Messaggio concernente l'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e la Repubblica di Croazia

del 9 gennaio 2002

9.2.2.1 Parte generale

9.2.2.1.1 Compendio

Dopo la caduta del Muro di Berlino e la disgregazione dell'Unione Sovietica, l'UE e gli Stati dell'AELS si sono impegnati a integrare nel sistema di libero scambio dell'Europa occidentale gli Stati dell'Europa orientale e centrale che erano venuti a costituirsi ex novo o che avevano acquisito l'indipendenza. Questi sforzi sono sfociati, nella prima metà degli anni Novanta del secolo scorso, nella conclusione di accordi di associazione, da parte dell'UE, e di accordi di libero scambio, da parte degli Stati dell'AELS, con numerosi Paesi dell'Europa centrale e orientale. Per ovvi motivi, il coinvolgimento degli Stati dell'ex Jugoslavia è stato possibile soltanto in epoca più recente. Il primo partner è stato la Slovenia (accordo di libero scambio AELS-Slovenia, in vigore dal 1998; accordo di associazione UE-Slovenia, in vigore dal 1999), quindi è stata la volta della Macedonia (accordo di libero scambio AELS-Macedonia, concluso nel 2000; accordo di associazione UE-Macedonia, concluso nel 2001). Il 21 giugno 2001 è stato siglato il presente accordo di libero scambio con la Croazia. Dal canto suo, nell'ottobre 2001 l'UE ha firmato con la Croazia un accordo di associazione.

L'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e la Croazia copre il settore dei prodotti industriali, nonché il settore del pesce e degli altri prodotti del mare. Nel settore dei prodotti agricoli, i diversi Stati dell'AELS hanno concluso accordi bilaterali con la Croazia. Le facilitazioni di accesso ai mercati degli Stati dell'AELS hanno lo scopo di sostenere il processo di transizione verso un'economia di mercato nel quale la Croazia è impegnata. Il suddetto Accordo contribuisce parimenti a promuovere il coinvolgimento della Croazia nella cooperazione economica e nell'integrazione europea.

Il presente Accordo è strutturato in modo asimmetrico per tenere conto dei differenti livelli di sviluppo della Croazia e degli Stati dell'AELS. Mentre gli Stati dell'AELS rinunciano a percepire dazi e altri tributi dal momento dell'entrata in vigore dell'Accordo, alla Croazia è accordato un periodo transitorio fino al 2007 per lo smantellamento tariffario progressivo. All'entrata in vigore dell'Accordo, circa il 50 per cento delle esportazioni svizzere saranno esentate da qualsiasi dazio o tributo. Durante il periodo di transizione, gli altri prodotti d'esportazione fruiranno di riduzioni progressive dei dazi, sino al conseguimento del pieno regime di libero scambio. Un dispositivo speciale impedisce che con la futura entrata in vigore dell'Accordo d'associazione fra l'UE e la Croazia, i Paesi dell'AELS sottostiano a condizioni d'accesso al mercato croato meno favorevoli rispetto a quelle offerte ai membri dell'UE. Attualmente, la Svizzera accorda su base autonoma alla Croazia i vantaggi concessi ai Paesi in sviluppo conformemente al sistema svizzero di preferenze tariffali (Sistema di preferenze generalizzate, SPG). Le concessioni tariffali svizzere corrispon-

dono in ampia misura a un consolidamento delle concessioni SPG esistenti, ma ora sulla base della reciprocità.

Le concessioni tariffali accordate dalla Svizzera nel quadro dell'accordo bilaterale sui prodotti agricoli e alcuni prodotti trasformati concernono esclusivamente i dazi e non vanno oltre a quelle accordate in passato ad altri partner di libero scambio.

9.2.2.1.2 Situazione economica della Croazia

Dal punto di vista economico, la Croazia non ha sofferto i disordini politici e i conflitti bellici quanto gli altri Stati sorti dalla dissoluzione dell'ex Jugoslavia. Sotto il regime di Tadjman, le riforme economiche necessarie sono appena state avviate, tuttavia per gran parte degli anni Novanta l'economia ha conosciuto una crescita e solo nel 1998 c'è stata una grave recessione, anche se di breve durata. Già nel 1999 è seguita una ripresa economica, che continua tuttora e che dovrebbe protrarsi anche negli anni a venire con un tasso medio di crescita del 3,5-4 per cento annuo. Con la partenza di Tadjman, il nuovo governo è confrontato con condizioni iniziali certamente migliori rispetto a quelle attualmente predominanti negli altri Stati dell'ex Jugoslavia. Il nuovo governo ha così potuto portare avanti le riforme economiche e in particolar modo compiere importanti progressi nella legislazione in materia di investimenti e privatizzazioni.

La Croazia è stata giudicata positivamente dal FMI quanto al rispetto del bilancio del 2000 e i relativi obiettivi per il 2001. Il debito estero sembra già consolidato, le riserve monetarie sono aumentate considerevolmente e la situazione economica migliora molto più rapidamente di quanto non si prevedesse soltanto un anno fa. Il tasso di inflazione, situato tra il 4-5 per cento, è anch'esso inferiore al previsto.

La situazione del mercato del lavoro e lo sviluppo della produzione risultano tuttavia molto meno rosei. I disoccupati (circa il 20 per cento), sommati ai pensionati, sono più numerosi della popolazione attiva. Tanto la produzione industriale quanto quella agricola sono sempre deboli. Il settore dei servizi mostra invece segnali di netta ripresa: in quanto destinazione turistica, la Croazia è un Paese con un'enorme potenziale; tuttavia la forte dipendenza dal turismo rende l'economia particolarmente vulnerabile e sensibile a eventuali altri disordini nella regione dei Balcani.

Il commercio esterno della Croazia è in crescita costante ma resta fortemente deficitario rispetto alle altre economie di transizione. Il partner commerciale principale della Croazia è, di gran lunga, l'Unione europea, da dove proviene il 60 per cento delle importazioni e cui è destinato il 50 per cento delle esportazioni croate. Gli investimenti diretti esteri in Croazia attualmente non rivestono che un ruolo secondario poiché le riforme strutturali sono state intraprese soltanto parzialmente e l'instabilità in questa regione persiste. La Croazia è membro dell'OMC dal novembre 2000.

9.2.2.1.3 Relazioni economiche fra la Svizzera e la Croazia

L'importanza della Croazia per il commercio esterno svizzero è piuttosto modesta. Per la Croazia il commercio con la Svizzera è deficitario. Mentre le esportazioni svizzere verso la Croazia sono aumentate leggermente nel corso degli anni Novanta,

raggiungendo nel 2000 un importo di circa 170 milioni di franchi, negli ultimi anni le importazioni sono oscillate fra i 30 e i 45 milioni di franchi (nel 2000: 36 milioni di franchi).

La Svizzera esporta in Croazia soprattutto macchine, prodotti farmaceutici e altri prodotti chimici, nonché carta. Le importazioni interessano essenzialmente macchine, legno, prodotti metallici, mobili e prodotti agricoli. Gli investimenti diretti svizzeri in Croazia si aggirano attorno ai 150 milioni di franchi, mettendo la Svizzera al terzo posto nella classifica dei più grandi investitori in Croazia. Questi investimenti diretti si concentrano nei settori del cemento e dell'imballaggio.

Dal profilo giuridico, le relazioni economiche fra la Svizzera e la Croazia sono attualmente rette dall'Accordo di commercio e di cooperazione economica del 2000, dall'Accordo di protezione degli investimenti del 1997 e dalla Convenzione di doppia imposizione del 1999.

9.2.2.2 Parte speciale

9.2.2.2.1 Svolgimento dei negoziati

La prima tappa verso il disciplinamento contrattuale della cooperazione con la Croazia è consistita in una dichiarazione di cooperazione firmata dagli Stati dell'AELS e la Croazia il 19 giugno 2000. Il 26-27 ottobre 2000, in occasione della prima riunione del Comitato misto istituito da questa dichiarazione, è stato deciso di avviare immediatamente i negoziati in vista di un accordo di libero scambio. Essi si sono conclusi il 23 febbraio 2001, dopo soltanto due cicli di negoziati.

9.2.2.2.2 Contenuto dell'Accordo di libero scambio

Ad eccezione del trattamento dei prodotti agricoli trasformati, l'Accordo di libero scambio con la Croazia ricalca in gran parte quelli degli Stati dell'AELS già conclusi con gli altri Stati dell'Europa centrale e orientale. Ne sono interessati i prodotti industriali, il pesce e altri prodotti del mare (*art. 2*). Visto che l'UE ha concesso alla Croazia un accesso libero e gratuito al suo mercato per tutte le merci, inclusi i prodotti agricoli (eccetto tre categorie) nel quadro di un accordo di associazione e stabilizzazione, gli Stati dell'AELS non hanno potuto introdurre nell'accordo di libero scambio l'usuale Protocollo A sui prodotti agricoli trasformati, né l'uguaglianza di trattamento con la CE che vi è statuita. A proposito di queste merci, la Svizzera è tuttavia riuscita far valere le sue principali rivendicazioni nell'Accordo bilaterale relativo al commercio dei prodotti agricoli.

L'accordo di libero scambio è di tipo asimmetrico e tiene quindi conto delle differenze nello sviluppo economico. Mentre gli Stati dell'AELS si impegnano a sopprimere completamente i dazi e i gravami al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo, la Croazia si vede accordare un periodo transitorio fino al 2007 per lo smantellamento tariffario graduale (*art. 4*). Tuttavia, con l'entrata in vigore dell'Accordo, più del 50 per cento delle esportazioni svizzere beneficeranno della soppressione di tutti i dazi doganali e gravami. La soppressione dei dazi doganali da parte della Croazia è basata su un parallelismo con L'UE. Disposizioni speciali garantiscono che anche dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione con-

cluso tra UE e Croazia, gli Stati dell'AEELS godranno di condizioni di accesso al mercato croato altrettanto favorevoli rispetto a quelle dell'UE.

Le regole d'origine (art. 3 e Allegato III) corrispondono a quelle del cumulo paneuropeo. Il Protocollo d'intesa relativo all'Accordo di libero scambio prevede l'imminente adesione della Croazia al sistema europeo di cumulo in materia di origine. Attualmente i materiali semilavorati degli Stati dell'AEELS e della Croazia prevedono la possibilità di essere cumulati su una base bilaterale e di ottenere un'origine preferenziale in occasione della loro importazione in uno Stato contraente. L'anti-concorrenziale rimborso dei dazi prelevati sulle importazioni di Paesi terzi (cosiddetto *drawback*) sarà autorizzato ancora per un breve periodo transitorio (sino alla fine del 2004). Analogamente agli Accordi conclusi in passato dagli Stati dell'AEELS, l'Accordo con la Croazia contiene disposizioni sui dazi e sulle restrizioni commerciali quantitative (*art. 4-8*).

Allo scopo di assicurare il buon funzionamento dell'Accordo e di facilitare la cooperazione tra le autorità doganali, sono state introdotte, a richiesta della Croazia, diverse disposizioni di assistenza amministrativa reciproca (*Allegato IV*), finalizzate segnatamente allo scambio di informazioni. Detto Allegato non contiene misure coercitive ed è conforme alle disposizioni della Convenzione dell'AEELS, nonché a quelle in vigore tra la Svizzera e la CE.

Rispetto ai precedenti accordi di libero scambio tra gli Stati dell'AEELS e Stati terzi, i contenuti e il piano del presente Accordo sono stati ristrutturati per una migliore coerenza. L'accordo contiene segnatamente disposizioni sui monopoli di Stato a carattere commerciale (*art. 9*), sui regolamenti tecnici (*art. 10*) nonché una specifica clausola evolutiva in materia di appalti pubblici (*art. 15*). Esso prevede ugualmente disposizioni sulla protezione della proprietà intellettuale (*art. 14*) in virtù delle quali le Parti contraenti si impegnano ad assicurare un livello di protezione corrispondente allo standard degli accordi tra Stati AEELS e Stati terzi e quindi superiore allo standard stabilito nelle relative disposizioni dell'Accordo sugli ADPIC/TRIPS dell'OMC. Dal momento che è ancora in sospeso l'applicazione di una direttiva CE nell'ambito dello SEE, la Norvegia ha tuttavia sancito una riserva in relazione alle disposizioni sulla protezione dei brevetti e sulle licenze obbligatorie. Tale riserva dovrà essere verificata da parte degli Stati contraenti un anno dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di libero scambio.

Una serie di disposizioni quadro hanno lo scopo di assicurare il buon funzionamento dell'Accordo: dazi e regolamenti interni (*art. 12*), pagamenti e trasferimenti (*art. 13*), regole di concorrenza tra aziende (*art. 19*), sovvenzioni (*art. 20*) e anti-dumping (*art. 21*).

L'Accordo prevede inoltre una clausola generale evolutiva che permette l'approfondimento della cooperazione economica e la possibilità di estendere il campo di applicazione dell'Accordo a settori non ancora coperti (*art. 30*). Gli Stati contraenti riconoscono la crescente importanza dei servizi e degli investimenti, motivo per cui in una clausola evolutiva speciale è indicata la possibilità di liberalizzare tali settori (*art. 16*).

L'Accordo prevede inoltre le usuali clausole di salvaguardia e disposizioni derogatorie (*art. 17, 18, 22 e 23*), comprese le difficoltà nella bilancia dei pagamenti (*art. 24*).

Gli articoli relativi al Comitato misto servono all'applicazione dell'Accordo (*art. 25 e 26*). Altre disposizioni riguardano la validità, l'esecuzione, l'applicazione e la modifica dell'Accordo (*art. 33-40*). Come in altri accordi di libero scambio conclusi tra gli Stati AELS e Stati terzi, il Comitato misto ha il potere di decidere di propria competenza della modifica degli allegati dell'accordo (*art. 32*). Ne risulta per la Svizzera che il Consiglio federale è autorizzato ad approvare le modifiche degli allegati. L'applicazione di questo accordo da parte delle Camere federali comporta una delega di tale competenza al Consiglio federale (vedi GAAC 51/IV, pag. 395 segg.).

Per quanto concerne la composizione delle controversie, il testo utilizzato in altri accordi dell'AELS è stato rielaborato allo scopo di distinguere meglio i relativi provvedimenti e procedure. Il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo incombe essenzialmente al Comitato misto, il quale rappresenta in particolare il forum privilegiato per risolvere le liti (*art. 27*). Se il Comitato misto non trova entro tre mesi una soluzione di comune accordo, la Parte contraente svantaggiata può adottare provvedimenti temporanei (*art. 28*). In caso di controversie in merito all'interpretazione dei diritti e degli obblighi delle Parti contraenti, può essere aperta, dopo 90 giorni, la procedura d'arbitrato, se le consultazioni dirette o in seno al Comitato misto sono risultate infruttuose; le decisioni del tribunale arbitrale sono definitive e vincolano le Parti alla controversia (*art. 29*). A seconda della decisione del tribunale arbitrale, eventuali provvedimenti temporanei secondo l'articolo 28 che siano già stati adottati dovranno essere annullati.

L'Accordo entrerà in vigore il 1° gennaio 2002 per le Parti che avranno depositato i loro strumenti di ratifica entro tale data, a condizione che anche la Croazia vi abbia provveduto (*art. 39*). Nel caso contrario, l'entrata in vigore dell'accordo è prevista per le altre Parti il primo giorno del terzo mese successivo al giorno del deposito degli strumenti di ratifica. L'Accordo prevede anche la possibilità di un'applicazione provvisoria.

L'Accordo (come pure l'accordo bilaterale sul commercio di prodotti agricoli) è applicato provvisoriamente dalla Svizzera, in virtù dell'articolo 2 della legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne (RS 946.201), dal 1° gennaio 2002. Le modifiche necessarie a livello di disposti ordinativi sono entrate in vigore il 1° gennaio 2002.

L'applicazione provvisoria evita il pericolo che l'economia svizzera risulti temporaneamente esposta a condizioni d'accesso al mercato croato meno favorevoli rispetto ai suoi concorrenti. Tale pericolo è reale, in quanto il 1° gennaio 2002 è entrato in vigore un accordo interinale tra l'UE e la Croazia, che è stato concluso contemporaneamente all'accordo di associazione e prevede l'istituzione di relazioni di libero scambio tra le Parti contraenti.

9.2.2.2.3 Protocollo d'intesa

All'Accordo è allegato un protocollo d'intesa, che costituisce parte integrante dello stesso. Esso contiene precisazioni e dichiarazioni d'intenti relative a singole disposizioni dell'Accordo.

9.2.2.2.4 Accordo bilaterale sul commercio di prodotti agricoli

Ciascuno Stato dell'AELS ha concluso con la Croazia un accordo bilaterale relativo al commercio dei prodotti agricoli non trasformati e di alcuni prodotti agricoli trasformati. Questi accordi sono legati giuridicamente all'Accordo di libero scambio e non possono essere applicati in maniera autonoma.

Le concessioni accordate dalla Svizzera concernono esclusivamente la riduzione o la soppressione di dazi all'importazione di determinati prodotti agricoli dichiarati di particolare interesse dalla Croazia. La Croazia non beneficia di alcun privilegio che la Svizzera non abbia già accordato ad altri partner di libero scambio. Dal canto suo, la Croazia ha accordato alla Svizzera concessioni per il bestiame d'allevamento, il latte, il formaggio, le patate da semina, la pectina, l'estratto di caffè e il metanolo rettificato.

Per le ragioni già menzionate, si è potuta ottenere soltanto qualche limitata concessione sui prodotti agricoli trasformati, ossia l'esenzione reciproca dai dazi per le zuppe e le salse.

9.2.2.3 Ripercussioni economiche, finanziarie e sull'effettivo del personale per la Svizzera

9.2.2.3.1 Ripercussioni economiche

Fino all'applicazione provvisoria dell'Accordo, la Croazia ha beneficiato di agevolazioni doganali della Svizzera sulla base del Sistema di preferenze generalizzate (SPG) per Paesi in sviluppo. Dal momento dell'applicazione provvisoria dell'Accordo, la Svizzera nega alla Croazia il regime preferenziale SPG. Le concessioni tariffali accordate significano infatti, in ampia misura, un consolidamento, su base di reciprocità, delle preferenze sinora concesse.

Con lo smantellamento da parte della Croazia di tutti i dazi prelevati sui prodotti industriali e di una parte di quelli agricoli, l'Accordo di libero scambio e l'accordo bilaterale sui prodotti agricoli avranno ripercussioni positive sulle imprese e sui consumatori svizzeri. Aumenteranno e miglioreranno inoltre le possibilità di sbocco sul mercato croato per l'industria e l'agricoltura svizzera. Nel 2000, il valore delle esportazioni svizzere verso la Croazia ha raggiunto i 170 milioni di franchi. Dato che per i prodotti agricoli la Svizzera ha accordato soltanto le concessioni già attribuite in passato ai suoi altri partner di libero scambio, non sono attese ricadute significative nel settore dell'agricoltura svizzera.

È nell'interesse della Svizzera ampliare la propria rete di accordi di libero scambio in Europa, anche nella prospettiva di un'eventuale estensione del sistema cumulativo paneuropeo.

9.2.2.3.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le ripercussioni finanziarie dell'Accordo di libero scambio per la Confederazione sono minime, poiché una gran parte delle importazioni provenienti dalla Croazia sono già esentate dai dazi in virtù del Sistema di preferenze generalizzate (SPG). La

modesta perdita di guadagno sui dazi imputabile all'Accordo dev'essere valutata alla luce delle migliorate possibilità di sbocco sul mercato croato per l'industria e l'agricoltura svizzera. Quanto ai Cantoni, l'Accordo non avrà ripercussioni né sul piano finanziario né sugli effettivi del personale.

9.2.2.4 Programma di legislatura

L'Accordo è conforme al contenuto dell'obiettivo 2 «Sviluppare la presenza svizzera nella politica estera e di sicurezza nei settori del promovimento della pace, della difesa dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo – Migliorare la posizione e la percezione della Svizzera all'estero» e dell'obiettivo 3 «Adoperarsi a favore di un ordine economico mondiale aperto e durevole» del Rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2037). L'obiettivo 2 prevede esplicitamente la partecipazione e la cooperazione della Svizzera alla costruzione e allo sviluppo, negli Stati dell'Europa dell'Est, di economie in grado di funzionare secondo le regole dell'economia di mercato.

9.2.2.5 Rapporto con gli altri strumenti della politica commerciale e con il diritto europeo

Sia gli Stati dell'AELS che la Croazia sono membri dell'OMC. Essi ritengono che il presente Accordo, così come gli accordi di libero scambio conclusi precedentemente, siano compatibili con gli impegni assunti nel quadro degli accordi del GATT/OMC. Simili Accordi sono tuttavia sottoposti a un esame da parte degli organi competenti dell'OMC e possono essere oggetto di una procedura di composizione delle controversie.

Il presente Accordo è altresì conforme agli obiettivi della politica d'integrazione europea, in quanto il suo contenuto corrisponde in ampia misura alle disposizioni di carattere commerciale dell'accordo di associazione concluso dall'UE con la Croazia nonché al rispettivo accordo interinale. L'accordo bilaterale sul commercio di prodotti agricoli rispecchia i differenti regimi commerciali della CE e della Svizzera nel settore agricolo.

9.2.2.6 Validità per il Principato del Liechtenstein

Il Principato del Liechtenstein è uno Stato firmatario dell'Accordo. In virtù del Trattato di unione doganale del 29 marzo 1923 tra la Svizzera e il Liechtenstein (RS 0.631.112.514), la Svizzera applica anche al Liechtenstein le disposizioni doganali previste nell'Accordo di libero scambio con la Croazia.

Quanto all'Accordo bilaterale tra la Svizzera e la Croazia relativo al commercio dei prodotti agricoli, il Principato del Liechtenstein vi sarà vincolato fintanto che sarà legato alla Svizzera da un'unione doganale.

9.2.2.7

Pubblicazione degli allegati dell'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e la Croazia

Gli allegati dell'Accordo di libero scambio comprendono diverse centinaia di pagine contenenti prevalentemente disposizioni di natura tecnica. Si possono richiedere all'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale e sono disponibili sul sito Internet del segretariato dell'AELS¹. Sarebbe inopportuno pubblicarli nel Foglio federale e nella Raccolta ufficiale (cfr. art. 4 e 14 cpv. 4 della legge sulle pubblicazioni ufficiali, RS 170.512). Tuttavia, a causa delle loro implicazioni per gli attori dell'economia, gli allegati III e IV devono essere pubblicati. Il primo contiene disposizioni sulle regole d'origine determinanti per il regime tariffario preferenziale e sulle modalità della cooperazione amministrativa, mentre il secondo contiene disposizioni sull'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale.

9.2.2.8

Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), gli affari estesi competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali si evince dall'articolo 166 capoverso 2 Cost. L'Accordo in questione può essere denunciato in qualsiasi momento, con un preavviso di sei mesi. L'Accordo bilaterale relativo al commercio dei prodotti agricoli non contiene clausole relative alla denuncia; esso forma però un tutt'uno con l'Accordo di libero scambio e può essere denunciato alle stesse condizioni (vedi anche a questo proposito l'art. 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, RS 0.111). Non prevede né l'adesione a un'organizzazione internazionale, né implica un'unificazione multilaterale del diritto. Per questi motivi, il decreto federale sottoposto per approvazione al Parlamento non sottostà al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

3195

¹ (<http://secretariat.efta.int/library/legal/fta/croatia/>).