordo sull'elettricità in corso di negoziazione, dovrebbero permettere di sbloccare l'insieme dei dossier in discussione e creare nuove opportunità per concludere futuri accordi nel settore dell'accesso al mercato dell'UE. Il dialogo sulla fiscalità delle imprese è stato avviato. Inoltre, l'UE ha trasmesso alla Svizzera una domanda di negoziato per estendere l'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia.*

#### 3.1 Sfide attuali per l'UE

Dalla primavera 2010 l'UE è sprofondata in una crisi del debito sovrano che si è estesa sino a diventare una crisi dell'unione monetaria. I mercati sono sempre più restii a rifinanziare i debiti di numerosi Stati membri della zona euro. L'aumento dei tassi d'interesse che ne deriva grava sul servizio del debito e rimette in discussione la capacità di ridurre l'indebitamento anche nel caso degli Stati che dispongono di un potenziale di crescita economica.

La cattiva situazione del bilancio di numerosi Stati membri della zona euro rappresenta soltanto un aspetto del problema fondamentale inerente all'unione monetaria, che finora non è riuscita a conciliare politiche economiche e finanziarie nazionali eterogenee. La Banca centrale europea è confrontata alla sfida di definire una politica monetaria unica per tutta la zona euro. La crisi dell'euro ha ribadito la necessità di un miglior coordinamento sia della politica economica sia di quella finanziaria in seno all'UE. I segni precursori di un tale avvicinamento si sono manifestati anche

<sup>54</sup> Il G3 comprende 27 Paesi membri delle Nazioni Unite, fra cui la Svizzera, e si prefigge di migliorare il coinvolgimento dell'ONU nei processi decisionali del G20.

durante l'anno in rassegna: con la proposta della Commissione europea di un meccanismo di vigilanza unico per le banche, l'UE compie un passo importante verso l'istituzione di un'unione bancaria.

Considerati gli stretti legami fra la Svizzera e l'UE, le difficoltà economiche di quest'ultima hanno ripercussioni negative sull'economia svizzera. Ogni peggioramento della crisi del debito colpisce anche la Svizzera, provocando una diminuzione della domanda globale proveniente dall'UE, e rafforza la pressione al rialzo del corso del franco. Di conseguenza, la Svizzera ha un particolare interesse a una risoluzione positiva della crisi. In questo contesto, la Svizzera partecipa ai meccanismi di stabilizzazione internazionali (innanzitutto nell'ambito del FMI).

Il forte impegno dell'UE nella crisi del debito nella zona euro pone sfide concrete nelle relazioni bilaterali tra la Svizzera e l'UE. Da un lato, i problemi finanziari nell'eurozona hanno accentuato la pressione sulla Svizzera nei dossier fiscali (cfr. n. 3.4); dall'altro, l'UE sembra meno disposta a investire risorse per definire le relazioni con uno Stato terzo come la Svizzera. Tuttavia la Svizzera deve mantenere anche in futuro relazioni durevoli con il suo principale partner economico. Pertanto, rinnovare e approfondire la via bilaterale per assicurare l'accesso settoriale al mercato interno rappresenta un cardine dell'orientamento della politica economica esterna svizzera.

### **3.2 Rinnovo della via bilaterale: principi applicabili alle soluzioni istituzionali**

Nel complesso, l'attuazione degli accordi bilaterali funziona bene. Vista l'intensità delle relazioni tra la Svizzera e l'UE, possono tuttavia apparire alcune divergenze d'interpretazione. Le discrepanze più visibili riguardano il settore della libera circolazione delle persone (misure collaterali, attivazione della clausola di salvaguardia). Vi sono potenziali attriti anche nel quadro della libera circolazione delle merci (per es. con l'Italia; cfr. n. 7.1.1). Questi problemi sono affrontati e discussi in seno ai Comitati misti dei rispettivi accordi e in altri consessi bilaterali, ma con risultati non sempre soddisfacenti. Negli ultimi anni l'UE ha per altro dimostrato minore disponibilità a risolvere in modo pragmatico questi problemi secondo i meccanismi previsti dagli accordi.

La via bilaterale settoriale, che in passato ha permesso di concludere numerosi accordi in settori di reciproco interesse, oggi è sempre più rimessa in discussione dall'UE, che condiziona il proseguimento di questo approccio a un sostanziale rafforzamento del quadro istituzionale<sup>55</sup>. Quest'ultimo comprende lo sviluppo del diritto degli accordi, l'interpretazione uniforme degli accordi, i meccanismi di vigilanza e di applicazione nonché la composizione delle controversie. Questi meccanismi istituzionali devono essere sviluppati per i nuovi accordi di accesso al mercato (agricoltura, sicurezza delle derrate alimentari, sicurezza dei prodotti e sanità pubblica [ALSA&ASP], sicurezza dei prodotti chimici [REACH] ed elettricità).

Sulla base di queste considerazioni, nel 2011 la Svizzera ha deciso di intraprendere il consolidamento e lo sviluppo della via bilaterale nell'ambito di un approccio

<sup>55</sup> Cfr. segnatamente le conclusioni del Consiglio europeo sulle relazioni dell'UE con i Paesi dell'AELS del 14 dicembre 2010.

unitario e coordinato dei dossier in discussione con l'UE che possa garantire progressi paralleli in tutti i settori di cooperazione. Per concretizzare questo approccio, il 20 marzo la Svizzera e l'UE hanno convenuto di discutere le soluzioni per le questioni istituzionali sulla base di proposte fatte dalla Svizzera. Dopo un'ampia consultazione interna, il 18 giugno abbiamo trasmesso all'UE le nostre proposte di soluzione. Riteniamo che l'approvazione di questi principi costituisca un passo fondamentale per far progredire le discussioni con l'UE sugli attuali dossier. Queste proposte si prefiggono di garantire un'interpretazione unitaria dei futuri accordi di accesso al mercato, evitando ostacoli posti all'ingresso nel mercato o l'adozione di misure discriminatorie nei confronti di operatori economici svizzeri e assicurando la certezza del diritto. Con una quota del 57 per cento delle esportazioni svizzere verso l'UE e del 74 per cento delle importazioni svizzere provenienti dall'UE, l'Unione rimane largamente il primo partner economico e commerciale della Svizzera, ragione per cui è fondamentale conservare gli strumenti contrattuali che permettano di agevolare e di intensificare sempre più gli scambi commerciali fra le due parti<sup>56</sup>.

La posizione dell'UE si riflette nelle conclusioni di fine dicembre del Consiglio riguardanti le relazioni dell'UE con i Paesi membri dell'AELS. Pur sottolineando l'intensità e l'importanza di queste relazioni e il suo auspicio di proseguirle, consolidarle e approfondirle in numerosi settori, il Consiglio ribadisce la sua posizione secondo la quale nuovi accordi di accesso al mercato dipendono da una soluzione orizzontale delle questioni istituzionali attualmente aperte. Nel contempo rileva gli sforzi fatti dalla Svizzera in materia di proposte istituzionali, critica taluni punti e si dichiara disposto a proseguire le discussioni in corso su questa base.

### **3.3 Consolidamento e sviluppo delle relazioni economiche**

#### **3.3.1 Consolidamento**

Per assicurare alla Svizzera l'accesso al mercato interno dell'UE garantito dagli «Accordi bilaterali I<sup>57</sup> e II<sup>58</sup>» del 1999 e del 2004, è indispensabile sviluppare e aggiornare regolarmente gli accordi esistenti. L'Accordo di libero scambio del 1972<sup>59</sup> (ALS) è lo strumento di base per l'accesso al mercato del commercio di prodotti industriali. Le questioni concrete relative a tale accesso sono discusse nell'ambito dell'incontro annuale del Comitato misto istituito dall'Accordo. Rite-

<sup>56</sup> Cfr. la statistica sul commercio estero svizzero dell'Amministrazione federale delle dogane secondo il principio del Paese d'origine, 23 ottobre 2012, n. 5.1.1.

<sup>57</sup> Accordo sulla libera circolazione delle persone (RS **0.142.112.681**), Accordo sugli appalti pubblici (RS **0.172.052.68**), Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (RS **0.946.526.81**), Accordo sul commercio di prodotti agricoli (RS **0.916.026.81**), Accordo sul trasporto aereo (RS **0.748.127.192.68**), Accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia (RS **0.740.72**), Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica (RS **0.420.513.1**).

<sup>58</sup> Accordo di associazione a Schengen/Dubliino (RS **0.362.31**), Accordo sulla fiscalità del risparmio (RS **0.641.926.81**), Accordo sulla lotta contro la frode (RS **0.351.926.81**), Accordo sui prodotti agricoli trasformati (RS **0.632.401.23**), Accordo sull'ambiente (RS **0.814.092.681**), Accordo sulla cooperazione nel settore statistico (RS **0.431.026.81**), Accordo sulla partecipazione al programma comunitario MEDIA 2007 (RS **0.784.405.226.8**), Accordo sulla formazione (RS **0.402.268.1**), Accordo sulle pensioni (RS **0.672.926.81**).

<sup>59</sup> RS **0.632.401**

niamo essenziale sollevare in seno ai comitati competenti i problemi di accesso al mercato che esistono in determinati Stati membri dell'UE e apportarvi una soluzione (cfr. n. 7.1.1). L'ALS è completato dall'Accordo sul reciproco riconoscimento tra la Svizzera e l'UE in materia di valutazione della conformità che elimina gli ostacoli tecnici al commercio per la maggior parte dei prodotti industriali. Un regolare aggiornamento dell'Accordo è indispensabile per garantire un commercio senza ostacoli dei prodotti industriali con l'UE (cfr. n. 5.2).

Una circolazione delle merci senza intoppi può avvenire unicamente mediante procedure doganali efficienti e agevoli per gli operatori economici. In tale contesto è importante che l'Accordo del 25 giugno 2009<sup>60</sup> riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza sia applicato correttamente. Sulla base di questo Accordo e nell'ambito del progetto *Globally Networked Customs* dell'Organizzazione mondiale delle dogane, la Svizzera e l'UE nell'anno in rassegna hanno esaminato le possibilità offerte da sistemi elettronici di sdoganamento.

La graduale introduzione della libera circolazione delle persone con gli Stati membri dell'UE e taluni aspetti della libera prestazione di servizi sono disciplinati nell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). Il 4 luglio abbiamo adottato un rapporto dettagliato sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione in Svizzera in cui giungiamo alla conclusione che la libera circolazione delle persone ha effetti positivi sullo sviluppo economico della Svizzera e ne favorisce il benessere. Tuttavia, in caso di bisogno disponiamo di strumenti per gestire l'immigrazione. Per quanto riguarda l'applicazione dell'Accordo, in occasione della riunione del Comitato misto di quest'anno sono state nuovamente sollevate divergenze d'interpretazione relative alle misure collaterali. A tale proposito, nell'ambito dei contatti regolari con i Paesi limitrofi interessati si sono cercate soluzioni specifiche ai problemi d'applicazione. Con l'adesione della Croazia all'UE, prevista per il 1° luglio 2013, si porrà la questione dell'estensione dell'ALC alla Croazia, che non è automatica bensì richiede la negoziazione di un nuovo Protocollo all'ALC. In ottobre l'UE ha trasmesso alla Svizzera una domanda in questo senso. Il 7 dicembre abbiamo adottato un mandato negoziale, fatta salva la consultazione delle Commissioni della politica estera, della Conferenza dei governi cantonali e delle parti sociali.

Altri eventi che nel corso dell'anno hanno riguardato gli Accordi bilaterali sono presentati nella tabella seguente.

Accordo	Eventi dell'anno in rassegna
Agricoltura (RS 0.916.026.81)	Decisione n. 1/2012 del Comitato misto del 3 maggio concernente la modifica dell'allegato 7 (commercio dei prodotti vitivinicoli)  Decisione n. 2/2012 del Comitato misto del 3 maggio concernente la modifica dell'allegato 8 (bevande spiritose)

<sup>60</sup> RS 0.631.242.05

Accordo	Eventi dell'anno in rassegna
A agevolazione e sicurezza doganali (RS 0.631.242.05)	Decisione n. 1/2012 del Comitato misto dell'11 settembre che adotta un regolamento interno e istituisce un gruppo d'esperti.
Libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)	Decisione n. 1/2012 del Comitato misto del 31 marzo concernente l'aggiornamento dell'allegato II, coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.
Protocollo n. 2 dell'ALC (riguardante taluni prodotti agricoli trasformati) (RS 0.632.401.2)	Decisione n. 1/2012 del Comitato misto dell'ALC tra la Svizzera e l'UE del 15 marzo concernente l'adeguamento dei prezzi di riferimento il 1° aprile 2012 per i prodotti che sottostanno al meccanismo di compensazione dei prezzi secondo il Protocollo n. 2.
Reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (RS 0.946.526.81)	Decisione n.°1/2012 del Comitato misto del 17 dicembre concernente l'inserimento di un capitolo sugli esplosivi per uso civile e l'adeguamento del capitolo sui giocattoli.
Statistica (RS 0.431.026.81)	Decisione n. 1/2012 del 26 marzo che approva il programma annuale statistico 2011. Decisione n. 2/2012 del 7 settembre che approva il programma annuale statistico 2012.
Trasporto aereo (RS 0.748.127.192.68)	Decisione n. 1/2012 del Comitato misto del 10 maggio che adegua l'allegato dell'Accordo. Decisione n. 2/2012 del Comitato misto del 30 novembre che sostituisce l'allegato dell'Accordo.
Trasporti terrestri (RS 0.740.72)	Decisione n. 1/2012 del Comitato misto del 16 maggio concernente la concessione di una riduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni per i veicoli della classe di emissione EURO VI.

### 3.3.2 Sviluppo

Oltre a consolidare i trattati esistenti, consideriamo prioritario rafforzare l'accesso al mercato dell'UE mediante la conclusione di nuovi accordi in settori scelti. Nel corso dell'anno in esame, in primo piano vi sono stati i negoziati per un accordo sull'elettricità. Come convenuto il 20 marzo tra la presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf, e il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, questi negoziati devono servire a trovare soluzioni per le questioni istitu-

zionali (cfr. n. 3.2). Nell'ambito dei negoziati in corso dal 2007, nell'anno in rassegna si sono svolti diversi incontri fra esperti. In gennaio, in occasione di un incontro in margine al Forum economico mondiale di Davos, la responsabile del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, Doris Leuthard, e il commissario europeo per l'energia, Günther Oettinger, hanno ribadito l'interesse reciproco a concludere rapidamente i negoziati.

L'accordo sull'elettricità deve garantire l'importante ruolo della Svizzera nel commercio transfrontaliero di elettricità in Europa e realizzare le condizioni che le permetteranno di contribuire a configurare il futuro del mercato europeo dell'energia. Questo comprende l'organizzazione alla frontiera delle procedure per far fronte alle congestioni e un'eventuale partecipazione della Svizzera in seno ai nuovi gruppi europei di regolatori (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) e di reti di trasporto (*European Network of Transmission System Operators for Electricity*). La decisione di abbandonare progressivamente l'energia nucleare conferisce un ruolo ancora più importante alla partecipazione senza ostacoli al mercato europeo dell'elettricità. A lungo termine il futuro accordo potrebbe evolvere verso un vero e proprio accordo energetico comprendente altri temi (per es. l'efficacia energetica, l'infrastruttura energetica, i meccanismi di crisi nel settore del gas). Le soluzioni che saranno convenute per le questioni istituzionali nell'ambito dei negoziati sull'elettricità dovrebbero permettere di portare avanti le discussioni con l'UE in altri settori importanti d'accesso al mercato (ALSA&ASP, REACH).

Nel settore ALSA&ASP nell'anno in rassegna sono stati iscritti all'ordine del giorno del Parlamento numerosi interventi parlamentari<sup>61</sup>. A tempo debito valuteremo la situazione tenendo conto delle varie posizioni e opinioni ed esamineremo le possibili opzioni per un'apertura del mercato. Siamo convinti che per rafforzare la competitività dell'agricoltura e dell'industria alimentare svizzere le riforme previste nel quadro della politica agricola 2014–2017 devono essere accompagnate da una progressiva apertura reciproca al nostro mercato di sbocco più importante. Una più stretta connessione dei mercati agricoli della Svizzera e dell'UE offrirebbe numerosi vantaggi al settore agroalimentare svizzero. Il turismo degli acquisti non diminuirà se le differenze di prezzi esistenti verranno mantenute. Inoltre, il meccanismo di compensazione dei prezzi all'exportazione di prodotti agricoli trasformati rappresenta una soluzione incompleta (cfr. n. 5.1.3). Mantenere l'attrattiva della Svizzera per l'industria alimentare e un'agricoltura svizzera produttiva richiede una diminuzione della differenza di prezzo delle materie prime fra la Svizzera e l'estero, in particolare l'UE. In tal senso un accesso al mercato dell'UE rappresenta un requisito indispensabile.

<sup>61</sup> Dopo il Consiglio nazionale, il 7 marzo il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione Darbellay (Mo.10.3818) che chiede di sospendere i negoziati con l'UE per un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare fino alla conclusione del ciclo di Doha dell'OMC e l'ha trasmessa la Consiglio federale. Ha invece respinto l'interruzione definitiva dei negoziati. Il 26 settembre il Consiglio nazionale ha respinto una mozione del Consiglio degli Stati (Mo. CET-S 12.3014) che incarica il Consiglio federale di fare il punto della situazione sui negoziati relativi all'accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare e di presentare soluzioni alternative all'approccio negoziale attuale, al fine di introdurre il libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare in maniera graduale e controllata. Contemporaneamente il Parlamento ha approvato un intervento che incarica il Consiglio federale di esaminare un'apertura reciproca dei mercati con l'UE per tutti i latticini.

Una collaborazione con l'UE nel settore della sicurezza dei prodotti chimici (REACH) semplificherebbe l'accesso al mercato per le imprese svizzere che esportano prodotti nell'UE. Nell'anno in rassegna, l'UE ha tuttavia mantenuto la sua posizione secondo la quale un'apertura dei negoziati nel settore dei prodotti chimici è subordinata alla soluzione delle questioni istituzionali.

Accanto ai dossier riguardanti l'accesso al mercato, l'anno in esame è stato contraddistinto anche dalle discussioni con l'UE su una più stretta collaborazione in settori di comune interesse. A tale proposito occorre menzionare il previsto accordo per disciplinare la collaborazione fra le autorità in materia di concorrenza (cfr. n. 5.6) per il quale è stato possibile trovare un'intesa a livello di negoziati. Il seguito della procedura dipenderà dall'evoluzione generale della politica europea.

### 3.4 Questioni fiscali Svizzera–UE

Nell'anno in esame hanno avuto luogo discussioni sulla controversia fiscale che pesa sulle relazioni fra la Svizzera e l'UE dal 2005. L'UE rimprovera alla Svizzera di praticare una concorrenza fiscale dannosa per mezzo di alcuni regimi fiscali cantonali che la priverebbe di introiti fiscali e costituirebbe una violazione dell'ALS. Dal canto suo la Svizzera insiste sul fatto che non esiste alcuna disciplina convenzionale tra la Svizzera e l'UE che obblighi il nostro Paese ad adeguare il suo sistema d'imposizione delle imprese a quello degli Stati dell'UE.

La soluzione di compromesso scaturita nel 2009 in seguito a un dialogo tra la Svizzera e l'UE è fallita scontrandosi con l'opposizione di certi Stati membri dell'UE. Nel 2010 l'UE aveva invitato la Svizzera a riprendere il Codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, ma la ripresa di questo strumento interno all'UE non entra in considerazione. In seguito a colloqui esplorativi nell'ambito di un «dialogo su un dialogo», e dopo aver consultato le commissioni parlamentari competenti e i Cantoni, il 4 luglio abbiamo adottato il mandato relativo al dialogo con l'UE sull'imposizione fiscale delle imprese. Le discussioni si concentrano sul «*ring-fencing*», ossia il fatto di tassare in modo differente gli utili nazionali o esteri. In contropartita il dialogo riguarda anche l'analisi delle misure fiscali degli Stati membri dell'UE che colpiscono negativamente la Svizzera. Per la Svizzera questo dialogo ha lo scopo di trovare una soluzione con l'UE che sia accettata a livello internazionale e nel contempo rafforzi la piazza imprenditoriale svizzera preservando l'equilibrio di bilancio della Confederazione e dei Cantoni.

La Svizzera sostiene gli sforzi internazionali per garantire un'imposizione equa anche nel contesto transfrontaliero, ad esempio per quanto riguarda i redditi da capitale; non ha infatti interesse ad attirare fondi esteri non dichiarati. In tale contesto l'Accordo sulla fiscalità del risparmio, che prevede una ritenuta alla fonte, costituisce una soluzione adeguata ed efficace che permette agli Stati di tassare legittimamente i loro contribuenti tutelando la sfera privata dei clienti. La Svizzera rifiuta lo scambio automatico di informazioni, da un lato, per garantire la protezione della sfera privata dei contribuenti e, dall'altro, per evitare le difficoltà amministrative legate al numero elevato di dati scambiati. Gli accordi sull'imposizione alla fonte negoziati dalla Svizzera con la Germania, il Regno Unito e l'Austria costituiscono uno sviluppo di questo approccio.

Dal 2008 l'UE ha avviato una procedura di revisione della sua direttiva sulla fiscalità del risparmio che costituisce la base dell'Accordo del 26 ottobre 2004<sup>62</sup> sulla fiscalità del risparmio fra la Svizzera e l'UE. Oltre a colmare alcune lacune, la Commissione europea e la maggioranza degli Stati membri dell'UE vogliono mettere definitivamente un termine al periodo transitorio per la ritenuta d'imposta anonima nell'UE. La Commissione europea non ha ancora ottenuto il mandato per adeguare l'Accordo sulla fiscalità del risparmio con la Svizzera.

### **3.5 Contributo all'allargamento**

Dal 2007 la Svizzera contribuisce con 1 miliardo di franchi alla riduzione delle disparità economiche e sociali in seno all'UE allargata. Nell'anno in rassegna questo importo, stanziato a favore dei dieci Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 (Europa centrale e orientale, Paesi Baltici, Cipro e Malta) è stato interamente impegnato il 14 giugno. Nel corso dei prossimi cinque anni la Svizzera accompagnerà questi Stati nell'attuazione dei 210 progetti selezionati.

La fase di selezione dei progetti, iniziata nel 2009 nell'ambito del contributo di 257 milioni di franchi a favore della Romania e della Bulgaria, proseguirà sino alla fine del 2014. Nell'anno in rassegna il ritmo di approvazione dei progetti si è intensificato (cfr. n. 6.1).

Con l'avvio della fase di attuazione il contributo svizzero all'allargamento diventa più concreto e visibile. Si tratta di una tappa molto importante nell'ottica del consolidamento delle relazioni bilaterali con i Paesi beneficiari e con l'UE nel suo insieme.

## **4 Accordi di libero scambio con Stati terzi non membri dell'UE e dell'AELS**

*Nell'anno in rassegna sono entrati in vigore gli accordi di libero scambio (ALS) fra AELS e rispettivamente Ucraina, Montenegro e Hong Kong. La Svizzera dispone così di una rete di 26 ALS.*

*In diciassette cicli di negoziati e numerosi altri incontri sono proseguite le trattative con Bosnia ed Erzegovina, Cina, India, Indonesia, Stati dell'America centrale e Unione doganale Russia-Bielorussia-Kazakistan.*

*Sono stati infine avviati negoziati su accordi di libero scambio con Vietnam e Malaysia.*

In uno scenario economico contrassegnato da forti turbolenze sui mercati finanziari internazionali e dalla forza del franco svizzero, le misure finalizzate all'ulteriore apertura dei mercati d'esportazione rivestono un ruolo centrale nel quadro della politica di crescita a lungo termine praticata dal Consiglio federale. In questo contesto gli accordi di libero scambio (ALS) continuano a svolgere un ruolo chiave.

<sup>62</sup> RS 0.641.926.81

Un sistema commerciale aperto e globale, organizzato con regole chiare ed eque, è fondamentale per mantenere la competitività e la prosperità della Svizzera. L'obiettivo della nostra politica in materia di libero scambio consiste nel migliorare l'accesso ai mercati esteri per le aziende svizzere e i loro prodotti e servizi e, contemporaneamente, facilitare l'importazione di merci, compresi le materie prime e i prodotti intermedi, per i consumatori e i produttori svizzeri. Questo fattore è particolarmente importante per l'attrattiva e la competitività di un Paese come la Svizzera, che dipende dalle esportazioni e, nel contempo, è povero di materie prime.

I dazi doganali e gli ostacoli al commercio non tariffari, che impediscono alle aziende svizzere di accedere ai mercati esteri e rincarano le merci importate in Svizzera, penalizzano la competitività delle aziende, aumentano i prezzi per i consumatori e riducono la scelta di prodotti. Le aziende elvetiche subiscono discriminazioni nei Paesi con i quali la Svizzera non intrattiene accordi preferenziali ma che hanno invece stipulato tali accordi con i suoi principali concorrenti (ad es. UE, Stati Uniti o Giappone). Le aziende concorrenti di questi Stati si avvalgono di condizioni di accesso al mercato più vantaggiose rispetto a quelle svizzere, che sono così penalizzate e, nel medio-lungo termine, perdono competitività e quote di mercato.

#### **4.1 Tendenze globali concernenti gli accordi commerciali preferenziali**

A livello mondiale si registra una costante crescita degli accordi preferenziali dagli anni novanta. I membri dell'OMC notificano tali accordi all'Organizzazione. Sino ad oggi sono stati notificati oltre 500 accordi preferenziali regionali e sovragionali all'OMC o all'istituzione che l'ha preceduta, l'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), di cui 319 sono attualmente in vigore.<sup>63</sup>

All'aumento degli accordi preferenziali si contrappone uno stallo dei colloqui multilaterali nell'ambito dell'OMC (cfr. n. 2.1.1). L'aumento è dovuto anche al fatto che soprattutto gli Stati asiatici e altri Paesi emergenti e in sviluppo negoziano più spesso accordi di libero scambio sovragionali, mentre prima stipulavano piuttosto accordi regionali (ad es. ASEAN<sup>64</sup>). Anche l'UE, gli Stati Uniti e il Giappone estendono le proprie reti di accordi di libero scambio, originariamente regionali, sempre più a livello sovragionale. Un esempio è costituito dall'insieme dei negoziati in vista della *Trans Pacific Partnership* (cfr. n. 7.3).

Simili sviluppi comportano per la Svizzera il crescente pericolo di essere penalizzata sui principali mercati esteri. Al fine di evitare queste discriminazioni e contrastare l'erosione della competitività internazionale della piazza economica svizzera, è indispensabile estendere la rete di accordi di libero scambio, che in generale contribuiscono a diversificare e rendere più dinamiche le relazioni economiche esterne, nonché a migliorare e garantire giuridicamente le condizioni quadro dell'attività economica transfrontaliera.

<sup>63</sup> Cfr. [www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.html](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.html).

<sup>64</sup> *Association of Southeast Asian Nations*: Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Vietnam.

I criteri della nostra strategia di politica economica esterna nella scelta di possibili partner di libero scambio sono (i) l'attuale e potenziale importanza economica del Paese partner, (ii) la portata delle discriminazioni esistenti e potenziali derivanti da un accordo di libero scambio tra il Paese partner e i principali concorrenti della Svizzera, (iii) la disponibilità del Paese partner a condurre negoziati e le prospettive di successo nonché (iv) la coerenza con gli obiettivi della politica estera svizzera (ad es. l'atteso contributo di un ALS alla stabilizzazione e allo sviluppo economici di un possibile partner)<sup>65</sup>.

Oltre alla Convenzione AELS<sup>66</sup> e all'ALS con l'UE, la Svizzera conta attualmente una rete di 26 ALS<sup>67</sup> con 35 partner. Questi accordi sono stati in gran parte negoziati e stipulati nell'ambito dell'AELS, eccezion fatta per gli accordi con il Giappone e le Isole Färöer, che la Svizzera ha stipulato a livello bilaterale.

Le indagini condotte rivelano che il commercio con i partner di libero scambio è più dinamico rispetto a quello con gli altri Stati<sup>68</sup>. Il commercio esterno mondiale (somma delle esportazioni e delle importazioni) della Svizzera è aumentato in media del 5,7 per cento l'anno tra il 1988 e il 2008, mentre il commercio del nostro Paese con i partner di libero scambio ha registrato, nei primi quattro anni dall'entrata in vigore dei rispettivi ALS, un incremento superiore al dieci per cento. Anche gli effetti sugli investimenti diretti svizzeri sono positivi. Mentre l'entità degli investimenti diretti svizzeri all'estero è cresciuta in media del 12,6 per cento l'anno tra il 1988 e il 2007, l'aumento di capitale nei Paesi partner durante i primi quattro anni dall'entrata in vigore dei rispettivi accordi di libero scambio è ammontato in media al 18 per cento l'anno. Quando i dati non sono disponibili, come nel caso del commercio di servizi (cfr. n. 5.3), della protezione della proprietà intellettuale (cfr. n. 5.8.2) o degli appalti pubblici, si può procedere a una valutazione qualitativa.

<sup>65</sup> Strategia di politica economica esterna del Consiglio federale, Rapporto del Consiglio federale del 12 gennaio 2005 sulla politica economica esterna 2004, FF **2005** 949.

<sup>66</sup> Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), RS **0.632.31**.

<sup>67</sup> Accordi di libero scambio AELS: Macedonia (entrata in vigore: 1° maggio 2002) RS **0.632.315.201.1**); Croazia (1° settembre 2002) RS **0.632.312.911**); Serbia (1° ottobre 2010) RS **0.632.316.821**); Albania (1° novembre 2010) RS **0.632.311.231**); Ucraina (1° giugno 2012) RS **0.632.317.671**); Montenegro (1° settembre 2012) RS **0.632.315.731**); Turchia (1° aprile 1992) RS **0.632.317.631**); Israele (1° luglio 1993) RS **0.632.314.491**); Autorità palestinese (1° luglio 1999) RS **0.632.316.251**); Marocco (1° dicembre 1999) RS **0.632.315.491**); Giordania (1° settembre 2002) RS **0.632.314.671**); Tunisia (1° giugno 2006; applicazione provvisoria dal 1° giugno 2005) RS **0.632.317.581**); Libano (1° gennaio 2007) RS **0.632.314.891**); Egitto (1° settembre 2008; applicazione provvisoria dal 1° agosto 2007) RS **0.632.313.211**); Messico (1° luglio 2001) RS **0.632.315.631.1**); Singapore (1° gennaio 2003) RS **0.632.316.891.1**); Corea (1° settembre 2006) RS **0.632.312.811**); Canada (1° luglio 2009) RS **0.632.312.32**); Cile (1° dicembre 2004) RS **0.032.312.451**); SACU (Unione doganale dell'Africa australe: Botswana, Lesotho, Namibia, Sudafrica, Swaziland) (1° maggio 2008) RS **0.632.311.181**); Colombia (1° luglio 2011) RS **0.632.312.631**); Perù (1° luglio 2011) RS **0.632.316.411**); Hong Kong (1° ottobre 2012) RS **0.632.314.161**); CCG (Stati membri del Consiglio di cooperazione degli Stati Arabi del Golfo: Bahrain, Qatar, Kuwait, Oman, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti) firmato il 22 giugno 2009; accordi bilaterali di libero scambio della Svizzera: Isole Färöer (1° marzo 1995) RS **0.632.313.141**); Giappone (1° settembre 2009) RS **0.946.294.632**.

<sup>68</sup> Marianne Abt, *Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU*, studio SECO (2009): [www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de).

Proprio in questi ambiti gli accordi di libero scambio migliorano le condizioni quadro, contribuiscono ad abbattere le discriminazioni e procurano agli attori economici svizzeri un accesso ai mercati stranieri più stabile, prevedibile, giuridicamente garantito.

#### **4.2.1 Negoziati e colloqui esplorativi in corso**

Nell'anno in esame sono proseguiti i negoziati nel quadro dell'AELS sugli accordi di libero scambio con Bosnia ed Erzegovina, India, Indonesia e l'Unione doganale Russia-Bielorussia-Kazakistan. Il processo negoziale tra l'AELS e gli Stati dell'America centrale ha vissuto rapidi progressi. I negoziati, avviati in febbraio, erano già a uno stadio molto avanzato in dicembre dopo cinque tornate. A livello bilaterale i negoziati con la Cina hanno compiuto notevoli progressi.

Gli Stati dell'AELS hanno avviato negoziati su accordi di libero scambio con il Vietnam in luglio e con la Malaysia in novembre. Con la Thailandia sono stati mantenuti i contatti in vista di una possibile ripresa dei negoziati, interrotti dal 2006, su un accordo di libero scambio.

Nell'anno in esame sono state inoltre sottoscritte dichiarazioni di cooperazione tra gli Stati dell'AELS, la Georgia e il Pakistan. Questa base consente di verificare congiuntamente le possibilità di un'intensificazione delle relazioni economiche. Anche i contatti esistenti con le Filippine dovrebbero proseguire nella stessa ottica.

Nel 2013 il caposaldo della politica di libero scambio rimarrà dunque l'Asia. Con la Cina si sta lavorando a una rapida conclusione dei negoziati. Un'altra priorità è rappresentata dai negoziati AELS con l'India, l'Indonesia e l'Unione doganale Russia-Bielorussia-Kazakistan. L'obiettivo è di concludere i negoziati con l'India all'inizio del 2013, che tuttavia dipende anche dall'andamento dei negoziati condotti in parallelo tra l'India e l'UE, che l'India intende portare a termine contemporaneamente.

Sulla base della dichiarazione di cooperazione tra l'AELS e il Mercosur firmata nel 2000, la Svizzera continuerà a impegnarsi per l'avvio di colloqui esplorativi con gli Stati del Mercosur. Nel 2013 si prevede inoltre la firma di un accordo di libero scambio tra l'AELS e la Bosnia ed Erzegovina. I rispettivi negoziati sono prossimi alla conclusione. Nel 2013 la Svizzera si adopererà anche per la ripresa dei negoziati tra l'AELS e l'Algeria, non appena questo Paese sarà pronto a riavviarli.

#### **4.2.2 Attività nell'ambito degli accordi di libero scambio esistenti**

Nell'anno in esame sono entrati in vigore gli accordi di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e l'Ucraina (1° giugno), il Montenegro (1° settembre) e Hong Kong (1° ottobre).

La Svizzera cerca anche di sviluppare gli accordi stipulati e in vigore nell'ambito dei periodici incontri dei Comitati misti che, nell'anno in esame, si sono riuniti per i seguenti accordi: AELS – Corea (terza riunione), AELS – Egitto e AELS – Canada (ognuno seconda riunione), AELS – Turchia (decima riunione), AELS – Autorità palestinese (quarta riunione) e AELS – Serbia (prima riunione). È importante ade-

guare gli accordi esistenti ai recenti sviluppi, soprattutto quando i nostri partner stipulano nuovi accordi di libero scambio con altri Paesi, per evitare eventuali discriminazioni a sfavore dell'economia svizzera. È in fase di esame o in corso l'aggiornamento di diversi accordi: con Giordania, Messico, Perù e Singapore in riferimento al commercio di servizi (cfr. n. 5.3), con Egitto, Israele, Autorità palestinese, SACU e Turchia per i prodotti agricoli. Con il Canada, che sta negoziando un ALS di ampia portata con l'UE, nonché con la Repubblica di Corea, che ha stipulato ampi accordi di libero scambio con l'Unione europea<sup>69</sup> e gli Stati Uniti<sup>70</sup>, gli Stati dell'AELS auspicano un ampliamento e un consolidamento degli accordi esistenti.

### **4.3 Sfide per la politica di libero scambio della Svizzera**

La politica svizzera in materia di libero scambio ha come priorità i negoziati con i Paesi emergenti a forte crescita, soprattutto in Asia e in America latina, e il consolidamento degli accordi di libero scambio esistenti con importanti Paesi partner.

Già all'inizio degli anni novanta, contemporaneamente all'Unione europea, gli Stati dell'AELS hanno cominciato a negoziare accordi di libero scambio con i Paesi in transizione dell'Europa centrale e orientale. Dalla metà degli anni novanta la rete è stata gradualmente estesa al bacino mediterraneo. Dall'inizio del nuovo millennio vengono negoziati accordi in tutto il mondo. La politica svizzera di incentivazione degli scambi economici mondiali è in sintonia con l'obiettivo di sostenere economicamente i Paesi partner e di contribuire alla loro prosperità e al loro sviluppo.

I negoziati in corso rappresentano una nuova sfida per la Svizzera, perché si differenziano notevolmente da quelli svolti in passato. Nella maggior parte dei casi gli Stati partner sono economie di medie o grandi dimensioni che si sviluppano in modo dinamico, hanno acquisito la consapevolezza della propria importanza e presentano risolutamente le proprie esigenze. Gli interessi di carattere offensivo e difensivo di questi Paesi si distinguono notevolmente da quelli della Svizzera. Con i loro vasti mercati interni sono inoltre meno dipendenti dai mercati di sbocco esteri. Tutto ciò comporta per la Svizzera la necessità di intensificare gli sforzi e affrontare nuove sfide.

Agli interessi della Svizzera nell'ambito dei beni industriali (ad es. macchinari, orologi, chimica e farmaceutici), dei servizi (ad es. servizi finanziari, servizi logistici; cfr. n. 5.3), della protezione della proprietà intellettuale (cfr. n. 5.8), degli appalti pubblici nonché del commercio e dello sviluppo sostenibile (in particolare standard ambientali e del lavoro) si contrappongono talora interessi difensivi dei partner. Viceversa, da partner negoziali come la Cina, l'India, l'Indonesia e il Vietnam vengono avanzate richieste nei confronti della Svizzera e degli Stati dell'AELS non sempre del tutto conciliabili con la loro politica nazionale, in particolare riguardo alla fornitura di servizi da parte di persone fisiche e all'accesso al mercato per i prodotti agricoli.

Un'ulteriore sfida per la Svizzera è rappresentata dalla coerenza tra i diversi ambiti politici. Le politiche economica, sociale, ambientale e dei diritti umani sono elemen-

<sup>69</sup> L'ALS UE-Repubblica di Corea è entrato in vigore il 1° luglio 2011.

<sup>70</sup> L'ALS Stati Uniti-Repubblica di Corea è entrato in vigore il 15 marzo 2012.

ti costitutivi di una politica di ampio respiro dello sviluppo sostenibile, pertanto la Svizzera persegue un'attuazione coerente dei diversi ambiti d'intervento (cfr. capitolo introduttivo del rapporto sulla politica economica esterna 2009, FF 2010 393). Nella negoziazione di accordi di libero scambio la Svizzera s'impegna a favore dello sviluppo sostenibile nelle disposizioni che riguardano il commercio, in particolare per la tutela ambientale e le norme sul lavoro. È nell'interesse della Svizzera che anche altri Paesi applichino standard elevati in materia di ambiente e lavoro. Non esiste tuttavia un consenso a livello internazionale sull'importanza per il commercio delle norme ambientali, dei diritti umani e del lavoro e sul modo in cui debbano essere eventualmente considerate negli accordi commerciali. Inoltre i Paesi emergenti e in sviluppo sospettano che queste disposizioni celino fini protezionistici e sono prevalentemente critici nei confronti di proposte in tal senso. Si cercano quindi soluzioni efficaci con ogni singolo partner commerciale.

Nonostante tutte le sfide appena illustrate, l'obiettivo della politica svizzera di libero scambio rimane quello di migliorare l'accesso al mercato delle proprie esportazioni ed evitare discriminazioni nei confronti dei principali concorrenti sui mercati mondiali.

## **5 Politiche settoriali**

### **5.1 Circolazione delle merci industria/agricoltura**

*Dal 1° gennaio 2012, nella statistica del commercio esterno viene registrata la provenienza geografica delle merci importate in base a criteri modificati, conformemente alla revisione totale dell'ordinanza du 12 octobre 2011<sup>71</sup> sulla statistica del commercio esterno. Il «Paese di produzione» viene sostituito dal «Paese d'origine», con ripercussioni talora notevoli sui risultati della statistica del commercio esterno svizzero.*

*Per la Svizzera la convenzione paneuromediterranea è entrata in vigore il 1° gennaio. Questa novità consentirà di aumentare la competitività delle aziende elvetiche.*

*Per i prodotti agricoli trasformati la Svizzera registra tuttora una bilancia commerciale positiva. La crescita è particolarmente spiccata per i prodotti oggetto di libero scambio.*

#### **5.1.1 Statistica del commercio esterno**

Il 1° gennaio 2012 abbiamo posto in vigore la versione totalmente rivista dell'ordinanza sulla statistica del commercio esterno (RS 632.14). Una novità importante è costituita dalla definizione del Paese di provenienza nella rilevazione delle informazioni sulle merci importate. Ai fini della statistica è considerato «Paese d'origine» quello nel quale la merce è stata interamente estratta o prodotta oppure nel quale ha subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale. Sinora il Paese

<sup>71</sup> RS 632.14

d'origine delle importazioni era attribuito al cosiddetto «Paese di produzione», ossia quello dove le merci erano state messe in libera circolazione per l'ultima volta, senza considerare se e fino a che punto erano state trasformate o lavorate in questo Paese. Tale metodo di misurazione, che la Svizzera ha assunto armonizzando i propri criteri con quelli dell'Unione europea nel quadro della collaborazione in ambito statistico (EUROSTAT), dà un quadro più fedele rispetto al precedente della realtà a livello internazionale delle catene di creazione del valore.

Con il passaggio al Paese d'origine la posizione di diversi Paesi nella bilancia commerciale cambia talora notevolmente. Le importazioni dalla Cina nel 2011, per esempio, passano da 6,3 a 9,6 miliardi di franchi svizzeri (+3,3 miliardi), pertanto la quota della Cina sul totale delle importazioni della Svizzera sale dal 3,4 al 5,2 per cento. Con il nuovo metodo di rilevazione la bilancia commerciale con la Cina per il 2011 non presenta più un'eccedenza di 2,5 miliardi di franchi svizzeri, bensì un disavanzo di 0,9 miliardi. Questo deficit commerciale dovrebbe mantenersi su livelli analoghi anche nell'anno in esame. I dati rilevati con il nuovo metodo riflettono meglio di quanto avveniva sinora la crescente importanza della Cina e di altri Stati asiatici, tra cui India, Indonesia e Vietnam, ma anche Stati Uniti, Giappone e Turchia come mercati di approvvigionamento per l'economia svizzera.

A ciò si contrappone la diminuzione del valore rilevato delle importazioni da diversi Stati dell'UE, poiché le merci destinate alla Svizzera e provenienti da Paesi terzi vengono spesso smistate dai porti marittimi europei e, per motivi logistici, sono messe in libera circolazione nel territorio dell'UE, prima di essere trasportate in Svizzera (il cosiddetto «effetto di Rotterdam»). Con il metodo sinora utilizzato queste importazioni erano rilevate come merci provenienti dallo Stato in questione dell'UE. Sulla base del principio del Paese d'origine, rispetto al 2011 il valore delle importazioni provenienti dall'UE diminuisce da 142,6 a 134,8 miliardi di franchi svizzeri (-7,8 miliardi), che corrisponde a un calo dal 77 al 73 per cento della quota dell'UE sul totale delle importazioni della Svizzera. Il disavanzo della bilancia commerciale con l'UE diminuisce così da 25,9 a 18,1 miliardi di franchi svizzeri.

### **5.1.2 Regole d'origine**

La Convenzione regionale del 15 giugno 2011<sup>72</sup> sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee, che consente il cumulo diagonale dell'origine delle fasi produttive tra le Parti contraenti, è entrata in vigore il 1° gennaio 2012 per Liechtenstein, Norvegia e Svizzera e il 1° maggio 2012 per l'Unione europea e l'Islanda. All'inizio di novembre la Convenzione è diventata giuridicamente vincolante anche per Albania, Macedonia, Croazia e Montenegro.

La Convenzione migliorerà la competitività delle aziende elvetiche e degli altri Stati contraenti rispetto a quelle di Paesi terzi. Tuttavia le aziende elvetiche potranno avvalersi appieno del cumulo diagonale dell'origine sancito dalla Convenzione quando tutte le quattordici Parti contraenti, tra cui Turchia, Egitto, Marocco e Tunisia, avranno concluso il processo di ratifica e gli accordi di libero scambio stipulati tra loro saranno emendati in base alla Convenzione. Attualmente solo l'accordo di libero scambio AELS-Montenegro consente di applicare la Convenzione.

<sup>72</sup> RS 0.946.31

Contemplando la possibilità del cumulo diagonale dell'origine la Convenzione facilita l'utilizzo degli accordi di libero scambio tra gli Stati contraenti, senza che le regole d'origine euro-mediterranee in essi contenute siano modificate. Gli Stati firmatari della Convenzione s'impegnano per una semplificazione e modernizzazione rapida delle norme d'origine, in parte obsolete, per l'area paneuromediterranea.

### **5.1.3 Prodotti agricoli trasformati**

Negli ultimi anni le esportazioni dei prodotti agricoli trasformati hanno registrato una considerevole crescita, leggermente frenata dal franco forte lo scorso anno. Per il 2011 la Svizzera presenta comunque una bilancia commerciale nettamente positiva per i prodotti agricoli trasformati. Questi sviluppi dovrebbero essere riconducibili a un più spiccato orientamento verso nuovi mercati di sbocco all'estero e alle aumentate possibilità di esportare prodotti di qualità e innovativi.

Nella politica commerciale svizzera i prodotti agricoli trasformati assumono una posizione particolare tra il libero scambio e la protezione agricola. Mentre per gran parte dei prodotti agricoli trasformati (ad es. cioccolata, biscotti, pasta) l'ostacolo dei prezzi delle materie prime (le materie prime agricole svizzere sono di solito molto più costose di quelle sui mercati dell'export) continua a essere assorbito dal meccanismo di compensazione del prezzo della cosiddetta «Schoggigesetz», (legge del 13 dicembre 1974<sup>73</sup> sul cioccolato), il commercio di altri prodotti trasformati (ad es. caffè, bevande analcoliche) è completamente liberalizzato in gran parte degli ALS stipulati dalla Svizzera. Negli ultimi anni la crescita delle esportazioni è aumentata soprattutto tra i prodotti di libero scambio. Per continuare a sfruttare al meglio e garantire nel lungo termine il potenziale dell'industria alimentare orientata all'esportazione per la piazza economica svizzera, occorre prestare particolare attenzione a questi prodotti negli accordi di libero scambio, soprattutto con i partner che hanno notevoli e promettenti potenziali di mercato.

Il mantenimento del meccanismo di compensazione dei prezzi nelle esportazioni di prodotti agricoli lavorati non può essere considerato sicuro nel medio-lungo termine. Nel 2005, nell'ambito del Ciclo di Doha, i ministri avevano convenuto di sospendere le sovvenzioni all'export entro la fine del 2013, tuttavia vincolando la conferma di questa data all'adozione delle modalità dei negoziati sull'agricoltura. Ciò non è sinora avvenuto. Non si esclude tuttavia che i membri dell'OMC concordino un divieto generalizzato delle sovvenzioni alle esportazioni. Se non si giungerà a un accordo in tempi brevi, altri membri dell'OMC potrebbero avviare una procedura di risoluzione delle controversie sulle sovvenzioni alle esportazioni nel settore agricolo. La possibilità per l'industria agroalimentare svizzera di procurarsi materie prime a prezzi concorrenziali sui mercati internazionali rimane un compito prioritario per la politica economica esterna della Svizzera.

*Nell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio il Consiglio federale persegue una strategia a lungo termine basata su diversi capisaldi. I lavori svolti quest'anno hanno consentito di continuare a migliorare l'accesso dei prodotti svizzeri ai mercati esteri, soprattutto con l'ampliamento del campo di applicazione dell'accordo bilaterale sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (Mutual Recognition Agreement MRA Svizzera-UE)<sup>74</sup> sugli esplosivi per scopi civili.*

*Dall'attuazione, a metà 2010, del cosiddetto principio «Cassis de Dijon» sono state inoltrate 129 richieste di autorizzazione in base alla regolamentazione speciale in vigore per le derrate alimentari, di cui quarantadue approvate (situazione a fine novembre 2012). Gli effetti dell'introduzione di questo principio sull'andamento dei prezzi e del mercato devono essere accertati mediante rilevazioni, che la SECO sta attuando, su prezzi e produzione.*

Le misure non tariffarie, sulle quali gli ostacoli tecnici al commercio hanno un ruolo importante, rappresentano sempre di più un problema per gli esportatori, tanto che l'OMC vi ha dedicato il suo rapporto sul commercio internazionale per il 2012<sup>75</sup>. Nell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio la Svizzera segue una strategia a lungo termine, ancorata nella legge federale del 6 ottobre 1995<sup>76</sup> sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC), che recepisce i principi generali dell'accordo dell'OMC in materia (Accordo sugli OTC)<sup>77</sup>. La strategia poggia su tre strumenti: armonizzazione autonoma delle prescrizioni tecniche svizzere con quelle dell'UE, conclusione di accordi internazionali sul reciproco accesso al mercato e applicazione autonoma del principio «Cassis de Dijon» sancito dalla LOTC.

### 5.2.1 **Accordo Svizzera-UE sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità**

L'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (RS 0.946.526.81), stipulato più di dieci anni fa nel quadro degli Accordi bilaterali I, costituisce lo strumento prioritario per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio di prodotti industriali tra la Svizzera e l'UE. L'accordo prevede il reciproco riconoscimento delle valutazioni di conformità (rapporti, certificati, autorizzazioni, marchi di conformità e dichiarazioni di conformità), consentendo ai prodotti svizzeri e a quelli dell'Unione europea, che rientrano nel suo campo d'applicazione, il libero accesso ai rispettivi mercati. Si tratta di un accordo in continua evoluzione, il cui campo d'applicazione continua ad ampliarsi. Quest'anno si è aggiunto il capitolo sugli esplosivi per scopi civili, portando a venti il numero dei settori contemplati. Inoltre il capitolo sulla sicurezza dei giocattoli è sottoposto a continui aggiornamenti.

<sup>74</sup> RS 0.946.526.81

<sup>75</sup> Cfr. [www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr12\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr12_e.htm).

<sup>76</sup> RS 946 51

<sup>77</sup> RS 0.632.20; allegato 1A.6

Grazie al nuovo capitolo sugli esplosivi per scopi civili, ai produttori svizzeri sono attribuiti numeri, riconosciuti in tutta l'UE, che servono a identificare i loro prodotti. Da un lato ciò consente di migliorare la competitività delle aziende svizzere, dall'altro l'apposita numerazione unitaria degli esplosivi permette una più semplice ed efficace tracciabilità in caso di abuso, quindi una migliore protezione della popolazione. Oltre all'identificazione e all'attribuzione del codice, viene stabilito l'obbligo di allestire una documentazione che accompagni gli esplosivi trasportati in territorio europeo.

Il capitolo concernente i giocattoli è stato modificato in seguito all'adattamento della legislazione svizzera alla direttiva dell'UE, completamente rivista, sulla sicurezza dei giocattoli. Il mantenimento dell'equivalenza tra le prescrizioni svizzere e quelle europee permette di continuare a facilitare la commercializzazione dei giocattoli tra l'Unione europea e la Svizzera. La revisione rende inoltre più efficace la vigilanza sul mercato grazie a una più intensa collaborazione tra le autorità competenti, migliorando la protezione dei consumatori.

Per continuare a beneficiare dei vantaggi di questo accordo, che serve gli interessi dell'economia svizzera in numerosi settori, è essenziale mantenere l'equivalenza tra la legislazione svizzera e quella dell'UE. I rapidi sviluppi della legislazione europea negli ultimi tempi rendono necessario un continuo adeguamento dell'accordo. In particolare la revisione dei capitoli sui prodotti da costruzione e sui biocidi nonché i lavori riguardanti il nuovo regolamento UE sul commercio del legno rappresentano le sfide da affrontare nel prossimo anno.

## **5.2.2                    Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio – Attuazione del principio «Cassis de Dijon»**

In base al regime speciale per le derrate alimentari introdotto nel quadro del principio «Cassis de Dijon», le derrate alimentari, che non corrispondono alle prescrizioni tecniche svizzere ma sono prodotte in conformità alle prescrizioni dell'UE o, in caso di incompleta o mancata armonizzazione della legislazione comunitaria, alle prescrizioni degli Stati membri dell'UE o dello SEE, dove sono state messe legalmente sul mercato, possono essere introdotte sul mercato svizzero previa autorizzazione rilasciata dall'Ufficio federale della sanità pubblica sotto forma di decisione di portata generale. Le 129 richieste di autorizzazione inoltrate nel periodo tra l'entrata in vigore della revisione della LOTC (1° luglio 2010) e la fine di novembre 2012 possono essere suddivise in base alle seguenti divergenze rispetto alle prescrizioni svizzere: a) composizione, b) denominazione specifica, c) componenti e d) diverse prescrizioni in materia di salute. Quasi la metà delle domande riguarda quest'ultima voce, un terzo è relativo alla denominazione specifica. Delle 129 richieste, 42 sono state approvate con 34 decisioni di portata generale, perché alcune di esse coprono più richieste. Oltre il 50 per cento delle autorizzazioni riguarda soprattutto la denominazione specifica, circa un quarto la composizione, il 15 per cento i componenti e quasi il 5 per cento le diverse prescrizioni in materia di salute. Settantotto domande non sono state accolte, nove sono ancora in fase di elaborazione. Contro cinque delle decisioni di portata generale è stato presentato ricorso al Tribunale amministrativo federale, che non è entrato in materia appellandosi alla mancanza di legittimazione a ricorrere. Tre casi sono stati inoltrati al Tribunale federale, che ogni volta ha confermato la decisione del Tribunale amministrativo federale.

L'applicazione del principio «Cassis de Dijon» non prevede la procedura di autorizzazione per gli altri settori di prodotti (ad es. i cosmetici), pertanto è difficile valutare l'impatto del principio. La SECO sta procedendo a una serie di rilevazioni per accertare gli effetti del principio sull'evoluzione dei prezzi di alcuni prodotti.

### 5.3 Servizi

*Per quanto riguarda l'accesso al mercato dei servizi, la Svizzera prosegue i negoziati di nuovi ALS e i lavori per l'adeguamento degli ALS in vigore. La tendenza sul piano internazionale di sottoporre a una maggiore regolamentazione i servizi, in particolare quelli finanziari, che rivestono un ruolo prioritario per la Svizzera, impegna il Paese in nuove sfide per mantenere i suoi ambiziosi obiettivi. Di fronte allo stallo dei negoziati di Doha, un gruppo di Paesi, tra cui la Svizzera, ha avviato discussioni sulle linee generali di possibili negoziati plurilaterali in vista di un'ulteriore liberalizzazione del commercio di servizi tra i Paesi interessati.*

Con i suoi ALS la Svizzera intende, tra l'altro, garantire un accesso al mercato dei servizi giuridicamente vincolante, se possibile migliorarlo e convenire regole chiare ed efficaci nella procedura di autorizzazione. Una delle sue priorità è il settore dei servizi finanziari, che rappresenta quasi un quarto delle esportazioni svizzere di servizi. Anche nei suoi negoziati in corso con la Cina e, nel quadro dell'AELS, con alcuni Stati dell'America centrale, India e Indonesia, la Svizzera nutre dunque obiettivi ambiziosi. Lo ha già fatto in passato con altri partner di libero scambio e intende continuare su questa linea anche nell'adeguamento degli accordi esistenti, per esempio con Giordania, Messico, Perù e Singapore (cfr. n. 4.2).

Le conseguenze del crollo della *Lehman Brothers* e della crisi dei *subprime* si fanno sentire ancora oggi al di là del mondo finanziario. Gli sforzi, compiuti in particolare dal G20 e che hanno interessato anche i Paesi emergenti, di riportare in equilibrio un sistema finanziario ormai destabilizzato hanno dato luogo a un'ondata di riforme legislative di portata nazionale e internazionale, per esempio nell'ambito dei derivati OTC e delle attività finanziarie svolte da istituti non bancari (*shadow banking*). Nel contempo le banche di numerose piazze finanziarie importanti sono state sovvenzionate dai loro governi nella speranza di contenere la crisi finanziaria, il che ha reso questi Stati molto più cauti nell'apertura dei loro mercati, in particolare relativamente ai servizi finanziari transfrontalieri.

Nel quadro degli ALS diventerà dunque più difficile convincere soprattutto i Paesi emergenti ad assumere obblighi commerciali nel settore dei servizi finanziari, anche se questi non hanno implicazioni sistemiche sulla piazza finanziaria. Gli stessi Paesi partner seguono interessi offensivi relativamente alla prestazione di servizi da parte di persone fisiche, che vanno al di là del quadro offerto dalla Svizzera. Ad esempio, si aspettano dalla Svizzera concessioni in materia di ammissione temporanea di prestatori di servizi indipendenti e riguardanti le persone fisiche con una qualificazione inferiore o un grado gerarchico meno elevato.

In considerazione del fatto che i negoziati di Doha sono in fase di stallo (cfr. n. 2.1.1) un gruppo di Paesi interessati<sup>78</sup> sta discutendo a Ginevra le linee generali di un accordo plurilaterale concernente una maggiore liberalizzazione del commercio di servizi. In questi colloqui la Svizzera s'impegna perché le basi dei negoziati in preparazione siano quelle dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS)<sup>79</sup>, in particolare relativamente a definizioni, regole per l'accesso al mercato, trattamento nazionale ed eccezioni. È inoltre fautrice di regole supplementari, ad esempio nell'ambito delle regolamentazioni interne.

## 5.4 Investimenti e imprese multinazionali

*Gli aspetti della sostenibilità sono sempre più oggetto di discussione anche nell'ambito degli investimenti internazionali e delle imprese multinazionali e comportano lo sviluppo di strumenti specifici. Questo vale per gli accordi bilaterali di protezione degli investimenti, che la Svizzera ha firmato, e per i lavori condotti in seno all'OCSE. In Svizzera si sta tra l'altro lavorando all'attuazione delle linee guida aggiornate nel 2011 e adottate dall'OCSE per le imprese multinazionali, che s'ispirano a loro volta alle linee guida dell'ONU in materia di economia e diritti umani. In primo piano si colloca la riorganizzazione del Punto di contatto nazionale.*

### 5.4.1 Investimenti

Nell'anno in esame la Svizzera ha siglato un accordo bilaterale di promozione e protezione reciproca degli investimenti (APPI) con la Tunisia, i cui negoziati si sono svolti dal 2009 al 2010 e che sostituirà l'accordo tra i due Paesi, in vigore dal 1964. Il messaggio, con la richiesta di approvazione dell'accordo recentemente firmato, è allegato al presente rapporto (cfr. n. 10.2.2).

Per concretizzare una politica economica esterna sostenibile si pone la questione di come dare spazio agli aspetti della sostenibilità anche negli APPI che saranno negoziati in futuro. Nell'anno in esame la SECO ha verificato, insieme con altri uffici federali interessati, la prassi seguita dalla Svizzera in materia di APPI, l'ha confrontata con gli accordi firmati da altri Stati e ha analizzato la giurisprudenza dei tribunali arbitrali internazionali in materia. Ha inoltre considerato i lavori e i dibattiti a livello di esperti condotti in seno a diverse organizzazioni internazionali, tra cui OCSE, CNUCES e Conferenza dell'ONU sullo sviluppo sostenibile (Rio+20). Il risultato di questi lavori è confluito nell'elaborazione di nuove disposizioni, che la Svizzera integrerà nei negoziati in vista di futuri APPI. Le nuove disposizioni puntano a sottolineare la necessità di un'interpretazione e applicazione coerenti degli APPI, in linea con altri impegni internazionali della Svizzera e dei suoi partner per la salvaguardia di interessi pubblici (ad es. ambiente, norme di lavoro ecc.).

<sup>78</sup> I seguenti partner partecipano ai colloqui in corso: Australia, Canada, Cile, Colombia, Corea, Costa Rica, Giappone, Hong Kong, Islanda, Israele, Messico, Nuova Zelanda, Pakistan, Panama, Perù, Svizzera, Taipei Cinese, Turchia, Stati Uniti e UE.

<sup>79</sup> RS 0.632.20, allegato 1.B

La Svizzera continuerà a seguire attentamente l'evoluzione della prassi degli altri Paesi in materia di APPI, in particolare quella dell'UE. Con il Trattato di Lisbona gli Stati membri hanno delegato la competenza di stipulare APPI all'UE, anche se non è ancora chiaro come si presenterà in dettaglio il contenuto dei nuovi accordi negoziati dall'UE.

#### 5.4.2 Lotta contro la corruzione

Nel mese di gennaio l'OCSE ha pubblicato il rapporto della sua analisi Paese per Paese, nel quale si valuta l'impegno della Svizzera nella lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali<sup>80</sup>. Il rapporto riconosce che la Svizzera, esaminata l'ultima volta nel 2004 nell'ambito delle periodiche valutazioni da parte dell'OCSE, esercita un perseguimento penale attivo e, a livello internazionale, svolge un ruolo importante nella concessione dell'assistenza giudiziaria e nel sequestro, nella confisca e nella restituzione di valori patrimoniali acquisiti illegalmente. Sono inoltre apprezzate le misure di sensibilizzazione e formazione per lottare contro la corruzione sia nel settore pubblico sia in quello privato.

Per la Svizzera sarà prioritario nel 2013 proseguire gli sforzi volti a sensibilizzare le aziende sui rischi di corruzione nelle operazioni con l'estero. Oggi le grandi imprese multinazionali si sono dotate di misure preventive e di controlli interni per evitare i casi di corruzione, ma soprattutto tra le PMI emerge l'esigenza di una maggiore informazione. In particolare le PMI, che si affacciano su nuovi mercati esteri ad alto rischio di corruzione, devono informarsi sui rischi e sulle misure da adottare per prevenire la corruzione e prendere le misure necessarie.

Dalla firma della Convenzione dell'OCSE, avvenuta quindici anni or sono, sono state stipulate altre convenzioni internazionali sulla lotta alla corruzione, talvolta di più vasta portata rispetto alla convenzione dell'OCSE in termini di estensione geografica e contenuti. Dal 2006 la Svizzera è membro della Convenzione penale contro la corruzione<sup>81</sup> e del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) e nel 2009 ha ratificato la Convenzione dell'ONU contro la corruzione<sup>82</sup>. La Svizzera ritiene tuttavia che la Convenzione dell'OCSE rivesta tuttora un'importanza prioritaria in virtù del meccanismo molto completo di valutazione e della collaborazione istituzionalizzata tra i Paesi membri, per esempio nel perseguimento penale e nell'assistenza giudiziaria internazionale. Secondo la Svizzera, uno dei compiti principali dell'OCSE è vigilare sull'attuazione unitaria e rigorosa della Convenzione. Negli ultimi anni il numero delle procedure penali e delle condanne è nettamente aumentato, ma dalle analisi Paese per Paese emergono notevoli differenze tra gli Stati membri. Solo l'attuazione sistematica può garantire che le aziende di tutti i Paesi firmatari prendano parte alla concorrenza internazionale usufruendo delle stesse condizioni (*level playing field*). Per gli stessi motivi l'OCSE deve proseguire i propri sforzi per allargare la cerchia dei Paesi aderenti alla Convenzione. In

<sup>80</sup> La Convenzione del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (RS **0.311.21**) è stata firmata da 34 Paesi membri dell'OCSE e cinque altri Stati (Argentina, Brasile, Bulgaria, Russia e Sudafrica).

<sup>81</sup> RS **0.311.55**

<sup>82</sup> RS **0.311.56**

questo senso la Svizzera attribuisce una chiara priorità, considerando la loro importanza economica, agli Stati del G20 che non hanno ancora aderito (Cina, Indonesia e Arabia Saudita).

### 5.4.3 Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali

Adottando una conduzione responsabile (*responsabilità sociale delle imprese*) le aziende offrono un contributo importante allo sviluppo sostenibile dell'economia mondiale. Le linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali<sup>83</sup>, che contengono le raccomandazioni dei 44 Paesi aderenti<sup>84</sup> rivolte alle loro aziende attive su scala internazionale, rappresentano uno strumento completo per promuovere e concretizzare il modello di gestione responsabile delle imprese. Un ruolo centrale nell'attuazione delle linee guida è svolto dalla rete dei Punti di contatto nazionali (PCN), che contribuiscono a diffondere le linee guida a livello nazionale, ricevono le domande legate a problemi pratici e fungono da piattaforma dialettica e da organo informale di conciliazione.

La Svizzera ha colto l'occasione dell'aggiornamento delle linee guida dell'OCSE nel 2011 per verificare nell'anno in esame la struttura e il funzionamento del suo PCN, intervenendo ove fosse necessario. L'obiettivo è di meglio ancorare il PCN all'interno dell'Amministrazione federale e presso i gruppi d'interesse nonché rafforzare il PCN nell'elaborazione delle questioni sollevate. Per la riorganizzazione del PCN è prevista l'istituzione di un organo, con funzione consultiva, nel quale sono rappresentati i diversi gruppi d'interesse (*multistakeholder*). Questo organo accompagnerà le attività del PCN che, per l'elaborazione delle questioni sollevate, convocherà per ogni caso un gruppo di lavoro interno all'amministrazione (gruppo *ad hoc*) composto di esperti dotati delle necessarie competenze e provenienti dagli uffici federali coinvolti dalla tematica. Per i colloqui di mediazione tra le Parti si farà appello più spesso a mediatori esterni.

L'aggiornamento delle linee guida dell'OCSE ha comportato un importante ampliamento dei contenuti. Il nuovo capitolo dedicato ai diritti umani, per esempio, basato sulle linee guida dell'ONU in materia di economia e diritti dell'uomo, ha introdotto un nuovo standard internazionale. Per le aziende cui sono rivolte le linee guida dell'OCSE si pone in primo luogo la questione delle misure concrete da adottare per rispondere all'obbligo di diligenza ed evitare le violazioni dei diritti umani. Nel 2013 la priorità dell'OCSE e dei Paesi firmatari sarà dunque sostenere le aziende su problematiche particolari ed elaborare altri strumenti, tra cui direttive specifiche a un settore, per attuare le linee guida. In una prima fase l'OCSE ha elaborato una guida che contiene proposte concrete su come applicare l'obbligo di diligenza nell'estrazione dei metalli preziosi nelle zone di conflitto.

<sup>83</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org) > Direction des affaires financières et des entreprises > Investissement international > Principes directeurs pour les entreprises multinationales

<sup>84</sup> Oltre ai 34 Paesi membri dell'OCSE questi sono Argentina, Brasile, Colombia, Egitto, Lettonia, Lituania, Marocco, Perù, Romania e Tunisia.

## 5.5 Materie prime e ambiente

### 5.5.1 Materie prime

*Nell'anno in esame la Confederazione ha proseguito i propri sforzi per migliorare le misure preventive a favore dell'approvvigionamento di materie prime in Svizzera nell'ambito della politica economica esterna. Per la Svizzera è tuttavia difficile, a livello bilaterale, affrontare formalmente la tematica delle materie prime, pertanto vengono sondate possibilità diverse da quelle dei trattati internazionali.*

*Nella questione dell'approvvigionamento di materie prime nella sua dimensione mondiale la Svizzera partecipa attivamente a iniziative, tra l'altro in seno all'OCSE. Nell'anno in esame ha prestato un contributo finanziario essenziale all'attuazione della guida OCSE sull'obbligo di diligenza per le materie prime provenienti da zone di guerra e ad alto rischio (OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas) e ha sostenuto i lavori volti a migliorare la trasparenza nelle restrizioni alle esportazioni. Nell'ambito della cooperazione economica allo sviluppo vigiliamo sul rafforzamento delle strutture nei Paesi in sviluppo per migliorare le pratiche di buon governo, affinché gli introiti legati all'estrazione delle materie prime trovino un impiego più efficace nella realizzazione dei compiti dello Stato. La Confederazione sostiene l'iniziativa globale per la trasparenza nel settore delle materie prime (Extractive Industries Transparency Initiative), che intende rendere più trasparenti i flussi finanziari riguardanti il commercio di materie prime.*

La disponibilità delle materie prime a breve e a lungo termine è un problema affrontato da tempo a livello politico. Le precauzioni da adottare per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento nell'ambito della politica economica esterna sono state l'oggetto del capitolo introduttivo del rapporto del 14 gennaio 2009<sup>85</sup> sulla politica economica esterna 2008. L'approvvigionamento di metalli rari, ad esempio l'indio e il tantalio, potrebbe diventare critico per la Svizzera per tre motivi: prima di tutto questi metalli svolgono un ruolo importante per gran parte dell'industria, secondariamente la Svizzera, così come l'intera Europa, è esposta a un notevole rischio di approvvigionamento, poiché la dipendenza del Continente dalle importazioni è elevata e il numero dei Paesi fornitori è esiguo. In terzo luogo, per numerose applicazioni mancano al momento materiali alternativi. Gli attori economici sono dunque chiamati a sviluppare strategie che garantiscano il miglior accesso possibile alle scarseggianti materie prime quando le risorse saranno limitate. In linea di principio garantire l'approvvigionamento di metalli e risorse minerali, la cui mancanza non avrebbe ripercussioni di vasta portata sull'intera economia, è compito del settore privato. Quando invece si tratta di beni d'approvvigionamento critici per l'intera economia, come nel caso del petrolio, il governo può predisporre riserve obbligatorie. Il governo può inoltre tentare di assicurare l'accesso del settore privato stipulando trattati internazionali. Nondimeno, le possibilità della Svizzera in questo ambito strategico, teatro di giochi di potere, sono limitate. Inoltre i trattati internazionali

<sup>85</sup> FF 2009 535

contemplano spesso clausole di salvaguardia, che nelle situazioni di crisi consentono di adottare restrizioni alle esportazioni.

L'esperienza ha dimostrato che per la Svizzera è difficile portare formalmente la problematica delle materie prime in seno ai negoziati bilaterali. L'esclusione delle restrizioni alle esportazioni presuppone, infatti, che il Paese partner sia disposto a limitare il proprio margine di manovra. Negli accordi di libero scambio stipulati con i Paesi esportatori di materie prime, tra cui Colombia, Perù o Ucraina, entrati in vigore nel corso del 2011 e del 2012, è stato possibile escludere sia i dazi sia le restrizioni alle esportazioni per gli scambi di tutte le merci. D'altro canto, negli accordi di libero scambio con i grandi esportatori di materie prime, come il Canada o il Sudafrica, non sono stati raggiunti accordi al di là delle disposizioni dell'OMC sulle restrizioni all'importazione e all'esportazione (art. XI del GATT 1994). Proprio per questo motivo la Svizzera s'impegna, soprattutto nei negoziati multilaterali, per il rispetto degli impegni internazionali. Nell'ambito dell'OCSE, per esempio, nell'anno in esame ha sostenuto un workshop di due giorni sulla trasparenza negli scambi di materie prime (*Transparency in trade of raw materials*), che ha reso accessibile a un vasto pubblico i lavori dell'OCSE volti a favorire la trasparenza delle restrizioni alle esportazioni di materie prime e migliorare le politiche in questo ambito.

Per esplorare possibilità diverse da quelle dei trattati internazionali, si prevede di integrare le strategie per Paese all'interno della SECO con un capitolo sulle materie prime. Proprio nelle situazioni di crisi l'esistenza di un contatto istituzionalizzato è spesso altrettanto importante quanto un accordo formale. Nella nuova strategia per Paese della SECO sull'Asia (cfr. n. 7.3) è stato pertanto pubblicato quest'anno un allegato sulle materie prime. In un secondo tempo si procederà a esaminare, così come avvenuto con la politica energetica esterna, l'opportunità di attuare strumenti bilaterali, che non siano accordi formali, con i Paesi ricchi di materie prime o i Paesi di transito. Si potrebbe, per esempio, pensare a un protocollo d'intesa riguardante l'accesso alle categorie di materie prime rare o un dialogo istituzionalizzato sulle materie prime nel quadro di comitati misti. I competenti servizi della SECO sondano le possibilità con diversi Paesi, alcuni dei quali vogliono tuttavia essere liberi da qualunque vincolo internazionale nella formulazione della propria politica nell'ambito delle materie prime.

La Svizzera, in qualità di piazza importante a livello internazionale per il commercio di materie prime, è sempre più esposta: abbiamo pertanto realizzato una piattaforma interdipartimentale per prestare tutta l'attenzione necessaria a questa problematica.

Nell'ottica dello sviluppo sostenibile, la Svizzera attribuisce una notevole importanza al fatto che anche i Paesi ricchi di materie prime e la loro popolazione beneficino dell'estrazione di petrolio e di risorse minerali e s'impegna in tal senso nel quadro dei lavori che svolge in seno alle organizzazioni internazionali e alla cooperazione economica allo sviluppo. Il 59 per cento circa dei metalli e dei minerali, il 63 per cento del carbone e il 64 per cento del petrolio provengono dai Paesi in sviluppo. Per questi le riserve di materie prime possono costituire un vantaggio, a condizione che il conseguente potenziale sul fronte del reddito e della crescita sia sfruttato in modo sostenibile e consenta di alleviare la povertà. La dipendenza dalle materie prime può tuttavia rappresentare anche un freno allo sviluppo (*resource curse*), se non si riesce a regolamentare e a controllare in modo efficace il settore e a utilizzare i ricavi dell'attività con le materie prime nell'interesse della collettività, per generare una crescita sostenibile e ridurre la povertà. Queste situazioni possono essere dovute alla

debolezza delle istituzioni governative e alle carenze nell'obbligo di rendiconto. I problemi possono essere inoltre aggravati da norme inadeguate a disciplinare l'attività delle aziende legate all'estrazione di materie prime.

La Confederazione sostiene gli sforzi internazionali per rimediare a questa situazione. L'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (*Extractive Industries Transparency Initiative, EITI*) è certamente la piattaforma più ampia che si prefigge, con l'adozione di norme facoltative, di creare maggiore trasparenza nei flussi finanziari derivanti dall'estrazione di materie prime. La Svizzera contribuisce attivamente all'EITI. In seno all'OCSE, nell'anno in esame la Svizzera ha inoltre prestato un contributo finanziario importante alla realizzazione della guida dell'OCSE sull'obbligo di diligenza per le materie prime provenienti da zone di guerra e ad alto rischio (*OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*). I programmi multilaterali, sostenuti dalla SECO, con l'FMI e la Banca mondiale consentono ai Paesi ricchi di materie prime di creare le condizioni quadro per il settore delle materie prime, negoziare contratti d'estrazione equi e migliorare i conti pubblici. La SECO ha instaurato anche una stretta collaborazione bilaterale con Paesi come il Burkina Faso, il Ghana e il Mozambico.

## 5.5.2 Politica ambientale e climatica

*In giugno si è svolta a Rio de Janeiro la Conferenza dell'ONU sullo sviluppo sostenibile (Rio+20), incentrata sullo sviluppo di un'economia verde nel quadro dello sviluppo sostenibile, sulla riduzione della povertà e sul necessario quadro istituzionale.*

*Alla Conferenza degli Stati contraenti della Convenzione sul clima, che si è svolta in dicembre, la Svizzera si è impegnata sul piano internazionale a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> nel corso di un secondo periodo del Protocollo di Kyoto.*

Nell'ottica di un'economia verde<sup>86</sup>, che ha come intento lo sfruttamento efficiente delle risorse, i negoziati della Conferenza Rio+20 sono stati difficili. In particolare i Paesi in sviluppo, ma anche Stati Uniti e Canada, hanno dimostrato un atteggiamento diffidente. Il G77<sup>87</sup> temeva tra l'altro un protezionismo verde. Il documento conclusivo della Conferenza non contiene dunque decisioni vincolanti, ma per la prima volta riconosce a livello globale che l'economia verde può offrire un importante contributo allo sviluppo sostenibile. In una prospettiva a più lungo termine la Conferenza Rio+20 può dunque offrire impulsi per il rafforzamento dello sviluppo sostenibile. La Svizzera ha già compiuto passi concreti: con la sua decisione del mese di ottobre 2010 sull'economia verde ci siamo pronunciati a favore di un utilizzo sostenibile delle risorse. In diversi dipartimenti si sono svolti lavori nei sei campi d'intervento definiti e alla fine dell'anno in esame avremo informati dei progressi

<sup>86</sup> Per altri temi e risultati della Conferenza cfr. il rapporto sulla politica estera 2012; FF 2013 857

<sup>87</sup> Il G77 è un raggruppamento all'interno delle Nazioni Unite, che attualmente conta 132 Paesi, assimilabili in gran parte ai Paesi in sviluppo.

compiuti. L'economia verde costituisce anche un caposaldo della Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015.

Vent'anni fa nasceva a Rio la Convenzione sul clima. In occasione della XVIII Conferenza degli Stati contraenti a Doha, in Qatar, è stato deciso di proseguire il Protocollo di Kyoto e approvare un secondo periodo d'impegno. Nel corso di questo secondo periodo, che andrà dal 2013 al 2020, l'UE, l'Australia, la Norvegia, la Svizzera, il Liechtenstein, Monaco, la Croazia e l'Islanda si sono assunti l'impegno di ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Questi Paesi causano meno del 15 % delle emissioni globali, mentre gli Stati Uniti e, ora, anche Canada, Giappone e Nuova Zelanda non fanno parte del Protocollo di Kyoto e le emissioni dei Paesi emergenti sono in netto aumento. La Svizzera si è impegnata a ridurre ancora le emissioni di gas a effetto serra del 20 per cento (rispetto al 1990) entro il 2020. Gli Stati contraenti hanno altresì riaffermato l'intenzione di elaborare un nuovo regime climatico globale, che dovrà essere varato nel 2015 ed entrare in vigore nel 2020. A Doha è stata inoltre presentata la situazione del finanziamento iniziale delle misure a favore del clima nei Paesi in sviluppo dal 2010 al 2012. La Svizzera contribuisce con 140 milioni di franchi. È stato infine deciso che il segretariato del Fondo verde per il clima avrà sede nella Corea del Sud, dopo che la candidatura della città di Ginevra è stata purtroppo bocciata.

I progressi multilaterali rivestono la massima importanza soprattutto per quanto riguarda i problemi ambientali che si pongono a livello transfrontaliero e mondiale: gli sforzi compiuti dalla Svizzera hanno un impatto notevole se il maggior numero possibile di Stati adotta i principi dello sviluppo sostenibile, in particolare quelli specifici dell'economia verde e della protezione del clima. Nei negoziati di Doha sul clima è positivo soprattutto il consolidamento dell'alleanza tra gli ambiziosi Paesi industrializzati e i Paesi poveri in sviluppo, particolarmente colpiti dai cambiamenti climatici. La Svizzera continuerà a svolgere un ruolo importante nella politica ambientale a livello internazionale condividendo le proprie esperienze in seno ai competenti organi internazionali e nella cooperazione allo sviluppo.

## 5.6 Diritto della concorrenza

*La cooperazione internazionale in materia di concorrenza contribuisce a una lotta più efficace contro le pratiche anticoncorrenziali transfrontaliere, che aumentano con la crescente integrazione dell'economia mondiale. Il miglioramento della cooperazione è indispensabile per un'economia integrata negli scambi internazionali, come nel caso della Svizzera. L'accordo di cooperazione in materia di concorrenza con l'UE, i cui negoziati si sono conclusi nell'anno in esame, dovrebbe rafforzare questa cooperazione. Le domande di cooperazione internazionale sono state inoltre poste al centro del dibattito del Comitato della concorrenza dell'OCSE e del Gruppo intergovernativo di esperti (GIE) del diritto e della politica della concorrenza della CNUCES.*

La crescente integrazione dell'economia mondiale implica un più frequente ricorso a pratiche anticoncorrenziali transfrontaliere. Le autorità per il controllo della concorrenza hanno difficoltà a lottare contro queste pratiche, perché il loro raggio d'azione

è limitato al territorio nazionale. La cooperazione internazionale tra le autorità della concorrenza è dunque una via importante per meglio contrastare tali pratiche. La Svizzera, che è fortemente integrata nell'economia internazionale, ha un particolare interesse a impegnarsi per migliorare questa cooperazione nel quadro della sua politica della concorrenza.

La Svizzera e l'UE si stanno dotando, con un accordo bilaterale di cooperazione in materia di concorrenza, i cui negoziati si sono conclusi nell'anno in esame, di una base giuridica che consenta una migliore cooperazione per lottare contro le pratiche anticoncorrenziali riguardanti le due economie. Questa cooperazione consiste, in particolare, nello scambio d'informazioni confidenziali tra le autorità della concorrenza a condizioni dettagliatamente definite e in altre misure, tra cui le consultazioni e i meccanismi della *positive comity* e *negative comity*<sup>88</sup>. Le autorità della concorrenza delle Parti potranno inoltre coordinare il momento delle loro perquisizioni.

Attualmente sono in corso le procedure interne necessarie alla firma del trattato in Svizzera e nell'UE. I negoziati di un simile accordo sono stati resi possibili dal fatto che i sistemi giuridici delle Parti sono basati sugli stessi principi e contengono disposizioni simili. Questo fattore è stato riconosciuto capace di facilitare una buona cooperazione nelle discussioni condotte nell'anno in esame in materia di concorrenza nel quadro dell'OCSE e della CNUCES. Per la Svizzera l'accordo di cooperazione potrebbe servire come modello per eventuali accordi futuri, in particolare con i Paesi limitrofi, con i quali intrattiene gran parte delle sue relazioni commerciali esterne (cfr. n. 1).

La Svizzera ha inoltre partecipato attivamente alle discussioni del Comitato della concorrenza dell'OCSE, che in febbraio ha avviato un progetto di vasta portata per discutere i problemi incontrati dalle autorità della concorrenza, nell'intento di migliorare gli strumenti e le pratiche esistenti in materia di cooperazione. In questa ottica è stata posta al centro del dibattito la questione dello scambio di informazioni confidenziali, per esempio sulle informazioni fornite dalle aziende nelle procedure. Anche il Gruppo intergovernativo di esperti della CNUCES ha dedicato una tavola rotonda alle pratiche anticoncorrenziali transfrontaliere in occasione della riunione di luglio.

## 5.7 Appalti pubblici

*Il rivisto Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC<sup>89</sup> è stato formalmente adottato il 30 marzo. Il Segretariato dell'OMC stima che ne risulterà un'estensione dell'accesso al mercato di circa 100 miliardi di dollari. Gli Stati aderenti all'accordo si concentrano d'ora in poi sulla sua trasposizione nel diritto nazionale e sull'adesione di nuovi membri, tra cui la Cina.*

<sup>88</sup> *Positive comity* indica il meccanismo che consente all'autorità di uno Stato per il controllo della concorrenza di proporre l'intervento dell'autorità dell'altro Stato in un determinato caso e *negative comity* si riferisce alla pratica secondo la quale sono considerati gli interessi del partner commerciale nell'implementazione del diritto della concorrenza.

<sup>89</sup> Accordo del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici, RS **0.632.231.422**.

Il 30 marzo i membri dell'Accordo sugli appalti pubblici (Government Procurement Agreement; GPA) hanno formalmente approvato il rivisto GPA (RevGPA), che entrerà in vigore quando sarà stato ratificato da due terzi dei Paesi firmatari. È presumibile che il quorum sia raggiunto entro la metà del 2013. Le autorità federali e cantonali hanno elaborato un dispositivo per adeguare il diritto attualmente in vigore alle nuove disposizioni del RevGPA. Contemporaneamente dovrà essere sfruttata l'occasione per armonizzare meglio le legislazioni federale e cantonali. La tabella di marcia prevista per questi lavori consentirà alla Svizzera di ratificare l'accordo nel 2015.

Il RevGPA rappresenta un quadro giuridico internazionale più moderno e più chiaro. Rafforza le buone pratiche nella gestione degli appalti pubblici promuovendo il ricorso a procedure elettroniche e rafforzando la lotta contro la corruzione. Inoltre amplia la portata dei mercati, ai quali gli offerenti internazionali hanno accesso. A titolo illustrativo si menziona che il campo d'applicazione dell'accordo sarà esteso a circa un centinaio di nuovi uffici di aggiudicazione, agli acquisti degli uffici di aggiudicazione nelle province canadesi, ad altri servizi (comunicazione satellitare) e a servizi di costruzione sinora non coperti. Le restrizioni all'accesso ai mercati dei trasporti urbani sono state eliminate. La revisione dovrebbe aprire ai 42 Paesi membri dell'OMC aderenti all'accordo un volume aggiuntivo di accesso al mercato che il Segretariato dell'OMC valuta tra 80 e 100 miliardi di USD l'anno.

La Svizzera può così avvalersi di un ampliato quadro giuridico internazionale per adeguare le legislazioni federale e cantonali degli appalti pubblici e proseguirne l'armonizzazione. I fornitori svizzeri dispongono inoltre di un accesso nettamente migliorato ai mercati degli appalti pubblici dei nostri principali partner commerciali. Le esperienze compiute sin qui dimostrano che le aziende svizzere sono riuscite ad acquisire importanti commesse pubbliche all'estero (infrastrutture elettriche, trasporti urbani ecc.). Il RevGPA consente alle autorità di considerare criteri di sostenibilità nell'aggiudicazione degli appalti pubblici nel rispetto degli obblighi di non discriminazione e di trattamento nazionale.

I vantaggi dell'accordo plurilaterale sugli appalti pubblici hanno destato l'interesse degli Stati non membri. In questo quadro si inseriscono i costanti progressi compiuti nel processo di adesione di Cina e Ucraina.

In forza dei suoi successi e dei suoi vantaggi il RevGPA potrebbe diventare col tempo lo strumento regolatorio universale in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

*Con il Trattato di Pechino sulle rappresentazioni audiovisive i membri dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale sono riusciti, per la prima volta dal 1996, a concludere un accordo su scala internazionale sugli aspetti materiali della protezione.*

*Uno dei capisaldi degli sforzi compiuti a livello internazionale per la protezione della proprietà intellettuale ha riguardato il livello bilaterale, ponendo la priorità sui Paesi emergenti dello spazio economico asiatico. Oltre ai negoziati sugli ALS con diversi partner di questa regione, la Svizzera ha proseguito il dialogo bilaterale sulla protezione della proprietà intellettuale con la Cina. Nel quadro della collaborazione tecnica si è impegnata in diversi Paesi in sviluppo per attuare progetti nell'ambito della proprietà intellettuale.*

### 5.8.1 Protezione della proprietà intellettuale nelle organizzazioni internazionali

L'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale (OMPI) ha dimostrato quest'anno la sua capacità di trovare soluzioni sul piano multilaterale a questioni bloccate da anni. È infatti riuscita a instaurare un dialogo più costruttivo tra i Paesi industrializzati e i Paesi in sviluppo nella ricerca di soluzioni reciprocamente vantaggiose. In questo ambito il Trattato di Pechino sulle prestazioni audiovisive costituisce un importante risultato. Il Trattato garantisce infatti agli artisti interpreti la protezione a livello internazionale dei loro diritti economici e morali nell'ambiente digitale. La Svizzera si annovera tra i 48 Paesi firmatari del Trattato alla fine della Conferenza diplomatica di Pechino il 26 giugno 2012. Grazie a questa dinamica più positiva hanno compiuto progressi anche gli sforzi in altri settori, per esempio i negoziati per uno strumento internazionale in grado di favorire l'accesso ai testi stampati per i non vedenti e altre persone con difficoltà di lettura. Sull'argomento dovrà essere convocata una conferenza diplomatica nel 2013. Nel prossimo futuro è attesa la conclusione di nuovi trattati anche su diritto del design, protezione degli organismi di radiodiffusione (ad es. protezione dei segnali radio)<sup>90</sup> e protezione delle risorse genetiche, delle conoscenze tradizionali e delle forme espressive culturali tradizionali<sup>91</sup>. Su tutti questi argomenti la Svizzera continua a impegnarsi attivamente per trovare soluzioni durature e attuabili.

Nell'anno in esame la Svizzera si è assiduamente impegnata per una migliore protezione delle indicazioni geografiche non solo nel quadro dei negoziati bilaterali (cfr. n. 5.8.2), ma anche in seno all'OMC. Nel Consiglio che si occupa degli aspetti dei

<sup>90</sup> Per le informazioni relative ai negoziati OMPI per la protezione degli organismi di radiodiffusione cfr. [www.wipo.int/pressroom/en/briefs/broadcasting.html](http://www.wipo.int/pressroom/en/briefs/broadcasting.html).

<sup>91</sup> Per le informazioni relative ai lavori dell'OMPI per la protezione delle risorse genetiche, delle conoscenze tradizionali e delle forme espressive culturali tradizionali cfr. [www.wipo.int/pressroom/en/briefs/tk\\_ip.html](http://www.wipo.int/pressroom/en/briefs/tk_ip.html).

diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Consiglio TRIPS) la Svizzera ha partecipato attivamente ai periodici lavori di attuazione dell'Accordo TRIPS<sup>92</sup>.

Alla 65esima Assemblea mondiale della salute dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha presentato il proprio rapporto<sup>93</sup> il gruppo consultivo di esperti per il coordinamento e il finanziamento della ricerca e dello sviluppo dei farmaci per le cosiddette *neglected diseases* (ossia le malattie che colpiscono soprattutto i Paesi più poveri). Una delle raccomandazioni rivolte agli Stati membri è quella di negoziare una convenzione internazionale vincolante sulla ricerca e sullo sviluppo (*R&D Treaty*). L'Assemblea ha incaricato la direttrice generale dell'OMS di svolgere una riunione a composizione non limitata (*open-ended meeting*) degli Stati membri per analizzare approfonditamente il rapporto e la fattibilità delle raccomandazioni formulate. La Svizzera sostiene gli sforzi di aumentare gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo per combattere le malattie che colpiscono soprattutto i Paesi poveri ed è favorevole a un'analisi della fattibilità delle raccomandazioni e delle loro implicazioni, in particolare dal punto di vista finanziario.

## 5.8.2 Protezione della proprietà intellettuale a livello bilaterale

La protezione della proprietà intellettuale costituisce un elemento centrale della politica economica esterna della Svizzera a favore della promozione del commercio, degli investimenti e del trasferimento di tecnologie. Nel *Global Innovation Index 2012*<sup>94</sup> e nell'*Innovation Union Scoreboard 2011*<sup>95</sup> la Svizzera ha ottenuto, come l'anno scorso, il primo posto. Essa attribuisce dunque particolare valore alle disposizioni sostanziali e applicabili agli accordi di libero scambio attualmente negoziati (cfr. n. 4.2) sulla protezione delle innovazioni e delle prestazioni creative. L'inserimento di un capitolo sul diritto dei beni immateriali negli accordi di libero scambio, che siano bilaterali o conclusi sotto l'egida dell'AELS, rientra nella nostra strategia generale in materia di politica economica esterna.<sup>96</sup> Le disposizioni sulla proprietà intellettuale poggiano in particolare sulle regole dell'OMC e dell'OMPI e completano l'attuale sistema di protezione multilaterale in settori importanti per le esportazioni e la ricerca. Devono contribuire a un clima che favorisca il commercio e gli investimenti.

Nella protezione della proprietà intellettuale le sfide per l'industria svizzera orientata alle esportazioni provengono soprattutto dai Paesi emergenti dello spazio economico asiatico, dove le aziende sono tra l'altro confrontate alla contraffazione e alla pirateria su vasta scala dei loro prodotti e alle incertezze giuridiche nella registrazione dei loro diritti di protezione. Con i Paesi partner la Svizzera discute possibili soluzioni

92 Accordo dell'OMC sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, RS **0.632.20**.

93 Cfr. [www.who.int/phi/CEWG\\_Report\\_5\\_April\\_2012.pdf](http://www.who.int/phi/CEWG_Report_5_April_2012.pdf).

94 *The Global Innovation Index 2012*, pubblicato dalla Business School INSEAD e dall'OMPI: [www.globalinnovationindex.org/gii/main/fullreport/files/GlobaI%20Innovation%20Index%202012.pdf](http://www.globalinnovationindex.org/gii/main/fullreport/files/GlobaI%20Innovation%20Index%202012.pdf).

95 *Innovation Union Scoreboard 2011*, classifica dell'UE sulla ricerca e sull'innovazione negli Stati membri: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf).

96 Strategia di politica economica esterna del Consiglio federale, rapporto del 12 gennaio 2005 sulla politica economica esterna 2004, FF **2005** 949.

per sostenere in modo ottimale gli scambi commerciali bilaterali, considerando la particolare situazione e il livello di sviluppo del Paese terzo.

L'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI) intrattiene con la Cina un dialogo istituzionalizzato sulla proprietà intellettuale. L'applicazione dei diritti immateriali delle aziende svizzere che operano in Cina costituisce spesso una sfida particolare nonostante questo Paese sia ormai l'utilizzatore più attivo del sistema mondiale PCT<sup>97</sup> e le aziende svizzere occupino già il settimo posto della classifica delle richieste di brevetti presentati all'Ufficio cinese dei brevetti (SIPO). L'IPI svolge dunque un dialogo bilaterale con il ministero cinese del commercio, coinvolgendo diversi uffici specializzati e rappresentanti dell'industria svizzera, per discutere i problemi sistemici nell'ambito dei diritti dei beni immateriali e trovare soluzioni. In autunno l'IPI e il SIPO, su proposta di quest'ultimo, hanno firmato a livello di alti funzionari un protocollo d'intesa, che rafforzerà la collaborazione esistente tra i due uffici in materia di brevetti.

In base al suo mandato legale l'IPI partecipa inoltre alla collaborazione tecnica<sup>98</sup> nell'ambito della proprietà intellettuale (art. 2 cpv. 1 lett. f della legge federale del 24 marzo 1995<sup>99</sup> sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale). Dal 2001 svolge, su incarico della SECO, diversi progetti tecnici di cooperazione in materia, attualmente con il Bangladesh, il Ghana, l'Indonesia, il Laos e la Serbia. I progetti con il Ghana e la Serbia si sono conclusi alla fine dell'anno in esame. Sono attualmente in discussione potenziali progetti futuri con la Colombia, il Tagikistan e l'Egitto nonché un'eventuale proroga dei progetti con il Ghana e la Serbia. Con le attività condotte nell'ambito della collaborazione tecnica la Svizzera contribuisce a migliorare la situazione nei Paesi partner, in particolare con riforme nell'ambito della proprietà intellettuale. Con il suo operato intende incentivare la propensione agli investimenti in questi Stati e facilitare loro l'accesso a nuovi settori e mercati con un contenuto d'innovazione più elevato.

<sup>97</sup> Il sistema della registrazione internazionale dei brevetti secondo il Trattato di cooperazione in materia di brevetti dell'OMPI.

<sup>98</sup> Per una visione d'insieme degli obiettivi e dei principi operativi della collaborazione tecnica e della cooperazione internazionale cfr.

<sup>99</sup> [www.ige.ch/juristische-infos/internationale-kooperation.html](http://www.ige.ch/juristische-infos/internationale-kooperation.html).  
RS 172.010.31.

*Nell'anno in esame l'evento più significativo per la cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo è costituito dall'adozione del messaggio del 15 febbraio 2012<sup>100</sup> sulla cooperazione internazionale 2013–16 che stabilisce l'orientamento strategico e le basi finanziarie delle attività in questo ambito nei prossimi quattro anni e conferma l'importanza delle misure di politica economica e commerciale nei Paesi in sviluppo e della cooperazione con l'Europa dell'Est.*

*La cooperazione economica svizzera allo sviluppo è attuata ricorrendo a progetti bilaterali e in stretta collaborazione con le banche di sviluppo multilaterali. Tre aspetti hanno rivestito una notevole importanza nell'anno in esame e rimarranno attuali per la cooperazione economica allo sviluppo anche nei prossimi anni: l'economia verde, la fiscalità e lo sviluppo, la creazione di posti di lavoro.*

## 6.1

### **Gli aspetti economici acquistano maggiore importanza nella collaborazione internazionale**

Nell'anno in esame si è concluso il periodo d'impegno dei crediti quadro riguardanti le misure di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (2009–2012) nonché la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e la Comunità di Stati Indipendenti (2006–2012). La SECO ha impegnato complessivamente 1,27 miliardi di franchi svizzeri per i nuovi programmi. Le valutazioni dei progetti mostrano che, nonostante il contesto politico, economico e sociale talora molto instabile di alcuni Paesi beneficiari, il 78 per cento dei progetti ottiene risultati buoni o, addirittura, ottimi<sup>101</sup>. Le valutazioni concluse di recente mostrano altresì che la cooperazione economica è quanto mai pertinente in un'epoca di profondi cambiamenti a livello mondiale. Nella crisi finanziaria globale, ad esempio, i Paesi beneficiari sono stati sostenuti per reagire in modo più mirato e tempestivo alle influenze economiche esterne. Sono necessari altri sforzi per garantire la sostenibilità degli interventi.

In considerazione delle esperienze complessivamente positive maturate negli ambiti e con gli strumenti della cooperazione economica allo sviluppo, la cooperazione della SECO con i Paesi del Sud e dell'Est nel periodo 2013–2016 sarà in piena sintonia con il lavoro svolto sinora. L'attività della SECO è entrata per la prima volta a far parte di un messaggio elaborato insieme con la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) sulla collaborazione internazionale (messaggio concernente la collaborazione internazionale 2013–2016) e che comprende l'aiuto umanitario (DSC), la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario (DSC), le misure di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (SECO) e la cooperazione con l'Europa dell'Est (DSC/SECO) nonché una strategia. Il suddetto messaggio è stato approvato dalle vostre Camere l'11 settembre e conferma la vostra

<sup>100</sup> FF 2012 2139

<sup>101</sup> Su 265 progetti valutati tra il 2005 e il 2011. Per maggiori informazioni sull'efficacia dei progetti della SECO dal 2006 al 2011 cfr. [www.seco-cooperation.admin.ch/shop/-00010/03008/index.html?lang=de](http://www.seco-cooperation.admin.ch/shop/-00010/03008/index.html?lang=de).

decisione, adottata nel mese di febbraio 2011, di aumentare progressivamente allo 0,5 per cento dell'RNL i fondi destinati alla cooperazione internazionale entro il 2015. Il messaggio prevede impegni pari a 11,4 miliardi di franchi svizzeri (SECO: 1,28 miliardi nel Sud; 375 milioni all'Est). Le misure della cooperazione economica allo sviluppo si ispirano fortemente alle attività e alle competenze chiave della SECO nel suo insieme e coadiuvano la strategia economica esterna della Svizzera consentendo una migliore integrazione nell'economia mondiale dei Paesi in sviluppo e in transizione (Europa dell'Est e Comunità di Stati Indipendenti) e promuovendo una crescita economica duratura. Al centro si collocano le misure di sostegno concesse ai Paesi in sviluppo più avanzati (*Middle Income Countries*, MIC) e in via di transizione, che si sono impegnati ad attuare un processo di riforme serio e concreto. Programmi nuovi e fondati sull'innovazione sono previsti negli ambiti dell'urbanizzazione e dei mercati del lavoro, consentendo di legare al meglio gli obiettivi economici e di politica dello sviluppo e di favorire la creazione di posti di lavoro in loco. Queste misure permettono di reagire ancora meglio alle sfide nei MIC, dove gran parte dei poveri del mondo vive nelle città. Lo scopo è di migliorare le condizioni di vita e la situazione economica delle persone grazie a una pianificazione integrata, all'accesso alle infrastrutture e alla formazione nonché all'occupazione.

Gli strumenti della cooperazione economica allo sviluppo saranno utilizzati anche nell'ambito del contributo all'allargamento dell'UE. Questo è un importante strumento della politica europea della Svizzera (cfr. n. 3.5). Cinque anni dopo l'entrata in vigore del decreto federale a favore dei dieci nuovi Paesi dell'UE sono stati utilizzati tutti i fondi previsti (1 miliardo di fr., suddiviso a metà tra SECO e DSC). I prossimi cinque anni saranno incentrati sull'attuazione dei 210 progetti approvati. Dal 2009 la Svizzera sostiene anche Romania e Bulgaria (che ha aderito all'UE nel 2007) per un totale di 257 milioni di franchi svizzeri. Il relativo periodo d'impegno scade alla fine del 2014.

## **6.2 La collaborazione della Svizzera con le banche di sviluppo multilaterali**

La cooperazione multilaterale allo sviluppo è complementare al sostegno bilaterale. I principali partner della SECO sono il Gruppo della Banca mondiale, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e le banche di sviluppo africana, asiatica e interamericana<sup>102</sup>.

Gli effetti della crisi finanziaria, economica e dell'euro sui Paesi emergenti e in sviluppo, le sfide poste dalla «Primavera araba» e i cambiamenti climatici sono stati i temi dominanti dell'anno in esame a livello multilaterale. Queste problematiche hanno indotto le banche di sviluppo a riesaminare gli strumenti esistenti. Dal punto di vista degli ambiti trattati le banche di sviluppo multilaterali hanno posto l'accento sull'ulteriore rafforzamento dell'orientamento ai risultati, sull'attuazione concreta delle decisioni della Conferenza sullo sviluppo sostenibile Rio+20 (cfr. n. 5.5.2) e dell'agenda energetica, su una crescita sostenuta e solidale, sulla creazione di posti di lavoro e sull'impegno negli Stati fragili.

<sup>102</sup> Cfr. n. 10.1.1 «Impegno finanziario della Svizzera nel 2012 nei confronti delle banche multilaterali di sviluppo».

## **Gruppo della Banca mondiale**

L'adesione al Gruppo della Banca mondiale e il seggio in seno al Consiglio esecutivo della Banca nonché l'adesione al Comitato dello sviluppo (il comitato ministeriale per le questioni dello sviluppo) rivestono un'immutata rilevanza per la Svizzera. In questi organi può partecipare attivamente alla definizione degli approcci globali per una lotta alla povertà e uno sviluppo più efficaci. In tale scenario la Svizzera attribuisce una grande importanza al gruppo di voto che presiede. Con opportuni programmi bilaterali e regionali (ad es. nell'ambito della governance e nel settore dell'acqua/dell'energia in Asia centrale) nei Paesi membri del gruppo di voto, la Svizzera apporta un contributo mirato al loro sviluppo. Nell'anno in esame il gruppo di voto ha festeggiato vent'anni di esistenza.

## **Banche di sviluppo regionali**

Nelle regioni dove operano, le banche regionali svolgono un ruolo preponderante a causa della propria vicinanza ai Paesi partner. Nell'anno in esame si sono conclusi positivamente i negoziati sulla ricostituzione del Fondo asiatico di sviluppo, strumento della Banca asiatica di sviluppo che concede crediti e agevolazioni ai Paesi membri, nonostante le restrizioni budgetarie (soprattutto da parte dei finanziatori europei). Saranno impegnati 12,4 miliardi di USD (2013–2016). La Svizzera intende partecipare con 48 milioni di franchi svizzeri (lo 0,9 % circa). Quest'anno la BERS ha proseguito i lavori per l'ampliamento del suo campo d'intervento nel bacino del Mediterraneo.

A lungo termine si prospettano cambiamenti a livello istituzionale nell'architettura dell'aiuto allo sviluppo, poiché i Paesi emergenti e in sviluppo vogliono avere una maggiore influenza rispetto ai Paesi membri tradizionali. Questa tendenza solleverà interrogativi riguardanti la sicurezza del finanziamento sostenibile a lungo termine, l'orientamento tematico e le modalità di attuazione e di finanziamento delle banche di sviluppo.

## **6.3 L'economia verde nei Paesi in sviluppo**

### **6.3.1 L'economia verde: un'opportunità per i Paesi in sviluppo**

L'economia verde punta a una crescita economica sostenibile per l'ambiente nei Paesi industrializzati e in quelli in sviluppo. Il concetto lega gli interessi dell'ambiente, tra cui salvaguardia del clima, biodiversità, risorse e utilizzo dell'acqua, con il processo dello sviluppo economico e della globalizzazione, puntando a una maggiore efficienza dei processi economici.

L'economia verde offre nuove opportunità proprio ai Paesi in sviluppo. Consente di combinare la riduzione della povertà con la soluzione di impellenti problemi per l'ambiente e, quindi, di contribuire allo sviluppo sostenibile. La cooperazione della Svizzera allo sviluppo sostiene queste trasformazioni positive in modo articolato, partecipando a fondi internazionali sul clima, migliorando le condizioni quadro stabilite dallo Stato nei Paesi in sviluppo (ad es. il settore del riciclaggio) o con un trasferimento concreto di tecnologie nell'ambito del clima e dell'ambiente coinvolgendo tutti i principali attori (industria, esercenti di infrastrutture, produttori di risorse rinnovabili, aziende minerarie, settore finanziario e politica).

Molti Paesi in sviluppo temono che l'economia verde possa costituire un freno alla crescita e comportare nuovi ostacoli al commercio. Questi timori sono emersi in modo chiaro proprio alla Conferenza Rio+20 (cfr. n. 5.5.2). Le esperienze della cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo dimostrano tuttavia che la crescita economica e la gestione sostenibile delle risorse non sono in antitesi. Una maggiore efficienza dei processi produttivi consente, anche nei Paesi in sviluppo, una migliore economicità delle aziende, creando posti di lavoro, e promuove il progresso economico. Contemporaneamente si riducono i rischi, tra cui le conseguenze del cambiamento climatico, la penuria dell'acqua o la perdita della biodiversità. L'economia verde favorisce i guadagni in termini di efficienza e può dunque rafforzare in modo duraturo la competitività di un'economia. Alla Conferenza Rio+20 è emerso chiaramente che la cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo è ottimamente posizionata per promuovere l'economia verde. Insieme con i suoi partner, tra cui l'ONUSI, la Banca mondiale e la società civile, il nostro Paese ha organizzato eventi tematici su un sistema sostenibile degli appalti pubblici, sulla produzione industriale fondata su una gestione efficiente delle risorse, sulle norme e sui sistemi facoltativi di reporting in materia di sostenibilità e sul commercio rispettoso della biodiversità.

### **6.3.2 Contributo della Svizzera alla cooperazione economica allo sviluppo**

Il passaggio a un'economia verde implica un costo notevole che supera le possibilità di gran parte dei Paesi in sviluppo. A questi Paesi mancano anche adeguate condizioni quadro, l'accesso alle principali tecnologie e le necessarie conoscenze istituzionali e tecniche per attuare con coerenza gli sforzi di riforma e soddisfare le direttive internazionali delle convenzioni sull'ambiente. Il contesto istituzionale nei Paesi in sviluppo nonché il sostegno finanziario e tecnico rivestono un ruolo fondamentale nel processo di transizione verso l'economia verde. La cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo si concentra negli ambiti dove è possibile creare incentivi all'iniziativa privata, ad esempio per incrementare il commercio e gli investimenti. Per una crescita favorevole al clima incoraggia: (i) l'efficienza energetica e le energie rinnovabili; (ii) la gestione sostenibile delle risorse naturali e della biodiversità; (iii) il rafforzamento dei meccanismi di mercato e di finanziamento nella salvaguardia del clima.

L'economia verde comporta la messa a disposizione di un'infrastruttura di rete (ad es. energia, acqua, trasporti), che utilizza tecnologie rispettose dell'ambiente. I Paesi in sviluppo, con una rete di infrastrutture ancora in costruzione, hanno la possibilità di utilizzare sin dall'inizio tecnologie rispettose dell'ambiente. A tale scopo la Svizzera collabora soprattutto con le città di grandi e medie dimensioni nei Paesi in sviluppo, ricorrendo ad approcci che ha ideato, tra cui il modello della «città dell'energia». Anche il settore industriale dei Paesi in sviluppo richiede tecnologie capaci di salvaguardare l'ambiente e il clima, per una produzione che utilizzi le risorse in modo più efficiente, sia più rispettosa dell'ambiente e costi meno. I clienti internazionali chiedono inoltre sempre più spesso prodotti a bassa emissione di CO<sub>2</sub> e ridotto consumo di acqua. La cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo sostiene dunque uffici di consulenza per presentare alle PMI i potenziali risparmi implicati da una gestione più efficiente delle risorse e facilitano il passaggio a processi produttivi rispettosi dell'ambiente e al riciclaggio mirato (cfr. n. 2.4).

Ai fini della gestione sostenibile delle risorse naturali la Svizzera può esercitare un'influenza soprattutto quando si tratta delle materie prime, per le quali occupa una posizione di primo piano nel commercio internazionale. Ciò vale per le risorse rinnovabili (ad es. cotone, caffè, cacao). In tale ambito la cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo sostiene le cosiddette tavole rotonde, dove gli attori principali (produttori, commercianti, consumatori, governi e organizzazioni non governative) sviluppano insieme standard di sostenibilità per queste materie prime, da applicare successivamente su larga scala. Nell'anno in esame la Svizzera ha organizzato a Interlaken la Conferenza annuale del Comitato consultivo internazionale del cotone (ICAC). La cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo si occupa anche del settore delle materie prime minerarie e fossili (cfr. n. 5.5.1). Nell'anno in esame abbiamo inoltre attuato una piattaforma interdipartimentale diretta da DFF/DFAE/DFE<sup>103</sup> per riunire le conoscenze dell'Amministrazione federale sui diversi aspetti del settore delle materie prime ed elaborare una base di riferimento in questo ambito.

I programmi di protezione del clima condotti con i Paesi in sviluppo intendono ridurre le emissioni di gas a effetto serra nel modo più efficace e più economico possibile. Una delle strade percorribili è quella del rafforzamento del commercio dei certificati CO<sub>2</sub>. La Convenzione dell'ONU sui cambiamenti climatici e il Protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2005, hanno rappresentato un lavoro pionieristico nella creazione dei mercati del carbonio. I previsti meccanismi di finanziamento flessibili risentono tuttavia di debolezze strutturali, tra cui il crollo dei prezzi dei certificati (dovuto alla recessione e alla mancanza di obiettivi per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> dopo il 2012), del dominio della Cina sul fronte dell'offerta e di una procedura di certificazione costosa e complessa. Queste lacune devono essere eliminate con «nuovi meccanismi di mercato». La Svizzera ne sostiene lo sviluppo e la sperimentazione, partecipando tra l'altro nell'anno in esame alla *Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership* con diversi Paesi dell'OCSE. L'obiettivo consiste in una notevole riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in settori chiave, tra cui l'industria pesante, i trasporti stradali o l'edilizia. Per i Paesi in sviluppo ciò comporta vantaggi economici, tra cui la competitività dell'industria, una migliorata rete di trasporti pubblici, edifici e beni di consumo energeticamente più efficienti.

## **6.4                   Fiscalità e sviluppo**

### **6.4.1                Le sfide per i Paesi in sviluppo**

Con un sistema fiscale unilateralmente basato sui dazi doganali all'importazione, numerosi Paesi in sviluppo hanno subito un forte calo delle entrate fiscali dagli anni ottanta, quando sono stati liberalizzati gli scambi commerciali. Si stima che i Paesi più poveri abbiano perduto il 70 per cento circa delle loro entrate fiscali dall'inizio di questo processo. A queste condizioni diventa impossibile finanziare, ad esempio, le infrastrutture e i servizi necessari.

Tali sistemi fiscali poco diversificati sono uno dei motivi per cui molti dei Paesi più poveri sono fortemente dipendenti dall'aiuto allo sviluppo. Questa dipendenza pone grossi rischi e non è sostenibile a lungo termine. Inoltre alcuni Paesi finanziatori

<sup>103</sup> Dal 1° gennaio 2013: «Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)».

hanno adottato drastiche misure di risparmio in risposta all'attuale crisi economica, anche nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Nell'anno in esame alcuni donatori hanno tagliato il loro aiuto pubblico allo sviluppo. Nei Paesi in sviluppo diventa dunque ancora più importante istituire un sistema fiscale efficiente perché essi stessi possano generare le risorse necessarie alle prestazioni di servizi pubblici e al finanziamento delle infrastrutture.

Nell'anno in esame l'impegno della Svizzera in questo ambito è stato presentato alla Conferenza annuale sulla Cooperazione allo sviluppo della DSC e della SECO sulla scorta dell'esempio di un progetto in Ghana. Insieme con la Germania, la SECO sostiene le autorità del Ghana nell'attuazione di una vasta riforma del loro sistema fiscale che prevede la fusione di diverse istanze incaricate della tassazione e della riscossione delle imposte in un'unica istituzione e la creazione, nel ministero delle finanze, di un reparto speciale che dia al governo un orientamento strategico per l'attuazione della propria politica fiscale e finanziaria.

La fiscalità è uno strumento essenziale per promuovere uno sviluppo economico sostenibile e per lottare efficacemente contro la povertà. Un sistema fiscale non adeguato o procedure amministrative troppo macchinose per le aziende possono annientare tutti gli sforzi compiuti per rafforzare il settore privato. La situazione nei Paesi in sviluppo è spesso preoccupante in proposito. Sistemi fiscali non trasparenti, troppo complessi o squilibrati, combinati a un'amministrazione indebolita e spesso contrassegnata da corruzione e clientelismo, impediscono l'attuazione di una strategia di sviluppo economico sostenibile. Anche l'esteso settore informale nei Paesi in sviluppo riflette in gran parte una fiscalità inadeguata.

Oltre agli aspetti finanziari, la politica fiscale svolge un ruolo decisivo nella formazione di uno Stato e nel rafforzamento delle istituzioni statali. Attraverso di essa uno Stato stabilisce i diritti e i doveri di ogni cittadino in rapporto al contributo di quest'ultimo al bene della collettività. Lo Stato crea così i meccanismi di solidarietà indispensabili a rafforzare la coesione sociale. Una buona politica fiscale contribuisce dunque alla stabilità politica, può aiutare la democratizzazione di uno Stato e rafforzare la legittimità delle sue istituzioni. D'altro canto un sistema fiscale non equo può inasprire le tensioni sociali. La riforma della fiscalità è dunque prioritaria a livello economico, ma anche politico.

Il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia fiscale ha acquisito maggiore importanza negli ultimi anni in numerosi organismi internazionali (OCSE, G20). Considerando l'evasione fiscale nei Paesi in sviluppo, importanti piazze finanziarie internazionali, tra cui la Svizzera, sono chiamate a collaborare, per esempio stipulando accordi sullo scambio d'informazioni in materia fiscale. È auspicabile che la comunità internazionale assista i Paesi in sviluppo nella costruzione di sistemi fiscali. Gli accordi internazionali o le nuove leggi avranno piuttosto un impatto concreto sulla mobilitazione delle entrate fiscali se sono accompagnate dal rafforzamento delle competenti autorità fiscali nei Paesi in sviluppo. Sono dunque necessari considerevoli investimenti, sia sul piano umano sia a livello di infrastrutture (in particolare nell'informatica), perché i Paesi in sviluppo possano beneficiare di una rafforzata cooperazione internazionale in materia fiscale. Per questo motivo il supporto tecnico e la formazione del personale delle amministrazioni fiscali costituiscono pilastri imprescindibili dei programmi della cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo.

## **6.4.2 Contributo della cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo**

La cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo sostiene i Paesi in sviluppo nell'attuazione di una politica fiscale equa e favorevole alla crescita.

La Svizzera lavora a due livelli per conseguire l'obiettivo di una politica economica sana e finanze pubbliche sostenibili. Da un lato affianca i Paesi partner nel rafforzamento delle politiche e delle amministrazioni fiscali per aumentare le entrate interne. Nell'anno in esame la Svizzera ha partecipato, ad esempio, a un programma del FMI per aiutare le amministrazioni fiscali nei Balcani. Inoltre sostiene il *Tax Policy and Administration Topical Trust Fund* del FMI, che offre supporto tecnico per redigere o adeguare la legislazione, procedere a riorganizzazioni istituzionali o ottimizzare i sistemi e i metodi di tassazione e di riscossione delle imposte. Promuove inoltre la semplificazione delle procedure amministrative, in particolare per le PMI, e la riduzione di regimi preferenziali e agevolazioni fiscali materialmente non giustificati che possono creare distorsioni sui mercati.

D'altro canto la Svizzera sostiene le istituzioni incaricate della politica finanziaria per controllare le uscite, affinché le risorse siano utilizzate efficacemente. L'obiettivo consiste nell'assicurare che le entrate fiscali mobilitate servano allo sviluppo del Paese e alla lotta contro la povertà. L'aiuto della Svizzera pone dunque l'accento sulla promozione di una pianificazione coerente del bilancio, su una maggiore trasparenza dei costi e un più efficace controllo delle uscite. Nell'anno in esame la Svizzera ha avviato un progetto bilaterale di cooperazione allo sviluppo nell'ambito delle finanze pubbliche in Perù.

Le riforme fiscali sono spesso difficili da attuare, perché i gruppi d'interesse esercitano una notevole pressione sulla classe politica (ad es. per le agevolazioni fiscali). Per contrastare questo fenomeno, la cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo lega la concessione di aiuti budgetari ai progressi compiuti nella realizzazione di riforme fiscali. Ciò permette di esercitare una certa pressione sui governi. Nell'anno in esame la Svizzera ha approvato una nuova fase di aiuto budgetario al Ghana.

## **6.5 Posti di lavoro – una leva dello sviluppo**

### **6.5.1 L'occupazione al centro della politica di sviluppo**

Quasi 1,1 miliardi di persone in età lavorativa sono disoccupate oppure guadagnano così poco da vivere al di sotto della soglia di povertà.<sup>104</sup> Oltre ai posti di lavoro necessari per far fronte all'aumento demografico, nel prossimo decennio occorrerà dunque crearne 600 milioni per risolvere l'attuale disoccupazione.

La creazione di posti di lavoro equamente remunerati e garantiti da prestazioni e norme sociali adeguate è diventata un obiettivo prioritario nella politica dello sviluppo a livello nazionale e internazionale. La creazione di posti di lavoro è fondamentale per consentire ad ampie fasce della popolazione nei Paesi in sviluppo e in quelli emergenti di beneficiare della crescita e di ridurre la povertà in modo duraturo. Posti di lavoro dignitosi ed equamente remunerati non solo consentono una vita

<sup>104</sup> OIL (2012) Tendenze globali dell'occupazione 2012, Ginevra.

senza povertà, ma rafforzano anche l'autostima e la coesione sociale. L'occupazione è il presupposto per innalzare il livello di vita, ottenere guadagni di produttività e, di conseguenza, assicurare lo sviluppo economico e sociale di un Paese.

## **6.5.2 Contributo della cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo**

La Svizzera attribuisce una notevole importanza alle analisi fondamentali prioritarie e, per questo motivo, finanzia regolarmente studi internazionali ad hoc. Nell'anno in esame ha finanziato due studi molto quotati del Gruppo della Banca mondiale sul tema dell'occupazione, tra cui l'autorevole «Rapporto sullo sviluppo nel mondo per il 2013»<sup>105</sup>, presentato a Berna a inizio novembre. Il rapporto mostra come l'associazione mirata di approcci politici tradizionali e innovativi, adeguati alle condizioni quadro di un Paese, possa creare una crescita sostenibile e posti di lavoro. Le conclusioni a cui giungono questi rapporti consentono di orientare le attività della cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo in modo più mirato alle esigenze dei Paesi in sviluppo.

Per l'analisi e l'orientamento della politica economica occorrono basi statistiche sull'economia esterna e interna, in particolare sull'occupazione. Nei Paesi in sviluppo scarseggiano tuttavia dati attendibili sull'occupazione. La Svizzera promuove dunque analisi mirate del mercato del lavoro affinché la politica dell'occupazione nei Paesi in sviluppo sia fondata su esigenze reali. In questo ambito sostiene un progetto comune dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e della Banca mondiale per registrare, in una banca dati, le misure adottate da 77 Paesi contro la crisi economica e la disoccupazione. Nell'attuale crisi finanziaria ed economica questa banca dati permette di confrontare diverse misure e, nell'attuale crisi finanziaria ed economica, di identificare e diffondere approcci efficaci.

Le condizioni quadro istituzionali e regolamentari di un Paese influenzano l'offerta e la domanda di posti di lavoro. La cooperazione economica della Svizzera allo sviluppo s'impegna dunque a favore dell'efficienza di tali condizioni quadro. I cambiamenti strutturali dell'economia devono essere tollerabili e utili anche ai più poveri. La regolamentazione deve contribuire a generare mercati dell'occupazione funzionanti che favoriscano la creazione di aziende e impieghi e migliorino le condizioni di lavoro e di vita. Tra queste si annoverano la correzione delle disfunzioni del mercato mediante l'eliminazione delle barriere alla concorrenza, nonché l'impegno a favore dell'attuazione su scala mondiale delle norme di lavoro dell'OIL. In Nordafrica e in Medio Oriente la Svizzera sostiene un'iniziativa esemplare della International Finance Corporation (IFC): il nuovo programma *Education for Employment* ha come obiettivo di migliorare il campo di attività per gli offerenti privati nell'ambito della formazione e del perfezionamento postsecondari. Il programma contribuisce a promuovere la concorrenza e ridurre il divario tra le conoscenze e le abilità acquisite dai laureati e le esigenze del mercato del lavoro.

<sup>105</sup> *The World Bank (2012) World Development Report 2013*, Washington DC.

Nonostante la disoccupazione elevata, numerosi Paesi in sviluppo risentono della mancanza di manodopera qualificata in molti settori economici: la domanda di lavoro è spesso elevata, ma mancano gli specialisti. Questi squilibri frenano lo sviluppo economico e la diversificazione settoriale importante per una crescita sostenibile. La Svizzera promuove quindi le competenze e le conoscenze mirate dei lavoratori, determinanti per la produttività, il benessere e la sicurezza delle aziende, dei lavoratori e delle loro famiglie. In Vietnam la Svizzera sostiene il settore finanziario con programmi di formazione per i dirigenti delle banche nell'intento di migliorare le competenze tecniche del personale bancario grazie a una formazione pratica. Il programma di successo, avviato nel 2009, è stato prorogato nell'anno in esame fino al 2016.

Per rafforzare la domanda di manodopera nei Paesi in sviluppo, la Svizzera sostiene progetti che snelliscono le pratiche amministrative delle PMI o migliorano l'accesso al capitale e a nuovi mercati. La promozione delle PMI crea posti di lavoro e aiuta i dipendenti e le loro famiglie a sottrarsi alla povertà. Nell'anno in esame questa tematica ha rivestito un ruolo prioritario nella Conferenza annuale della SECO e del DSC sulla cooperazione con gli Stati dell'Est. Un esempio dell'aiuto svizzero è lo *Start-up Fund* della SECO. A questo fondo le PMI svizzere possono attingere per cofinanziare i progetti d'investimento nei Paesi in sviluppo o in transizione, per esempio nei settori della meccanica di precisione e della fabbricazione di mobili. Inoltre, grazie a misure di promozione del commercio, gli agricoltori e le aziende possono conquistare nuovi mercati, diversificare la propria offerta, ampliare la produzione e creare così altri posti di lavoro.

## 7

### Relazioni economiche bilaterali

*I principali partner economici della Svizzera devono fare i conti con una crescita modesta, alcuni di essi addirittura con la recessione. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE la situazione economica è difficile e le prospettive di crescita per il 2013 sono esigue, in alcuni Paesi addirittura negative.<sup>106</sup> Sinora la Svizzera è riuscita in gran parte a resistere alla frenata economica dei suoi Paesi limitrofi, soprattutto grazie a una sana politica economica e finanziaria (freno all'indebitamento, mercato del lavoro flessibile, immutata domanda interna) nonché a un'ampia diversificazione della sua economia e delle esportazioni. La politica monetaria (fissazione del cambio minimo con l'euro) ha impedito un apprezzamento incontrollato del franco svizzero e lo ha stabilizzato rispetto all'euro.*

*Grazie alla diversificazione globale dei Paesi partner le aziende svizzere beneficiano sempre più dei mercati emergenti in espansione. Se nel 2002 le esportazioni svizzere nell'attuale spazio UE/AELS rappresentavano ancora il 62,7 per*

<sup>106</sup> Cipro (-1 %), Grecia (-4 %), Italia (-0,7 %), Portogallo (-1 %) e Spagna (-1,3 %).  
Fonte: [www.imf.org/](http://www.imf.org/).

*cento delle esportazioni totali, nel 2011 la quota si è ridotta al 57,3 per cento. Contemporaneamente le esportazioni svizzere nei Paesi emergenti<sup>107</sup> sono passate dal 14,2 per cento al 20,8 per cento del totale. Nel periodo indicato le esportazioni svizzere verso questi mercati sono triplicate (+113 %) rispetto a quelle nello spazio UE/AELS (+33,2 %) <sup>108</sup> e la tendenza dovrebbe accentuarsi. D'altro canto i Paesi limitrofi europei, in primo luogo la Germania, rimarranno i nostri principali partner commerciali anche nei prossimi anni.*

## **7.1 Europa: effetti della crisi della zona euro sul commercio esterno svizzero**

Dagli albori della crisi della zona euro la quota occupata dallo spazio UE/AELS nel commercio esterno svizzero è diminuita solo di poco, passando dal 69 per cento del 2009 al 67 per cento del 2011. Ciò si spiega con la rilevanza delle importazioni, la cui quota è rimasta stabile al 78 per cento, mentre la quota delle esportazioni svizzere verso lo spazio UE/AELS è scesa dal 60 per cento (2009) al 57 per cento (2011). L'economia svizzera continua a dipendere fortemente dai suoi vicini europei (Germania, Francia, Italia e Austria), che insieme totalizzano più della metà degli scambi commerciali della Svizzera (182 miliardi di franchi su un totale di 393 miliardi di franchi).

È tuttavia innegabile che la crisi di alcuni Stati membri dell'UE abbia avuto ripercussioni dirette sulle aziende svizzere. In Grecia, Portogallo e Spagna il settore sanitario registra un pesante disavanzo, con la conseguenza che gli ospedali non sono più in grado, ad esempio, di pagare le fatture dei farmaci e i pagamenti arretrati si accumulano talvolta fino a superare l'anno. Anche l'Italia accusa ritardi nei pagamenti. In Spagna il problema non riguarda solo la Svizzera, bensì tutti i fornitori del comparto farmaceutico. In Grecia la crisi ha inasprito il problema degli arretrati nel farmaceutico, che persisteva già da anni, pertanto diverse aziende consegnano medicinali solo se vengono pagati in contanti. In Grecia, a parte qualche rara eccezione, tutte le aziende svizzere sono colpite dalla crisi. La situazione difficile in Grecia, Portogallo e Spagna si riflette anche nelle esportazioni svizzere verso questi Paesi, che hanno subito una forte contrazione nel 2011<sup>109</sup> e nel 2012<sup>110</sup>.

In questa difficile situazione economica il rafforzamento delle relazioni con i Paesi limitrofi della Svizzera e il miglioramento delle condizioni quadro rivestono una particolare importanza. La Svizzera, a causa della sua non appartenenza all'UE, non può mai considerare come acquisite le sue relazioni con i partner europei e deve

<sup>107</sup> Per semplicità questo gruppo comprende i Paesi che con la Svizzera hanno stipulato un ALS, sono sul punto di negoziarlo o hanno almeno avviato colloqui esplorativi (sono esclusi i Paesi europei e quelli dell'OCSE): Algeria, Autorità palestinese, Cina, Colombia, Consiglio di Cooperazione del Golfo (Arabia Saudita, Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman, Qatar), Egitto, Giordania, Hong Kong, India, Indonesia, Libano, Malaysia, Marocco, Paesi del MERCOSUR (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay), Perù, Stati dell'America centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panama), Stati della SACU (Sudafrica, Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland), Singapore, Thailandia, Tunisia, Turchia, Unione doganale Russia-Bielorussia-Kazakistan e Vietnam..

<sup>108</sup> Tra il 2002 e il 2011 le esportazioni della Svizzera nel mondo sono aumentate del 45,7 %.

<sup>109</sup> Grecia (-14,6 %), Portogallo (-13,6 %), Spagna (-9,0 %).

<sup>110</sup> Grecia (-13,4 %), Portogallo (-8,4 %), Spagna (-5,3 %).

rinnovare costantemente i suoi sforzi per rimanere una piazza economica interessante. Il mantenimento della piazza industriale svizzera, sempre più in competizione con i Paesi emergenti, richiede in particolare un'intensificata cooperazione con i Paesi limitrofi nella ricerca e nell'innovazione.

### **7.1.1 L'esempio dell'Italia**

Da diversi anni la Svizzera deve fare fronte a nuove regolamentazioni italiane (controlli doganali, decreti italiani), che ostacolano gli scambi commerciali (cfr. n. 1.3.2 e 1.3.3). Di solito non si tratta di restrizioni rivolte specificamente contro la Svizzera, ma di misure che riguardano tutti i Paesi terzi. Nell'ambito di contatti e interventi bilaterali la Svizzera ricorda regolarmente all'Italia che queste discriminazioni violano lo spirito dell'accordo bilaterale Svizzera-UE (cfr. n. 3.2).

Per eliminare questi ostacoli la Svizzera ha intensificato i suoi contatti bilaterali con l'Italia (dialogo economico, incontri ministeriali) e gli interventi a livello europeo. Intende così rafforzare le relazioni economiche bilaterali e creare un quadro favorevole agli scambi commerciali e agli investimenti reciproci. In proposito è importante trovare soluzioni per le problematiche fiscali in sospeso. Un passo importante si è compiuto con la ripresa dei negoziati fiscali e finanziari (regolarizzazione dei valori patrimoniali di contribuenti non domiciliati in Svizzera e introduzione di una ritenuta alla fonte sui futuri utili di capitale, accesso ai mercati finanziari, liste nere, revisione della convenzione di doppia imposizione, accordo sull'imposizione dei frontaliere; cfr. n. 1.3.2) in maggio. Inoltre sono attuate iniziative per rendere più dinamiche le relazioni economiche esistenti (Expo 2015 a Milano, collaborazione nel settore energetico, dialogo in materia di agricoltura, progetto di collaborazione tra università svizzere e italiane).

Nonostante le summenzionate discriminazioni e il contesto economico contrassegnato dalla recessione, anche nel 2011 l'Italia ha mantenuto il posto di secondo partner economico della Svizzera dal 2004 e, con una quota del 9 per cento del commercio esterno svizzero, si colloca dietro la Germania (25,8 %) e davanti alla Francia (7,8 %).

### **7.2 Stati Uniti: rafforzamento della posizione della Svizzera nonostante la difficile situazione economica**

Quattro anni dopo lo scoppio della crisi finanziaria e della bolla immobiliare l'economia americana prosegue il suo lento recupero. I consumi, tradizionale motore della crescita, sono tuttora frenati dai debiti ipotecari, che superano il valore degli immobili, e dagli sforzi dei privati di ricostituire un patrimonio con i risparmi. Nonostante il generoso ammorbidimento della politica monetaria, il pesante deficit di bilancio e il basso livello dei tassi d'interesse, la disoccupazione rimane elevata e la crescita modesta. Il colossale disavanzo commerciale riflette altresì la forte dipendenza dalle importazioni.

Tuttavia gli Stati Uniti si confermano la prima potenza economica del mondo e per la Svizzera rappresentano il secondo mercato d'esportazione dopo la Germania, con una crescita del dieci per cento circa nell'anno in esame. Dal punto di vista degli investimenti la Svizzera gode di una posizione eccellente negli Stati Uniti (212

miliardi di USD, oltre 430 000 posti di lavoro; 57 miliardi di USD l'anno di valore aggiunto e 9,1 miliardi di USD di spese nella ricerca e nello sviluppo)<sup>111</sup>.

Per rafforzare le sue relazioni politiche ed economiche con gli Stati Uniti, la Svizzera dispone di diversi strumenti, tra cui una Commissione economica bilaterale (SECO/*State Department*), un gruppo di lavoro per un'intensificata cooperazione (DFAE/*State Department*), un forum di cooperazione per il commercio e gli investimenti (SECO/USTR) e un *Business Hub*. La commissione economica bilaterale si occupa prevalentemente di questioni finanziarie ed economiche di portata globale e regionale, mentre il forum ha l'obiettivo di ridurre le restrizioni tecniche al commercio e di favorire la conclusione di accordi negli ambiti di comune interesse. Gli Stati Uniti sono prevalentemente disposti a estendere alla Svizzera i sistemi introdotti con l'UE, nel quadro del dialogo economico transatlantico, che la riguardano. Nell'ambito della protezione dei dati si segnala la creazione di un sistema che facilita lo scambio di dati tra le aziende che hanno sede in Svizzera e negli Stati Uniti. Attualmente sono in corso negoziati per raggiungere un accordo sull'assistenza amministrativa in materia doganale. Sono previsti negoziati anche nell'ambito della sicurezza del commercio, con l'obiettivo di ottenere il reciproco riconoscimento dello status di operatore economico nonché il reciproco riconoscimento dei prodotti biologici. Infine è in fase di discussione una dichiarazione congiunta riguardante i principi legati al commercio dei servizi di comunicazione e informazione.

Negli ultimi anni le relazioni economiche bilaterali con gli Stati Uniti sono state soggette a forti pressioni. Dopo l'accomodamento sul caso UBS, altre banche svizzere con clienti negli Stati Uniti sono state prese di mira dal Dipartimento della giustizia americano e coinvolte in un procedimento giudiziario. La Svizzera punta a una soluzione globale per l'intera piazza finanziaria. Si è inoltre pronunciata a favore dell'attuazione del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA)<sup>112</sup> con un trattato internazionale, che è stato firmato a Washington il 3 dicembre 2012. In materia di proprietà intellettuale si svolgono colloqui sulla protezione dei diritti d'autore in Internet e sulla partecipazione della Svizzera a un accordo commerciale contro la contraffazione e la pirateria (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA). Il *Congressional International Anti-Piracy Caucus* ha inserito per la prima volta la Svizzera nella sua *watch list* per un'insufficiente protezione dei diritti d'autore. La Svizzera ha preso posizione in merito spiegando i principi della legge del 9 ottobre 1992<sup>113</sup> sul diritto d'autore, chiedendo l'istituzione di un gruppo di lavoro incaricato di cercare possibilità per adeguare i diritti d'autore all'evoluzione della tecnica e trovare un equilibrio tra i detentori dei diritti d'autore e quello degli internauti. Ha inoltre proposto una tavola rotonda nell'ambito del forum di coopera-

<sup>111</sup> Investimenti diretti esteri della Svizzera negli Stati Uniti, rapporto 2012, Ambasciata svizzera, Washington, basato sulle cifre del Dipartimento del commercio statunitense.

<sup>112</sup> Il FATCA (entrata in vigore l'1.1.2013) intende consentire alle autorità fiscali statunitensi di consultare i valori patrimoniali in conto o in deposito di contribuenti statunitensi presso tutte le banche del mondo. Per imporre il FATCA gli Stati Uniti introducono una nuova ritenuta alla fonte aggiuntiva del 30 % su tutti i proventi versati di titoli statunitensi. Tra questi si annoverano gli interessi delle obbligazioni e i dividendi delle azioni statunitensi, ma anche il ricavato della vendita di tali titoli. Il prelevamento della ritenuta alla fonte per le persone in questione può essere evitato solo se la banca ha stipulato un contratto con l'autorità fiscale statunitense (*Internal Revenue Service*, IRS), con il quale s'impegna a dichiarare periodicamente tutti i cittadini e i conti statunitensi. Con questa ritenuta alla fonte il FATCA impone una trasparenza a livello mondiale per quanto riguarda i valori patrimoniali in conto e in deposito di tutti i contribuenti statunitensi.

<sup>113</sup> RS 231.1

zione per il commercio e gli investimenti, che si occupi in particolare delle questioni interpretative in seguito alla decisione adottata nel 2010 dal Tribunale federale nella causa Logistep<sup>114</sup>. Infine la permanenza della Svizzera nel programma di esenzione dall'obbligo del visto degli Stati Uniti ha richiesto il negoziato di due accordi riguardanti lo scambio di dati della polizia.

Prossimamente il previsto avvicinamento tra gli Stati Uniti e l'UE potrebbe rappresentare una notevole sfida per la Svizzera, soprattutto nel caso di un accordo di libero scambio transatlantico. La Svizzera analizzerà la situazione non appena saranno noti i risultati dei colloqui approfonditi in corso tra gli Stati Uniti e l'UE. Per l'Europa è fondamentale migliorare costantemente le relazioni con il suo principale partner commerciale, allorché questi approfondisce le sue relazioni con la regione del Pacifico. La Svizzera è fortemente impegnata con l'Europa, gli Stati Uniti e il Pacifico e nei prossimi anni dovrà continuare a costruire ponti in tutte le direzioni per mantenere la propria capacità competitiva.

### **7.3 Asia: il posizionamento della Svizzera in questo nuovo polo di crescita**

Di fronte alla frenata globale dell'economia l'Asia appare la regione più dinamica e, secondo le stime del FMI<sup>115</sup>, nell'anno in esame registra un tasso di crescita del 5,5 per cento (rispetto al +3,3 % della media mondiale). Tuttavia la crescita economica di numerosi Paesi della regione dipende dalla loro capacità di esportare merci negli Stati Uniti e nelle economie europee, oggi in difficoltà. Considerando le loro sfide interne, gli Stati Uniti hanno posto l'accento sulle relazioni con la regione del Pacifico, a livello sia strategico sia economico, come ha dimostrato il crescente interesse di Washington al fenomeno dell'integrazione regionale dell'Asia in generale (cfr. sotto) e, in particolare, ai negoziati sulla partnership transpacificca.

#### **Integrazione regionale nell'area Asia-Pacifico**

I primi progetti di integrazione regionale in Asia risalgono agli anni 60, ma la tendenza ha subito un'accelerazione con la fine della guerra fredda e la crescente globalizzazione dell'economia. In modo molto schematico possono essere evidenziate due tendenze in questo processo di regionalizzazione:

##### *ASEAN*

L'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (*Association of South East Asian Nations*, ASEAN) è stata fondata da cinque Stati della regione nel 1967 e si è estesa dalla fine della guerra fredda. In una prospettiva a lungo termine si prefigge di costruire un mercato unico integrato. L'ASEAN conta oggi dieci Paesi membri: Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailandia e Vietnam. Dagli anni Novanta si è costituita una struttura articolata

<sup>114</sup> Con la sentenza dell'8 dicembre 2010 (decisione 136 II 508) il Tribunale federale ha stabilito che la ditta Logistep ha violato la legge sulla protezione dei dati raccogliendo a scopi commerciali gli indirizzi IP di presunti colpevoli di violazione dei diritti d'autore e vendendoli ai detentori di tali diritti. Ciò ha fatto sì che diverse procedure penali relative ai diritti d'autore su Internet siano state archiviate.

<sup>115</sup> FMI, *World Economic Outlook October 2012*, cfr. [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf).

attorno all'ASEAN, con gli incontri internazionali nel formato ASEAN+3 (ASEAN e Cina, Giappone, Repubblica di Corea), ASEAN+8 e *East Asia Summit* (ASEAN+3 e Australia, India, Nuova Zelanda, Russia, Stati Uniti).

### APEC

Fondata nel 1989, la Cooperazione economica Asia-Pacifico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) riunisce diversi Stati dell'Asia, dell'America e dell'Oceania che si affacciano sull'Oceano Pacifico. L'APEC conta oggi 21 membri, tra cui Cina, Giappone, Russia e Stati Uniti, che insieme totalizzano il 53 per cento del prodotto interno lordo (PIL) mondiale. In questo contesto è stata lanciata un'iniziativa nel 2002 con l'intento di superare lo stadio della cooperazione non obbligatoria tra Stati per muoversi in direzione di un'integrazione economica contrattuale: la partnership transpacifico (Trans Pacific Partnership, TPP). Il suo obiettivo è creare un'ampia zona di libero scambio nell'area Asia-Pacifico sulla base di un ambizioso accordo di vasta portata. Oltre alla circolazione di merci e agli scambi di servizi, i negoziati riguardano in particolare gli investimenti, la protezione della proprietà intellettuale, gli appalti pubblici e gli standard lavorativi e ambientali. La TPP comprende Brunei, Cile, Nuova Zelanda e Singapore.<sup>116</sup> I seguenti Paesi hanno avviato i negoziati in vista dell'adesione: Australia, Canada, Malaysia, Messico, Perù, Stati Uniti e Vietnam. Il Giappone sta valutando la possibilità di unirsi al processo di negoziazione.

Gli esperti sono concordi da anni nell'affermare che l'Asia debba essere considerata uno dei tre poli dell'attività economica mondiale. Secondo l'FMI, nel 1990 l'Asia contribuiva al 13 per cento del PIL mondiale, nel 2011 la sua quota era del 27,5 per cento. Considerando la crescente importanza dell'Asia nell'economia mondiale, l'intensificarsi dell'impegno dei Paesi del continente americano nel Pacifico e le attuali difficoltà delle economie europee, la Svizzera deve continuamente adeguare il proprio posizionamento sulla scena globale.

La Svizzera intrattiene intense relazioni economiche con l'Asia<sup>117</sup>. Se nel 2002 gli scambi commerciali tra Svizzera e Asia<sup>118</sup> rappresentavano il 9,8 per cento dell'intero commercio esterno, nel 2011 hanno superato il 14,1 per cento e continuano a crescere più in fretta del commercio esterno della Svizzera con il resto del mondo. È indubbio che gli spettacolari tassi di crescita registrati da alcuni Paesi asiatici nell'ultima quindicina di anni potrebbero non mantenersi su un livello così elevato, perché risentiranno della frenata globale dell'economia, ma anche delle difficoltà strutturali interne (ritardi nell'attuazione delle riforme economiche, inquinamento ambientale, invecchiamento della popolazione). Anche la Svizzera avvertirebbe gli effetti di una flessione della domanda asiatica.

Per tenere conto di questi sviluppi, nel mese di febbraio il Dipartimento federale dell'economia (DFE)<sup>119</sup> ha varato una strategia di politica economica esterna con

<sup>116</sup> La TPP si basa sulla *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* (chiamata anche SEP o P4). Questo ALS tra Brunei, Cile, Nuova Zelanda e Singapore è entrato in vigore il 1° gennaio 2006. La clausola di adesione al SEP offre ad altri Stati la possibilità di aderire all'accordo.

<sup>117</sup> *OECD Economic Surveys: Switzerland 2011*, OECD Publishing, p. 11.

<sup>118</sup> Nella strategia di politica economica esterna del DFE l'Asia comprende i seguenti Paesi: Bangladesh, Brunei, Cambogia, Cina (con Hong Kong, Macao e Taipei cinese), Filippine, Giappone, India, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Pakistan, Repubblica di Corea, Singapore, Sri Lanka, Thailandia e Vietnam.

<sup>119</sup> Dal 1° gennaio 2013: Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFER).

l'Asia, che fa un bilancio delle relazioni della Svizzera con questa regione e identifica gli obiettivi che la Svizzera dovrebbe perseguire per difendere in modo ottimale i propri interessi in Asia: 1) le autorità federali devono concentrare le loro attività sul miglioramento delle condizioni quadro per le relazioni economiche, in particolare sulla conclusione di accordi economici, e contribuire allo sviluppo di un buon governo economico in Asia; 2) è importante sviluppare la rete esterna della Svizzera in Asia e le competenze, grazie alle quali possiamo interpretare meglio gli sviluppi politici, sociali ed economici nella regione; e 3) le nostre attuali relazioni economiche sono concentrate su un numero limitato di partner (Cina, Giappone e Singapore) e pertanto la Svizzera non approfitta pienamente della ripresa economica in Asia. Le autorità federali devono dunque impegnarsi per migliorare le condizioni quadro con i partner emergenti della regione al fine di motivare il settore privato a diversificare le relazioni con l'Asia.

Dal punto di vista strutturale si può constatare che diverse delocalizzazioni in Asia hanno indotto a temere che la Svizzera potesse esporsi al fenomeno della disindustrializzazione e perdere parte del proprio know-how. Le delocalizzazioni riflettono una crescente visione internazionale del lavoro, nel complesso propizia alla Svizzera, ma potrebbero anche aumentare la dipendenza dell'economia svizzera dai semilavorati importati dall'Asia. Oltre ai rischi insiti negli eventi che danneggiano i siti produttivi in Asia (ad es. la catastrofe nucleare dell'11 marzo 2011 in Giappone oppure le inondazioni in Thailandia) non deve essere sottovalutata neppure la vulnerabilità delle linee di approvvigionamento della Svizzera. Gran parte delle merci importate dalla Svizzera è trasportata via mare. I persistenti disordini nel mare della Cina meridionale, un conflitto nel Golfo Persico o una recrudescenza della pirateria lungo le coste somale possono avere gravi conseguenze sul nostro approvvigionamento. Nei prossimi mesi il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca si dedicherà ad alcuni aspetti di una possibile dipendenza della piazza economica svizzera dall'Asia.

## **7.4 Mondo arabo: conseguenze degli sconvolgimenti politici sugli interessi economici della Svizzera**

Così come nel 2011, anche nell'anno in esame i Paesi del Medio Oriente e del Nordafrica (MENA) hanno vissuto gli sconvolgimenti politici della «Primavera araba», che hanno contrassegnato la regione sin dall'inizio del 2010, ed è legittimo presupporre che la transizione politica nei Paesi in questione sarà un lungo processo. La Svizzera, anche per la sua vicinanza geografica, ha un grosso interesse nel veder regnare la stabilità e la democrazia in quest'area vicina all'Europa, in particolare nell'ottica delle sue relazioni economiche, della sua politica della sicurezza e dei flussi migratori. Per accompagnare attivamente e facilitare il processo di transizione, la Svizzera ha rafforzato il suo impegno in diversi settori chiave, ad esempio nell'ambito della promozione dello sviluppo economico e della creazione di posti di lavoro.

Nell'anno in esame il mondo arabo è stato contrassegnato dai processi di formazione di nuovi governi. In Libia, per esempio, dopo 42 anni di regno di Muammar Gheddafi e un conflitto armato protrattosi per alcuni mesi, ha preso avvio un cambiamento politico. Nel mese di gennaio è stato ufficialmente abolito l'embargo economico e commerciale nei confronti della Svizzera, che il regime di Gheddafi aveva introdotto

nel mese di dicembre 2008 in risposta alle tensioni diplomatiche di allora. Nel 2012 si sono quindi normalizzate le relazioni economiche con la Libia, verso la quale le esportazioni svizzere sono tornate ad aumentare, senza tuttavia raggiungere i livelli del 2008<sup>120</sup>. Le importazioni dalla Libia hanno invece registrato un incremento superiore al 700 per cento, poiché la Libia è tornata il principale fornitore di petrolio della Svizzera (57 % delle importazioni totali di greggio). Senza considerare le importazioni di greggio<sup>121</sup> il volume totale degli scambi commerciali con la Libia rimane modesto.

Le esportazioni della Svizzera nel Nordafrica registrano una flessione del 7,1 per cento nel 2011 rispetto all'anno precedente, ma nei primi nove mesi dell'anno in esame le esportazioni svizzere sono tornate ad aumentare del 10,5 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Simili oscillazioni delle esportazioni nella regione nordafricana non sono tuttavia inconsuete. Pertanto è opportuno non trarre conclusioni affrettate sulle ripercussioni degli sconvolgimenti politici nel mondo arabo sul volume degli scambi commerciali bilaterali. Ad esempio, se le esportazioni verso l'Egitto, il principale partner commerciale della Svizzera in Nordafrica, sono diminuite del 15,9 per cento dal 2010 al 2011, nello stesso periodo quelle verso la Tunisia sono cresciute del 17,5 per cento. Nell'anno in esame le esportazioni verso l'Egitto sono tuttavia nuovamente aumentate, mentre quelle verso la Tunisia sono calate. Negli ultimi dieci anni la quota degli scambi commerciali con i Paesi nordafricani sul volume totale del commercio esterno svizzero è rimasta costante sul livello relativamente basso dello 0,7%. Attualmente gli attori dell'economia svizzera seguono gli sviluppi in termini di opportunità e rischi derivanti dalla formazione di nuovi governi e dai mutamenti socioeconomici nella regione.

Nei Paesi ricchi del Consiglio di cooperazione degli Stati Arabi del Golfo (CCG)<sup>122</sup> emerge un quadro completamente diverso. Ad eccezione di Bahrain, la «Primavera araba» ha avuto poche conseguenze su questo gruppo di Paesi che, nell'anno in esame, ha beneficiato dei prezzi elevati del greggio. Inoltre, secondo l'FMI, questo gruppo di Paesi ha ottenuto una crescita economica media del 6 per cento, superiore alla media mondiale. Le cifre della bilancia commerciale mostrano che anche le aziende svizzere hanno beneficiato della crescita della regione, in particolare gli Emirati Arabi Uniti (EAU) e l'Arabia Saudita sono di gran lunga i principali mercati di sbocco delle esportazioni svizzere tra gli Stati del CCG. Dal 2002 al 2011 le esportazioni svizzere verso gli EAU sono più che raddoppiate, passando da 1,1 miliardi a quasi 2,8 miliardi di franchi svizzeri, mentre le esportazioni verso l'Arabia Saudita sono salite da 1,3 a 1,6 miliardi di franchi. Nel 2011 la Svizzera ha registrato un avanzo commerciale di quasi 2,4 miliardi con gli EAU e di 1,5 miliardi di franchi svizzeri con l'Arabia Saudita. Questa tendenza è proseguita nell'anno in esame.

<sup>120</sup> 2012 (gennaio–ottobre): 175,1 milioni di CHF; 2008: 282,4 milioni di CHF.

<sup>121</sup> Nel 2012 (gennaio–ottobre) le importazioni di greggio dalla Libia sono ammontate a 1 miliardo di franchi.

<sup>122</sup> *Consiglio di Cooperazione del Golfo*: Arabia Saudita, Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman, Qatar.

Paese	
<i>Europa</i>	
Germania	Visita di lavoro del capo del DFE Johann N. Schneider-Ammann a Philipp Rösler, vicecancelliere e ministro dell'economia e della tecnologia (20 gennaio).
Germania	Visita di lavoro di Horst Seehofer, primo ministro bavarese, al capo del DFE (13 febbraio).
Polonia	Missione economica del capo del DFE accompagnato da rappresentanti del settore privato (15–17 febbraio).
Turchia	Missione economica del capo del DFE accompagnato da rappresentanti del settore privato (21–23 marzo).
Germania	Visita di lavoro di Winfried Kretschmann, primo ministro del Baden-Württemberg, al capo del DFE (30 aprile).
Francia	Visita di lavoro del capo del DFE a Michel Sapin, ministro del lavoro (23–24 maggio).
Russia	Missione economica di Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch, segretaria di Stato della SECO, accompagnata da rappresentanti del settore privato (29 maggio–2 giugno).
Germania, Austria	Incontro tripartito annuale dei ministri dell'economia (22/23 giugno).
Germania	Visita di lavoro del segretario di Stato Stefan Kapferer, del ministero dell'economia e della tecnologia, alla segretaria di Stato della SECO (16 agosto).
Italia	Visita di lavoro del capo del DFE a Corrado Passera, ministro dello sviluppo economico (30 novembre).

---

Paese

---

*Resto del mondo*

---

Cina	Visita di lavoro della segretaria di Stato della SECO (26–31 marzo).
Sudafrica	Visita di lavoro di Rob Davies, del ministero del commercio e dell'industria, al capo del DFE (21 giugno).
Cina	Missione economica del capo del DFE, accompagnato da rappresentanti del settore privato (9–13 luglio).
Vietnam	Visita di lavoro di Nguyen Thien Nhan, vice-primo ministro (30 agosto).
Qatar	Missione economica della segretaria di Stato della SECO, accompagnata da rappresentanti del settore privato (9/10 ottobre).
Emirati Arabi Uniti	Visita di lavoro della segretaria di Stato della SECO (11/12 ottobre).
Giappone	Visita di lavoro del capo del DFE (11 ottobre).
Hong Kong	Visita di lavoro della segretaria di Stato della SECO (15 ottobre).
Singapore, Malaysia	Missione economica del capo del DFE, accompagnato da rappresentanti del settore privato (1–5 novembre).

---

*La comunità internazionale lavora da anni, sotto l'egida dell'ONU, a un trattato internazionale sul commercio di armi. La Svizzera s'impegna per un'imminente realizzazione di questo trattato, che si vuole completo ed efficace.*

*Entro la metà del 2013 il gruppo dei fornitori nucleari sottoporrà a una revisione completa le liste di controllo dei beni nucleari e di quelli a duplice impiego utilizzabili nel settore nucleare. Tutta una serie di testi rivisti è stata già adottata. La Svizzera ha presentato una proposta di ridefinizione dei controlli concernenti le macchine utensili.*

*Tra le misure di embargo, le principali riguardano l'inasprimento delle sanzioni internazionali contro l'Iran e la Siria. Le misure restrittive nei confronti del Myanmar (Birmania) sono state in gran parte abrogate dopo dodici anni.*

## **8.1 Misure per impedire la proliferazione di beni destinati alla produzione di armi di distruzione di massa e dei loro sistemi vettori nonché di armi convenzionali**

### **8.1.1 Sviluppi politici sul piano internazionale e nazionale**

#### **Negoziati relativi a un trattato internazionale sul commercio di armi**

La comunità internazionale lavora da anni, sotto l'egida dell'ONU, a un trattato internazionale sul commercio di armi (*Arms Trade Treaty*, ATT), il cui obiettivo è emanare una regolamentazione vincolante per il commercio transfrontaliero di materiale bellico convenzionale, che responsabilizzi maggiormente gli Stati e migliori la trasparenza nel commercio mondiale di armi, contrastando allo stesso tempo il commercio illegale.

In luglio si è svolta a New York, presso la sede principale dell'ONU, una conferenza diplomatica sulla negoziazione dell'ATT, conclusasi con un nulla di fatto per l'incapacità degli Stati contraenti di trovare un'intesa sul testo da approvare. Il mancato accordo può essere dovuto agli interessi in parte contrastanti degli Stati nel settore del commercio internazionale di armi. Gli Stati che dipendono dalle importazioni di materiale bellico nutrono, tra l'altro, il timore che l'ATT possa limitarli nell'acquisizione del materiale militare necessario per scopi di autodifesa e per garantire la sicurezza. Tra i Paesi esportatori di armi alcuni leader del settore non sembrano del resto disposti ad accettare una rigida regolamentazione internazionale che limiti il loro export.

I problemi derivanti dal commercio internazionale non controllato di armi possono essere risolti in modo efficace solo se affrontati a livello globale. Sin dall'inizio, e anche in occasione della conferenza di negoziazione dell'ATT, la Svizzera si è dunque impegnata assiduamente per un ATT completo e rigoroso. Porterà avanti il proprio impegno contribuendo attivamente agli sforzi profusi per concludere quanto prima il trattato. In linea con la sua tradizione umanitaria, la politica di sicurezza e di pace, la legislazione e le rigorose procedure di autorizzazione in materia di esportazione di armi, essa si profila come interlocutore affidabile.

## **Revisione delle liste di controllo da parte del gruppo dei fornitori nucleari**

Dal 2010 al 2013 il gruppo dei fornitori nucleari (*Nuclear Suppliers Group*, NSG)<sup>123</sup>, che disciplina il controllo internazionale delle esportazioni di beni nucleari e di quelli a duplice impiego utilizzabili nel settore nucleare (*dual-use*), procede alla revisione completa delle liste di controllo. L'obiettivo è quello di adeguarle allo stato attuale della tecnica, garantendo così la loro rilevanza nel tempo. La Svizzera è uno dei quattro maggiori esportatori al mondo di beni a duplice impiego e ha dunque tutto l'interesse a partecipare attivamente all'armonizzazione di questi controlli a livello internazionale.

Nell'anno in esame 26 nuovi controlli sono stati approvati nel quadro di questa revisione totale, di cui uno per gli apparecchi misuratori di pressione. Questi ultimi possono essere utilizzati per numerosi scopi non problematici, ma possono servire anche all'arricchimento dell'uranio in una centrifuga a gas per un programma di armamento nucleare. In passato i misuratori di pressione svizzeri, che non erano soggetti ai controlli, erano stati forniti all'Iran con l'intermediazione di Paesi terzi. La succitata revisione ha permesso di adeguare i controlli agli ultimi sviluppi della tecnica e di tenere conto in particolare di nuovi materiali sensibili.

Nel quadro della revisione di queste liste la Svizzera ha presentato una proposta riguardante i controlli delle macchine utensili. L'obiettivo consiste nel migliorare la qualità dei controlli e, contemporaneamente, concentrarli sui beni che non sono disponibili al di fuori del NSG. In virtù delle sue fondate conoscenze tecniche, la Svizzera può svolgere un ruolo essenziale nelle discussioni. Attualmente non è sicuro che la proposta svizzera di ridefinizione dei controlli riscuota il consenso degli altri partecipanti del NSG.

### **8.1.2 Esportazioni nell'ambito della legge sul controllo dei beni a duplice impiego**

Il controllo dei beni a duplice impiego e dei beni militari specifici trae spunto dalla legge del 13 dicembre 1996<sup>124</sup> sul controllo dei beni a duplice impiego. Il valore totale delle autorizzazioni concesse dal 1° ottobre 2011 al 30 settembre 2012 è pari a 2 999,8 milioni di franchi svizzeri. Questa cifra non comprende i beni esportati con un permesso generale d'esportazione, pertanto il valore totale di tutti i beni esportati con un'autorizzazione è di gran lunga superiore. Non sono stati registrati rifiuti all'esportazione di beni soggetti all'autorizzazione. Ciò si spiega perché gli esportatori rinunciano generalmente a presentare una richiesta ufficiale nei casi critici e d'intesa con la SECO. Qui di seguito sono riportate le principali cifre delle esportazioni nell'ambito della legge sul controllo dei beni a duplice impiego nel periodo in esame:

<sup>123</sup> L'NSG comprende 47 partecipanti: tutti i 27 Stati membri dell'UE, Argentina, Australia, Bielorussia, Brasile, Canada, Cina, Croazia, Giappone, Islanda, Kazakistan, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Repubblica di Corea, Russia, Stati Uniti, Sudafrica, Svizzera, Turchia, Ucraina.

<sup>124</sup> RS 946.202

<b>Permessi individuali<sup>1</sup></b>	<b>Numero</b>	<b>Valore in milioni di CHF</b>
– Settore nucleare (NSG):		
– beni nucleari veri e propri	61	27,8
– beni nucleari a duplice impiego	604	290,8
– Beni a duplice impiego nel settore delle armi chimiche e biologiche (AG)	200	34,7
– Beni a duplice impiego nel settore missilistico (MTCR)	41	16,8
– Settore delle armi convenzionali (IW):		
– beni a duplice impiego	849	334
– beni militari speciali (senza materiale bellico)	190	2 266
– Armi (ai sensi dell'allegato 5 OBDI) <sup>2</sup>	125	2,1
– Esplosivi (ai sensi dell'allegato 5 OBDI) <sup>3</sup>	21	6,1
– Beni autorizzati secondo l'OCCC	14	0,09
<b>Totale</b>	<b>2 152</b>	<b>2 999,8</b>

<b>Esportazioni rifiutate</b>	<b>Numero</b>	<b>Valore in CHF</b>
– nell'ambito dell'NSG	–	–
– nell'ambito dell'AG	–	–
– nell'ambito dell'MTCR	–	–
– nell'ambito dell'IW	–	–
– nell'ambito della clausola «catch-all»	2	26 322
<b>Totale</b>	<b>2</b>	<b>26 322</b>

<b>Notifiche ai sensi dell'art. 4 OBDI (catch-all)</b>	<b>Numero</b>	<b>Valore in milioni di CHF</b>
	1 009	511,5

---

**Numero di permessi generali d'esportazione<sup>4</sup>**

---

– Permessi generali d'esportazione ordinari (PGO ai sensi dell'OBBDI)	122
– Permessi generali d'esportazione straordinari (PGS ai sensi dell'OBBDI)	28
– Permessi generali d'esportazione (ai sensi dell'OCCC)	9

---

**Totale** **159**

---

**Certificati d'importazione** **547**

---

- 1 Alcuni permessi possono figurare in doppio perché contemplati da due regimi diversi di controllo delle esportazioni.
  - 2 Armi le cui esportazioni sono controllate solo a livello nazionale (legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni; RS 514.54), ma non internazionale.
  - 3 Esplosivi, le cui esportazioni sono controllate solo a livello nazionale (legge federale del 25 marzo 1977 sugli esplosivi; RS 941.41), ma non internazionale.
  - 4 Si tratta di tutti i permessi generali d'esportazione in vigore, che hanno una validità di due anni.
- 

## **8.2 Misure di embargo**

### **8.2.1 Misure di embargo dell'ONU e dei principali partner commerciali**

Nell'ambito delle misure di embargo economiche la Svizzera è tenuta ad applicare le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, che sono vincolanti nel diritto internazionale pubblico. Dal 1998 la Svizzera ha inoltre applicato praticamente tutte le sanzioni decise dall'UE, il suo principale partner commerciale. Per la Svizzera la decisione se e fino a che punto unirsi a queste misure dell'UE è verificata dal nostro Collegio caso per caso e adottata dopo avere soppesato gli interessi in un'ottica di ampio respiro. Tenersi da parte comporta il rischio che le restrizioni commerciali e finanziarie adottate dall'UE possano essere aggirate passando per la Svizzera.

Nell'anno in esame è stato posto l'accento sull'inasprimento delle sanzioni nei confronti dell'Iran e della Siria. Le misure restrittive contro il Myanmar (Birmania) sono state in gran parte eliminate, mentre sono entrate in vigore nuove sanzioni nei confronti della Guinea-Bissau.

La scarsa cooperazione da parte dell'Iran per assicurare la trasparenza sul suo programma nucleare ha provocato un nuovo inasprimento delle sanzioni degli Stati Uniti, dell'UE e di altri Stati. Il Consiglio di sicurezza dell'ONU non ha invece adottato altre misure contro Teheran. Le sanzioni supplementari decise dall'UE in gennaio e in marzo sono state in gran parte riprese dalla Svizzera<sup>125</sup>. Riguardano il divieto di fornire e finanziare i beni d'equipaggiamento destinati all'industria petrol-

<sup>125</sup> RU 2012 1945 2883 3869 4559

chimica iraniana, il divieto di acquistare e vendere metalli preziosi e diamanti rispettivamente da e a enti statali iraniani, il divieto di fornire equipaggiamenti che possano essere utilizzati per sorvegliare Internet o spiare le comunicazioni telefoniche nonché l'estensione dell'obbligo di dichiarare i trasferimenti di capitale risultanti da pagamenti in contanti. Le liste esistenti di beni a duplice impiego, la cui esportazione in Iran è vietata o soggetta ad autorizzazione, sono state aggiornate. Anche quelle relative a persone fisiche o giuridiche oggetto di sanzioni sono state ampliate in analogia con l'UE. Tuttavia, in particolare per motivi di politica esterna (esercizio del mandato di potenza protettrice degli interessi statunitensi in Iran), le sanzioni annunciate dall'UE non sono state integralmente riprese. Alla banca centrale iraniana, per esempio, non abbiamo inflitto sanzioni. Per gli stessi motivi, le operazioni con il petrolio iraniano e i prodotti petrolchimici non sono state vietate come nell'UE, ma assoggettate a una dichiarazione obbligatoria alla SECO. Dal 2006 la Svizzera non importa greggio dall'Iran. La progressiva estensione delle sanzioni americane nei confronti dell'Iran ha dato adito a un'estrema prudenza da parte del sistema bancario internazionale per quanto riguarda i finanziamenti di capitali da e per l'Iran. I pagamenti diretti tramite le banche svizzere si sono praticamente interrotti, causando gravi problemi agli esportatori, per esempio nel settore farmaceutico. Anche il rimborso dei crediti all'esportazione garantiti dall'Assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione ASRE si è bloccato. Ove possibile, la SECO sostiene le aziende coinvolte nella ricerca di altri metodi di pagamento. Occorre impedire che le sanzioni compromettano la fornitura di generi alimentari o farmaci.

Considerando gli scontri violenti e gli interventi intransigenti e sanguinosi del regime siriano contro la popolazione civile, la Svizzera ha emanato sanzioni contro la Siria sin dal 18 maggio 2011, inasprendole progressivamente. Il Consiglio di sicurezza dell'ONU non è riuscito a trovare un'intesa neppure nell'anno in esame e ha lasciato il campo libero alle iniziative dei singoli Stati membri. L'UE e altri Stati hanno adottato misure più severe nei confronti di Damasco per aumentare le pressioni contro il regime del presidente e indurlo a sospendere le violenze e a porre fine alla violazione dei diritti umani. Così come nel 2011, ci siamo allineati alle sanzioni decise da Bruxelles inasprendo quelle svizzere a più riprese con conseguente revisione totale della vecchia ordinanza<sup>126</sup>. In aggiunta sono state vietate l'esportazione di beni d'equipaggiamento importanti per l'industria petrolifera e del gas naturale, la costruzione di nuove centrali elettriche e la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni telefoniche nonché la fornitura di servizi e la concessione dei capitali necessari. La vendita e l'acquisto di metalli preziosi e diamanti rispettivamente allo e dallo Stato siriano sono stati vietati, così come l'atterraggio e il decollo di aeromobili cargo di compagnie aeree siriane in Svizzera. Nel settore finanziario la banca centrale siriana è ormai sottoposta a sanzioni e i suoi capitali sono congelati in Svizzera. La negoziazione delle nuove obbligazioni governative siriane è stata vietata. Gli istituti finanziari operanti in Svizzera non possono aprire nuove relazioni con le banche siriane e la stipula di nuove assicurazioni e riassicurazioni con lo Stato siriano è stata vietata. Contrariamente al caso iraniano, abbiamo ripreso l'embargo europeo sul petrolio siriano dal 24 settembre 2011. In virtù delle sanzioni finanziarie, in Svizzera sono stati bloccati valori patrimoniali siriani per un valore di circa 130 milioni di franchi svizzeri. Numerose persone fisiche e giuridiche hanno presentato ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale. In due casi le sentenze

<sup>126</sup> RU 2012 1209 2339 3257 3489 4061 4375 4615

negative del Tribunale amministrativo federale sono state portate in appello davanti al Tribunale federale.

Il 9 maggio gran parte delle sanzioni, in vigore dal mese di ottobre 2000 e nel frattempo più volte inasprite contro il Myanmar (Birmania), è stata abrogata<sup>127</sup>. Abbiamo così risposto al processo di democratizzazione osservato sotto la presidenza di Thein Sein e ai progressi compiuti nell'ambito dei diritti umani. È stato provvisoriamente mantenuto l'embargo per gli armamenti e i beni che potrebbero essere usati a fini repressivi, in sintonia con la politica delle sanzioni seguita da altri Stati. Se la situazione politica in Myanmar dovesse subire un grave peggioramento, siamo pronti a inasprire nuovamente le misure coercitive in sintonia con i principali partner commerciali.

Nei confronti del governo insediatosi in Guinea-Bissau con un colpo di Stato, il 1° giugno abbiamo emanato sanzioni finanziarie e di viaggio<sup>128</sup>. Ha così attuato le misure adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU con la risoluzione 2048 e le altre restrizioni decise dall'UE.

Le restanti ordinanze sulle sanzioni sono state mantenute e, se necessario, aggiornate.

## **8.2.2 Misure contro i «diamanti insanguinati»**

Per impedire che i diamanti grezzi provenienti dalle aree di conflitto arrivino sui mercati legali, dal 2003 la Svizzera partecipa al sistema internazionale di certificazione per i diamanti grezzi del Processo di Kimberley. Le rispettive misure sono state mantenute nell'anno in esame.

Sotto la presidenza degli Stati Uniti il Processo di Kimberley si è avviato verso i dieci anni di esistenza. Nel 2013, in cui ricorre il decimo anniversario, sarà di nuovo il Sudafrica a guidare il processo che aveva lanciato i negoziati per istituire il sistema di certificazione. Il Processo di Kimberley annovera ormai 80 Paesi partecipanti.

Grazie ai significativi progressi realizzati nell'attuazione del Processo di Kimberley in Zimbabwe, il regime speciale cui Harare era assoggettato dal 2009 è stato abrogato. Il Processo di Kimberley aveva applicato controlli speciali alle esportazioni di diamanti dallo Zimbabwe, dopo la notizia che nell'estrazione di diamanti nella regione del Marange l'esercito aveva commesso massicce violazioni dei diritti umani.

Dopo diversi anni di negoziati, i Paesi partecipanti hanno inoltre convenuto l'istituzione di un meccanismo di supporto amministrativo per il Processo, con lo scopo di alleggerire il carico amministrativo della presidenza di turno anno per anno. Queste prestazioni saranno fornite gratuitamente dal Consiglio mondiale del diamante.

La Svizzera continua a fornire, con un modesto contributo finanziario, supporto ai progetti nei Paesi produttivi africani per ostacolare e combattere il contrabbando, prevenire la violenza collegata ai diamanti e aumentare i vantaggi diretti che gli estrattori locali di diamanti possono trarre dalla loro attività.

<sup>127</sup> RU 2012 2885

<sup>128</sup> RU 2012 3251 3589

Tra il 1° ottobre 2011 e il 30 settembre 2012 la Svizzera ha rilasciato complessivamente 674 certificati per diamanti grezzi. In questo stesso periodo sono stati importati o immagazzinati in dogana diamanti grezzi per un valore di 1,9 miliardi di USD (7,3 milioni di carati) mentre quelli esportati o usciti dai depositi doganali ammontano a 2,1 miliardi di USD (7,3 milioni di carati). Il commercio di diamanti grezzi avviene quasi esclusivamente tramite il porto franco dell'aeroporto di Ginevra.

## **9 Promozione della piazza economica**

### **9.1 Promozione delle esportazioni e assicurazione contro i rischi delle esportazioni**

*Per la promozione delle esportazioni e dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni l'Osec e l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) garantiscono servizi di consulenza e di supporto destinati in primo luogo alle PMI. Entrambe le organizzazioni hanno dato prova di capacità innovativa e flessibilità, per esempio sviluppando e attuando misure e prodotti specifici destinati ad attenuare gli effetti negativi della forza del franco. Anche nell'anno in esame i loro servizi sono stati intensamente sollecitati. La realizzazione di progetti d'esportazione ha talora richiesto sforzi maggiori di quelli profusi sinora, perché la situazione è diventata più difficile per molti esportatori svizzeri. L'Osec ha aperto nuove rappresentanze a Hong Kong e a Città del Messico.*

*Le esigenze e le problematiche specifiche delle PMI orientate alle esportazioni evolveranno nel corso dei prossimi anni. La duratura apertura di nuovi sbocchi all'estero e la garanzia dei posti di lavoro in Svizzera richiedono una risposta tempestiva ed efficace alle principali nuove esigenze dell'economia d'esportazione. Per l'Osec e l'ASRE, ai fini del loro orientamento a lungo termine, si prospettano molteplici sfide.*

#### **9.1.1 Promozione delle esportazioni**

L'Osec, l'organizzazione designata per promuovere le esportazioni, ha continuato a essere fortemente sollecitata per la prima consulenza in materia. L'attuazione di progetti concreti di esportazione, soprattutto sui mercati lontani, ha richiesto un impegno maggiore di quanto avvenuto sinora, poiché la situazione è diventata più difficile per le aziende esportatrici svizzere a causa della congiuntura mondiale e della forza del franco. Grazie ai riasseti e ai processi di ottimizzazione interni, nell'anno in esame l'Osec ha aperto un *Swiss Business Hub* a Hong Kong e un ufficio a Città del Messico e, presso la sede centrale, ha rafforzato il team di consulenti per i mercati lontani con un forte potenziale di crescita.

L'esportazione classica rimane prioritaria per le aziende svizzere, ma l'avanzare della globalizzazione accresce l'importanza economica delle catene di valore agiunte internazionali. Sempre più aziende colgono l'opportunità di impegnarsi in processi produttivi transfrontalieri, spesso sui mercati di nicchia. Ad esempio si constata che le PMI attive su scala internazionale cercano nuove strade per raffor-

zare la propria competitività internazionale, anche acquistando prestazioni anticipate, mediante la cooperazione transfrontaliera o investimenti esteri. Le aziende svizzere sono dunque coinvolte in un processo d'internazionalizzazione sempre più marcato.

A differenza della tradizionale promozione delle esportazioni, questi sviluppi creano sempre più nuove e ampie esigenze di supporto. La SECO e l'Osec avevano già constatato tale trend alcuni anni fa. Numerose agenzie estere di promozione delle esportazioni hanno osservato gli stessi sviluppi e hanno cominciato a offrire alle PMI dei loro Paesi un supporto più articolato all'internazionalizzazione. Inizialmente l'Osec ha soprattutto esteso la sua rete di consulenti privati ai quali affidare i mandati. Oggi conferisce circa due terzi dei mandati a specialisti esterni e società di consulenza. All'interno del terzo pacchetto di misure di stabilizzazione congiunturale sono state inoltre create diverse piattaforme di promozione delle esportazioni, che consentono di accedere meglio alle conoscenze specifiche a ogni settore in materia di promozione delle esportazioni.

La forza del franco ha avuto come effetto un aumento molto più rapido di qualche anno fa della domanda di aiuti da parte delle PMI nei settori delle acquisizioni (*sourcing*) e degli investimenti all'estero. Rispetto all'intero volume di richieste rivolte all'Osec, questa domanda rimane tuttavia modesta. Oltre alla maggiore focalizzazione delle tradizionali misure di promozione delle esportazioni su mercati al di fuori della zona euro, per l'Osec si pone tuttavia la questione della necessità di sviluppare in futuro nuove forme di supporto. Inoltre l'Osec dovrebbe, per esempio, limitarsi a misure destinate a rafforzare in ultima istanza la base delle PMI in Svizzera e a proteggere i posti di lavoro nel Paese. Per tutte le nuove prestazioni dell'Osec continua a valere il principio della sussidiarietà.

Infine sarà necessario pesare le opportunità e i rischi legati a una maggiore promozione dell'orientamento internazionale delle PMI. Per assicurare il futuro a lungo termine dell'economia d'esportazione occorre rispondere nel modo più rapido ed efficace possibile alle sue principali esigenze. Il risultato finale delle nuove misure di supporto deve essere positivo, perché solitamente le aziende esportatrici più competitive crescono, quindi investono di più e creano posti di lavoro anche in Svizzera.

### **9.1.2 Assicurazione contro i rischi delle esportazioni**

Così come l'Osec, anche l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) ha dato prova di capacità innovativa e flessibilità negli ultimi anni. Nel 2009 il portafoglio di servizi dell'ASRE è stato per esempio ampliato di tre nuovi prodotti in rapporto al secondo pacchetto di misure di stabilizzazione congiunturale: la garanzia su bond sviluppata a suo tempo, la garanzia di rifinanziamento e l'assicurazione del credito di fabbricazione continuano a coprire le principali esigenze in materia di liquidità, spesso messa a dura prova dalla forza del franco. Questi prodotti sono sempre molto richiesti e hanno aperto nuovi segmenti di clientela all'ASRE. Nell'anno in esame è proseguita la tendenza, già constatata in precedenza, a realizzare operazioni di minore volume.

Nel raffronto internazionale si osserva che i prodotti summenzionati fanno sempre più parte dell'offerta standard delle assicurazioni contro i rischi delle esportazioni.

L'assicurazione del credito di fabbricazione, per esempio, è già offerta come prodotto standard in Germania, Finlandia, Francia, Norvegia e Svezia. Per il futuro orientamento dell'ASRE si porrà a medio termine la domanda di quali strumenti siano necessari alle aziende esportatrici svizzere per fare fronte alla concorrenza internazionale. La crescente internazionalizzazione delle aziende svizzere (cfr. n. 9.1.1) pone l'ASRE di fronte a nuove sfide per quanto riguarda il suo futuro orientamento. Una valutazione indipendente condotta nel 2010 ha rivelato che, con i suoi servizi assicurativi, l'ASRE ha contribuito al valore aggiunto lordo in Svizzera per un totale di 7,5 miliardi di franchi svizzeri tra il 2007 e il 2009<sup>129</sup>. Ogni anno l'ASRE ha garantito circa 16 000 posti di lavoro (anni-persona). La suindicata valutazione ha tuttavia rivelato anche che vincolare la possibilità dell'assicurazione a una quota adeguata di valore aggiunto svizzero (generalmente il 50 %) potrebbe costituire un problema per il futuro in considerazione del crescente coinvolgimento internazionale dell'economia svizzera. Non è da escludere, infatti, che le aziende svizzere abbiano sempre più difficoltà a soddisfare questa condizione.

Le misure che l'ASRE adotterà in futuro devono continuare a tenere conto del grado elevato di integrazione della nostra economia nella divisione internazionale del lavoro. Il messaggio unico per la promozione della piazza economica, atteso per il 2015, deve essere utilizzato per precisare il futuro orientamento dell'ASRE, che dovrà indubbiamente continuare a fornire un sostegno importante all'economia d'esportazione. Per la prima volta nel 2011 ha registrato una perdita imputabile agli accantonamenti e ai pagamenti più elevati in caso di sinistro, il che non sorprende considerando la situazione attuale dell'industria d'esportazione e la congiuntura mondiale. Grazie alla buona dotazione di capitale, la stabilità dell'ASRE non è tuttavia minacciata a lungo termine.

### 9.1.3 Esame di sostenibilità delle attività dell'ASRE

L'esame della sostenibilità sociale ed ecologica delle attività assicurate riveste un ruolo importante per l'ASRE che rispetta gli obiettivi nazionali e internazionali in materia. Nella valutazione delle richieste di contratti, l'ASRE tiene conto dei principi superiori della politica estera svizzera conformemente all'articolo 6, capoverso 2 della legge del 16 dicembre 2005<sup>130</sup> sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Nella valutazione delle operazioni occorre spesso soppesare beni e interessi. A tal fine si procede, oltre che alla valutazione dei rischi, a diverse verifiche che abbiano come tema l'ambiente, gli aspetti sociali e i diritti umani, la prevenzione della corruzione, lo sviluppo e l'evoluzione sostenibile del debito dei Paesi a basso reddito (*sustainable lending*).

Le verifiche nell'ambito dell'ambiente, degli aspetti sociali e dei diritti umani si fondano sui rispettivi standard in vigore nel Paese considerato per l'operazione, nonché sulle linee guida dell'OCSE per la sostenibilità (i «*Common Approaches*»), rielaborate nell'anno in esame, per i crediti e le garanzie all'esportazione che beneficino di pubblico sostegno, a loro volta riferiti alle *Safeguard Policies* della Banca Mondiale e agli *IFC Performance Standards*. Questi standard contengono regole

<sup>129</sup> *Schlussbericht Evaluation Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV*, Ernst & Young, maggio 2010

Cfr. [www.seco.admin.ch/themen/00513/00595/00596/index.html?lang=de](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00595/00596/index.html?lang=de).

<sup>130</sup> RS 946.10

sugli aspetti ecologici, sociali e dei diritti umani nei progetti in questione. A seconda della durata del credito, dell'ammontare del contratto, del luogo e del settore le richieste sono sottoposte a un esame semplificato oppure a una procedura approfondita prevista dalle linee guida dell'OCSE. Nell'anno in esame sono stati rielaborati e rafforzati gli standard dell'OCSE e quelli della International Finance Corporation (IFC). Le novità, che saranno osservate anche dall'ASRE a partire dal 2013, riguardano soprattutto l'esame approfondito dei rischi sociali e gli accertamenti relativi alle emissioni di gas a effetto serra dei progetti d'esportazione. Per l'esame dei rischi sociali ciò implica, ad esempio, l'analisi degli effetti dei progetti sui diritti umani conformemente alle linee guida dell'OCSE. Relativamente alle emissioni di gas a effetto serra i progetti con emissioni annuali di CO<sub>2</sub> superiori a 25 000 tonnellate devono essere notificati all'OCSE.

Sul suo sito Internet l'ASRE pubblica, con l'accordo degli stipulanti dell'assicurazione, i progetti con un valore di fornitura superiore a 10 milioni di franchi svizzeri. In base alle linee guida dell'OCSE i progetti attribuiti alla categoria di rischio più alta devono essere pubblicati al più tardi trenta giorni prima dell'emissione di una polizza assicurativa. Per questi progetti sono previsti studi d'impatto ambientale.

In materia di sostenibilità l'ASRE è in costante dialogo con le diverse organizzazioni non governative attive nel settore ambientale e dello sviluppo. Con il suo coinvolgimento nel Gruppo sui crediti all'esportazione dell'OCSE garantisce che le diverse assicurazioni contro i rischi delle esportazioni seguano il più possibile una stessa linea nell'applicazione dei metodi di valutazione dei rischi ambientali e sociali, per garantire le stesse opportunità della concorrenza.

## 9.2 Promozione della piazza economica

*La promozione della piazza economica svizzera intende creare le premesse per l'insediamento sostenibile delle aziende straniere. Vuole costituire una piattaforma efficiente ed efficace per l'attività dei servizi di promozione economica regionale, cantonale e comunale. In termini di valore aggiunto, gli effetti di un insediamento si ripercuotono spesso al di là del cantone di accoglienza. I nuovi accordi di prestazione che i Cantoni e la Confederazione hanno stipulato con l'Osec, entrati in vigore all'inizio dell'anno in esame, hanno creato un importante presupposto per affrontare le sfide future.*

A differenza della promozione delle esportazioni e dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni (cfr. n. 9.1.1 e 9.1.2), le esigenze relative all'insediamento di aziende straniere in Svizzera (promozione della piazza economica) non dovrebbero cambiare profondamente nei prossimi anni. A livello internazionale la concorrenza tra i Paesi ospitanti continua a inasprirsi. Le piazze asiatiche, tra cui Singapore e Hong Kong, entreranno sempre più in competizione con la Svizzera in questo ambito. La debolezza congiunturale nella zona euro e la forza del franco svizzero sono fattori che potrebbero ostacolare i progetti d'espansione delle aziende straniere verso la Svizzera. D'altro canto, i progetti d'insediamento, mantenuti nonostante la forza del franco, rappresentano sicuramente una buona base per gli investimenti sostenibili, in particolare nel settore produttivo.

Una delle principali sfide per la promozione della piazza economica svizzera rimane il fatto che la Svizzera è tuttora troppo poco conosciuta come potenziale Paese d'insediamento su numerosi mercati. Da qui scaturisce l'esigenza di un marketing mirato e di un'immagine il più possibile omogenea e forte della Svizzera all'estero. Questo vale in particolare per i mercati lontani, dove mancano spesso la conoscenza e la comprensione del federalismo svizzero. Inoltre, la promozione delle piazze economiche è finalizzata a identificare e contattare le società straniere dotate di una capacità innovativa e di una produttività superiori alla media in modo più diretto di quanto avveniva sinora, per esempio nei settori a elevato valore aggiunto e che richiedono un know-how considerevole, tra cui la biotecnologia e la tecnologia medica. Per migliorare la conoscenza della piazza economica svizzera e per identificare i potenziali investitori, le informazioni sulle condizioni locali sono particolarmente importanti. L'OCSE trasmette tali informazioni tramite gli *Swiss Business Hubs* ubicati nelle ambasciate svizzere.

Gli accordi di prestazione, che tutti i 26 Cantoni e la Confederazione hanno stipulato con l'OCSE per il periodo 2012–2015, hanno creato le basi per affrontare simili sfide e consolidare la collaborazione tra gli attori coinvolti. Nell'anno in esame è stato aumentato il numero di identificazioni e contatti di aziende straniere ad alta produttività. I grandi eventi promozionali sono stati sostituiti da formati più modesti che si rivolgono direttamente a selezionati responsabili delle aziende. I mercati prioritari per la promozione della piazza economica svizzera rimangono Cina, Francia, Germania, Giappone, India, Russia e Stati Uniti.

I risultati concreti e i successi della promozione della piazza economica svizzera continueranno a essere difficilmente quantificabili. Uno studio, condotto su incarico della SECO nell'anno in esame, ha valutato le conseguenze a livello cantonale ed extracantonale dell'insediamento delle aziende straniere. È emerso che l'effetto complessivo dell'insediamento di un'azienda è solitamente più elevato dell'impulso economico immediato, che nella maggior parte dei casi è espresso soltanto con i posti di lavoro creati nel primo anno. Le conclusioni di questo studio sottolineano inoltre che gli effetti in termini di valore aggiunto dell'insediamento di un'azienda straniera vanno solitamente al di là del cantone d'insediamento.<sup>131</sup> Come base per proseguire la promozione della piazza economica svizzera i Cantoni, l'Osec e la Confederazione hanno convenuto di svolgere una valutazione del sistema di promozione della piazza economica durante la legislatura corrente.

<sup>131</sup> Istituto di economia aziendale e regionale della Scuola universitaria professionale di Lucerna. *Studie zu den kantonalen und ausserkantonalen Auswirkungen von Firmenansiedlungen*, Lucerna, luglio 2012 (solo in tedesco)  
Cfr. [www.seco.admin.ch/themen/00476/00477/index.html?lang=de](http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00477/index.html?lang=de).

*Nell'anno in esame il numero dei pernottamenti nel settore alberghiero è diminuito. Il calo ha riguardato in particolare i visitatori provenienti dai Paesi limitrofi europei. Un barlume di speranza è rappresentato dal numero di pernottamenti per alcuni Paesi asiatici, tra cui Cina e India.*

*La Svizzera ha intensificato il proprio impegno nella collaborazione multilaterale turistica. Oltre alla nomina nell'Ufficio del Comitato del turismo dell'OCSE ha svolto anche una visita di lavoro all'Organizzazione mondiale del turismo. Grazie a questo ruolo più attivo gli interessi della Svizzera come piazza turistica possono essere meglio rappresentati, perché la Svizzera può svolgere un compito più importante nella definizione dei programmi delle organizzazioni multilaterali ed essere informata in tempo reale dei principali eventi, che riguardano il turismo internazionale. Queste informazioni sono prioritarie nella gestione attiva dei fattori strategici della politica svizzera del turismo, consentono azioni rapide e vengono messe costantemente a disposizione degli attori del turismo svizzero.*

Tra gennaio e settembre 2012 il numero dei pernottamenti nel settore alberghiero è retrocesso del 3,5 per cento in Svizzera rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Questo fenomeno ha riguardato ancora una volta i visitatori provenienti dai Paesi limitrofi europei, ossia Francia, Germania e Italia (-11,4 %). Inoltre anche gli Svizzeri sono stati meno numerosi a scegliere di trascorrere le vacanze in Svizzera (-1,2 %). D'altro canto la Svizzera gode di immutata popolarità tra i visitatori asiatici (+11,1 %).

La globalizzazione del turismo richiede un rafforzamento della cooperazione turistica a livello internazionale per salvaguardare gli interessi della piazza turistica svizzera. Nell'anno in esame la Svizzera ha intensificato il proprio impegno su questo fronte e ha concentrato i suoi sforzi a livello multilaterale. È membro del Comitato del turismo dell'OCSE e dell'Organizzazione mondiale del turismo (OMT). Le forme bilaterali di cooperazione rappresentano un'eccezione per la Svizzera, che sinora le ha praticate in primo luogo con i Paesi limitrofi. Si sta tuttavia valutando la possibilità di intensificare gli scambi con l'UE nel settore turistico. La Svizzera s'impegna a livello internazionale prima di tutto per garantire la libertà di viaggiare delle persone. Nell'anno in esame gran parte delle sue attività era mirata a facilitare il rilascio dei visti per i viaggiatori. La Svizzera incentiva inoltre lo scambio di conoscenze a livello internazionale, concentrandosi sulle questioni della sostenibilità del turismo. Gli elementi acquisiti vengono messi continuamente a disposizione dell'industria turistica.

### **9.3.1 Nomina nell'Ufficio del Comitato del turismo dell'OCSE**

Nell'anno in esame la Svizzera ha presentato la propria candidatura per ottenere un seggio all'interno dell'Ufficio del Comitato del turismo dell'OCSE. La candidatura è stata accettata in occasione della partecipazione alla Conferenza per il turismo dell'OCSE, che si è svolta nella Repubblica di Corea in settembre. La Svizzera è dunque membro dell'organo direttivo del Comitato del turismo insieme a sette altri vicepresidenti sostituiti e un vicepresidente. La Svizzera sarà così in grado di fare meglio valere i suoi interessi a favore del turismo nel lavoro del Comitato e contribuire a plasmare lo sviluppo delle analisi della politica del turismo dell'OCSE.

Il Comitato del turismo dell'OCSE ha elaborato un nuovo programma di lavoro biennale per il periodo 2013–2014. In qualità di membro ordinario del Comitato del turismo, la Svizzera ha potuto rappresentare i suoi interessi nell'elaborazione del programma. Nell'anno in esame ha inoltre contribuito al progetto *Tourism Trends and Policies 2012* con una presentazione della politica svizzera del turismo e all'interno del gruppo direttivo collabora attivamente al progetto *Green Innovation in Tourism*. Il primo studio, già pubblicato, fornisce una visione d'insieme delle diverse misure attuate dai Paesi dell'OCSE in materia di politica del turismo. Esso riveste una particolare importanza nello sviluppo della politica svizzera del turismo e tratta, tra l'altro, la tematica della valutazione delle misure di politica del turismo e fornisce così importanti input per il bilancio intermedio del turismo svizzero previsto nel 2014. Lo studio *Green Innovation in Tourism* offrirà un contributo importante all'acquisizione e alla diffusione delle conoscenze nell'ambito dello sviluppo sostenibile, definito come prioritario nella strategia di crescita per la piazza turistica svizzera.

### **9.3.2 Cooperazione con l'OMT**

Nell'anno in esame la Svizzera ha svolto una visita di lavoro presso l'OMT a Madrid, nel corso della quale sono stati identificati possibili ambiti concreti di cooperazione tra la Svizzera e l'OMT. In primo luogo la collaborazione dovrebbe consentire di sviluppare prospettive a lungo termine per la piazza finanziaria svizzera, che potrebbero servire come base per definire le priorità future della politica del turismo. Su questo tema è previsto un seminario tecnico per il 2013. Inoltre c'è stato uno scambio di esperienze sugli sforzi dell'OMT per facilitare i viaggi internazionali. Un altro potenziale ambito di cooperazione è stato individuato nella creazione di basi di conoscenze sul cambiamento climatico nella regione alpina.

### **9.3.3 Verifica della possibilità di intensificare gli scambi con l'UE nell'ambito del turismo**

Con il Trattato di Lisbona del 2009 il turismo ha riscosso un maggiore interesse nella politica dell'UE. Questa evoluzione è importante per la politica del turismo della Confederazione per diversi motivi. Prima di tutto la maggior parte dei turisti stranieri che pernottano negli alberghi proviene tuttora dall'UE. Nel 2011 il 37 per cento di tutti i pernottamenti negli alberghi in Svizzera ha riguardato visitatori provenienti dall'UE. Secondariamente la Svizzera, proprio per i visitatori asiatici, è

spesso tappa di un viaggio europeo. Di conseguenza le modifiche nella politica del turismo dell'UE o in altri campi relativi al turismo si ripercuotono direttamente sul turismo svizzero. In considerazione dell'importante ruolo che rivestono per la Svizzera e nell'ambito del programma di attuazione 2012–2015 della strategia di crescita per la piazza turistica svizzera, le misure di politica del turismo dell'UE sono seguite da vicino e sono oggetto di analisi dal profilo degli effetti sul turismo svizzero.

A tal fine, con l'aiuto della Missione svizzera presso l'UE, sono state raccolte informazioni sulle misure di politica del turismo previste dall'UE. La Svizzera ha inoltre partecipato per la prima volta alla Giornata europea del turismo, che si è svolta a Bruxelles in settembre. Grazie a queste attività, è al corrente degli sviluppi riguardanti il turismo all'interno dell'UE e, se necessario, può reagire rapidamente.

Dal momento che l'UE deve, in parte, affrontare le stesse sfide della Svizzera nell'ambito del turismo, uno scambio di esperienze con l'UE è utile alla Svizzera. Nel 2013 è dunque previsto una riunione tra tecnici.

### **9.3.4                    Attività nell'ambito della cooperazione economica                               allo sviluppo e per la promozione di un                               turismo sostenibile**

Nel quadro della cooperazione economica allo sviluppo, attuata dalla SECO, la Svizzera sostiene lo sviluppo di un turismo sostenibile nei Paesi beneficiari su richiesta di questi ultimi. Nell'anno in esame il progetto di promozione delle destinazioni turistiche in Indonesia ha riscosso un notevole successo, poiché la Svizzera è stata pregata di estendere la propria attività ad altri luoghi turistici. Diversi progetti sono stati lanciati per la promozione di un turismo sostenibile con il *Fair Trade in Tourism South Africa* e il *Tourism Child Protection Code*, che intende proteggere i bambini dallo sfruttamento sessuale nel turismo. La Svizzera partecipa inoltre al programma dell'UNESCO sul patrimonio mondiale per promuovere un turismo sostenibile.

**10**

**Allegati**

**10.1**

**Allegati 10.1.1–10.1.2**

*Parte I:* Allegati secondo l'articolo 10 capoverso 1 della legge sulle misure economiche esterne (per conoscenza)

**10.1.1****Impegno finanziario della Svizzera nel 2012  
nei confronti delle banche multilaterali di sviluppo****Versamenti della Svizzera alla Banca mondiale**

(in mio. fr.)

	2009	2010	2011	2012
<b>Impegni istituzionali</b>	<b>206,3</b>	<b>225,9</b>	<b>256,0</b>	<b>282,0</b>
BIRS, quota di capitale	0,0	0,0	0,0	0,0
SFI, quota di capitale	0,0	0,0	0,0	0,0
MIGA, quota di capitale	0,0	0,0	0,0	0,0
AIS, contributi	192,2	209,8	237,7	259,0
AIS-MDRI	14,1	16,1	18,3	23,0
<b>Iniziative speciali</b>	<b>30,2</b>	<b>30,3</b>	<b>29,4</b>	<b>28,9</b>
Fondo globale per l'ambiente <sup>1</sup>	29,5	29,5	29,2	28,5
Fondo per consulenti e persone distaccate <sup>1</sup>	0,7	0,8	0,2	0,4
<b>Totale dei versamenti della Svizzera</b>	<b>236,5</b>	<b>256,2</b>	<b>285,4</b>	<b>310,9</b>

<sup>1</sup> Fondi gestiti dalla Banca mondiale (incluso Young Professional Program dal 2008)**Versamenti della Svizzera alla Banca africana di sviluppo**

(in mio. fr.)

	2009	2010	2011	2012
<b>Impegni istituzionali</b>	<b>87,4</b>	<b>86,4</b>	<b>71,1</b>	<b>72,5</b>
BAfS, quota di capitale	0,0	0,0	6,0	6,0
FAfS, contributi	83,0	81,8	58,3	59,8
FAfS-MDRI	4,4	4,6	6,8	6,7
<b>Iniziative speciali</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>
Fondo per consulenti e persone distaccate	0,0	0,0	0,2	0,5
<b>Totale dei versamenti della Svizzera</b>	<b>87,4</b>	<b>86,4</b>	<b>71,3</b>	<b>73,0</b>

**Versamenti della Svizzera alla Banca asiatica di sviluppo**  
(in mio. fr.)

	2009	2010	2011	2012
<b>Impegni istituzionali</b>	<b>14,2</b>	<b>13,7</b>	<b>14,6*</b>	<b>8,2</b>
BAS, quota di capitale	0,0	0,0	1,3	1,4
FAS, contributi	14,2	13,7	13,4	6,8
<b>Iniziative speciali</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Fondo per consulenti e persone distaccate	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale dei versamenti della Svizzera</b>	<b>14,2</b>	<b>13,7</b>	<b>14,6</b>	<b>8,2</b>

\* Differenze arrotondate.

**Versamenti della Svizzera alla Banca interamericana di sviluppo**  
(in mio. fr.)

	2009	2010	2011	2012
<b>Impegni istituzionali</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4,0</b>	<b>1,2</b>
BIS, quota di capitale	0,0	0,0	1,4	1,2
IIC, quota di capitale	0,0	0,0	0,0	0,0
FSO, contributi	0,0	0,0	2,6	0,0
<b>Iniziative speciali</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>
MIF, contributi	0,3	0,6	0,7	1,0
Fondo per consulenti e persone distaccate	0,0	0,0	0,2	0,5
<b>Totale dei versamenti della Svizzera</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>4,9</b>	<b>2,7</b>

**Versamenti della Svizzera alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo**  
(in mio. fr.)

	2009	2010	2011	2012
<b>Impegni istituzionali</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
BERS, quota di capitale	1,2	0,0	0,0	0,0
<b>Iniziative speciali</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>2,1</b>
Fondo per consulenti e persone distaccate	0,3	0,5	0,0	2,1
<b>Totale dei versamenti della Svizzera</b>	<b>1,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>2,1</b>

## 10.1.2

### Autorizzazioni per ispezioni pre-imbarco per conto di Stati esteri

L'ordinanza del 17 maggio 1995 sull'esecuzione di ispezioni pre-imbarco<sup>132</sup>, emanata in relazione all'Accordo dell'OMC sulle ispezioni pre-imbarco<sup>133</sup>, disciplina l'autorizzazione, l'esecuzione e la sorveglianza di tali ispezioni (essenzialmente la verifica di qualità, quantità e prezzo) effettuate in Svizzera per conto di Stati esteri da società specializzate. Tali società necessitano di un'autorizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca per ogni Stato mandante.

Secondo l'articolo 15 dell'ordinanza, ogni anno è pubblicata una lista su cui figurano gli enti che dispongono di un'autorizzazione a eseguire in Svizzera ispezioni pre-imbarco e i Paesi ai quali si riferisce l'autorizzazione.

Attualmente, sono cinque le società d'ispezione che dispongono di simili autorizzazioni: il Bureau Véritas/BIVAC (Switzerland) AG a Weiningen (Véritas), la Cotecna Inspection SA a Ginevra (Cotecna), la Inspectorate (Suisse) SA a Prilly (Inspectorate), l'Intertek Testing Services Switzerland Ltd SA a Monnaz (Intertek) e la Société Générale de Surveillance SA a Ginevra (SGS).

Le corrispondenti autorizzazioni si riferiscono a 29 Paesi, cinque dei quali non sono membri dell'OMC. Qui di seguito sono elencati in ordine alfabetico i Paesi e gli enti per le ispezioni pre-imbarco<sup>134</sup>; la data di riferimento è il 1° dicembre 2012<sup>135</sup>.

Paese e appartenenza all'OMC (* ) = non membro	Ente per le ispezioni pre-imbarco	Autorizzazione valida dal:
Angola	Veritas	28.02.2002
	Cotecna	25.10.2006
	SGS	31.10.2006
Bangladesh	Intertek	07.06.2000
Benin	Veritas	21.06.2000
Burkina Faso	Cotecna	10.08.2004
Burundi	SGS	01.09.1996
Camerun	SGS	01.09.1996
Ciad	Veritas	02.01.2004
Congo (Brazzaville)	Cotecna	22.08.2006
Congo (Kinshasa)	Veritas	24.03.2006
Costa d'Avorio	Veritas	15.03.2000
Ecuador	SGS	01.09.1996
Filippine	Veritas	13.12.2011
Guinea	Veritas	30.05.2008
Guinea equatoriale (*)	Cotecna	27.05.2008

<sup>132</sup> RS 946.202.8

<sup>133</sup> RS 0.632.20; allegato 1A.10

<sup>134</sup> L'elenco può contenere anche autorizzazioni i cui mandati di ispezione sono semplicemente sospesi, ma non rescissi, e che pertanto possono nuovamente diventare operativi.

<sup>135</sup> L'elenco si trova anche su Internet:  
[www.seco.admin.ch/themen/00513/00514/index.html?lang=it](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00514/index.html?lang=it).

Paese e appartenenza all'OMC (* ) = non membro	Ente per le ispezioni pre-imbarco	Autorizzazione valida dal:
Haiti	SGS	12.09.2003
Indonesia	SGS	09.04.2003
	Veritas	13.12.2011
Iran (*)	SGS	01.03.2000
	Veritas	06.03.2001
	Cotecna	10.02.2009
	Inspectorate	30.11.2010
Liberia (*)	Veritas	08.12.1997
Mali	Veritas	20.02.2007
Mauritania	SGS	01.09.1996
Mozambico	Intertek	27.03.2001
Niger	Cotecna	08.12.1997
Nigeria	SGS	01.09.1999
	Intertek	21.03.2012
	Veritas	02.01.2004
Repubblica Centrafricana	Veritas	02.01.2004
Senegal	Cotecna	22.08.2001
Sierra Leone	Intertek	14.02.2007
Somalia (*)	Veritas	26.04.2010
Tanzania (soltanto Zanzibar)	SGS	01.04.1999
Uzbekistan (*)	Intertek	07.06.2000
	SGS	10.04.2001
	Veritas	13.12.2011

## 10.2

### **Allegati 10.2.1–10.2.2**

*Parte II:* Allegati secondo l'articolo 10 capoversi 2 e 3 della legge sulle misure economiche esterne (per approvazione)