



25.01.2023

Documento d'accompagnamento allo studio esterno sugli effetti della regionalizzazione delle norme di origine negli accordi di libero scambio

Promuovere l'utilizzo degli accordi di libero scambio con il cumulo dell'origine: il potenziale economico di una «regionalizzazione delle norme di origine»

Norme di origine: un elemento chiave nell'utilizzo degli accordi di libero scambio

La Svizzera vanta attualmente una rete di 35 accordi di libero scambio (ALS) con 73 Paesi¹. Da qualche anno la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) analizza in che misura le imprese svizzere fanno capo a questi accordi per risparmiare sui dazi doganali e studia come aumentare questa quota². Sussiste ancora un notevole potenziale per migliorare l'utilizzo degli ALS e quindi, per le imprese, per realizzare risparmi supplementari sui dazi doganali. Ogni anno vengono ancora riscossi dazi per un totale di circa 800 milioni di franchi su importazioni ed esportazioni da e verso Paesi con i quali la Svizzera ha concluso un ALS.

Complessità delle norme di origine

Le norme di origine preferenziali sono uno dei motivi per cui talvolta non si utilizzano le tariffe preferenziali previste dagli ALS. Il sondaggio condotto dalla SECO tra il 2021 e il 2022 su un campione di 418 imprese esportatrici svizzere mostra che l'utilizzo degli ALS comporta oneri amministrativi. I «fattori deterrenti» più citati sono i requisiti per l'origine preferenziale (260 menzioni) e l'ottenimento dei documenti necessari per farne richiesta (240 menzioni)³. Le imprese possono chiedere l'applicazione delle aliquote preferenziali definite negli ALS a condizione che i loro prodotti soddisfino le norme di origine previste. Per poter beneficiare di una riduzione o dell'eliminazione dei dazi nel Paese con cui la Svizzera ha concluso un ALS, il bene in questione dev'essere stato prodotto prevalentemente in Svizzera (la norma di origine specifica al prodotto può p. es. stabilire che il valore aggiunto durante la produzione in Svizzera deve raggiungere almeno il 40 per cento del prezzo di vendita del prodotto). Le norme di origine preferenziali definite in un ALS variano da prodotto a prodotto e da accordo ad accordo: non tutti gli ALS della Svizzera contengono le stesse norme e anche gli ALS conclusi da altri partner, come l'UE, prevedono norme diverse. Il proliferare degli accordi di libero scambio e quindi delle norme di origine vigenti contribuisce al fenomeno comunemente definito «spaghetti bowl».

Pertinenza per l'economia svizzera

In quanto economia altamente sviluppata, ma con un mercato interno relativamente piccolo, la Svizzera è strettamente integrata nelle catene del valore internazionali e deve poter contare sull'accesso ai mercati esteri sia per le importazioni che per le esportazioni. Acquistando beni intermedi all'estero, le imprese corrono il rischio che nei loro prodotti d'esportazione la rispettiva quota superi i limiti stabiliti in un determinato ALS, nel qual caso non potrebbero beneficiare dell'aliquota preferenziale concordata.

¹ [Accordi di libero scambio](#)

² [Utilizzo degli accordi di libero scambio](#)

³ [Rapporto sui risultati del sondaggio condotto presso le aziende esportatrici svizzere sull'utilizzo degli accordi di libero scambio \(in francese\)](#)

Come risolvere il problema

Ci sono due modi per risolvere il problema delle norme di origine troppo restrittive e promuovere così l'utilizzo degli ALS. Il primo è quello di fissare norme più liberali, riducendo la soglia per i prodotti originari (p. es. portando dal 60 al 40 per cento il valore aggiunto durante la produzione in Svizzera rispetto al prezzo di vendita). Il secondo modo consiste invece nel consentire il cumulo dell'origine, cioè nel considerare come originari non soltanto i beni intermedi svizzeri, ma anche quelli dei Paesi partner. L'indagine condotta dalla SECO presso gli esportatori conferma che per le aziende questa possibilità di cumulo⁴ è molto importante.

Il concetto di «regionalizzazione delle norme di origine negli ALS»

In tutto il mondo gli accordi di libero scambio stanno proliferando, siano essi bilaterali o regionali. La rete di ALS stipulati dai Paesi partner assomiglia sempre più alla nostra. La Svizzera e l'UE ne sono un buon esempio: oltre il 70 per cento dei partner con cui la Svizzera ha concluso un ALS dispone di un accordo simile anche con l'UE. Sebbene la riduzione dei dazi sia diversa da un ALS all'altro, tutti questi accordi perseguono un obiettivo comune: eliminare la maggior parte dei dazi sui prodotti industriali. Tuttavia, gli operatori economici beneficiano soltanto in parte di queste agevolazioni tariffarie perché si procurano beni intermedi da Paesi terzi. Numerosi partner stanno attualmente studiando come migliorare l'utilizzo degli ALS.

La maggior parte degli ALS prevede oggi solo il cumulo bilaterale, vale a dire che per soddisfare le norme di origine (p. es. nell'ALS Svizzera-Cina) è possibile sommare («cumulare») il valore aggiunto creato nei territori delle parti (in questo caso in Svizzera e in Cina), ma solo tra queste due parti contraenti. Nel contesto della Convenzione PEM⁵, a cui hanno aderito 25 parti, la Svizzera dispone di ulteriori possibilità di cumulo, tra cui quello diagonale⁶.

Per ovviare ai limiti imposti dagli ALS bilaterali, i partner di libero scambio comuni potrebbero collegare i loro accordi «regionalizzando» le norme di origine ivi previste. Ciò equivarrebbe alla formazione di una zona di origine cumulativa composta da tre o più ALS. Questo significa che nel commercio all'interno della zona di cumulo tutti i beni intermedi originari dei Paesi interessati potrebbero essere sommati. Esempio: la Svizzera e l'UE dispongono entrambi di un ALS con il Giappone. Se le norme di origine di questi accordi fossero regionalizzate, i beni intermedi svizzeri ed europei potrebbero essere sommati al momento di esportare un prodotto verso il Giappone. Per le aziende in Svizzera, nell'UE e in Giappone sarebbe quindi più facile rispettare le norme di origine degli ALS e beneficiare maggiormente delle aliquote preferenziali. Per istituire una tale zona di cumulo bisognerebbe modificare le norme di origine fissate in tali ALS, cosa che richiede il consenso di tutte le parti interessate. Le altre disposizioni, comprese le concessioni tariffarie che i partner si sono accordati a vicenda, rimarrebbero invariate. L'accordo di partenariato transpacifico⁷ prevede una tale possibilità di cumulo tra i suoi membri⁸.

⁴ [Rapporto del sondaggio condotto presso le aziende esportatrici svizzere sull'utilizzo degli accordi di libero scambio \(in francese\)](#)

⁵ [Convenzione regionale del 15 giugno 2011 sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee](#)

⁶ Introducendo una zona di cumulo diagonale, la Convenzione PEM è un testo precursore nell'applicazione di possibilità di cumulo che vanno oltre il cumulo bilaterale. Per maggiori informazioni cfr. [«Cumulo negli accordi di libero scambio – UDSC»](#)

⁷ Il "Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership" (CPTPP) è un accordo di libero scambio tra Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore e Vietnam concluso nel 2018.

⁸ [How to read the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership](#)

Regionalizzazione delle norme di origine: risultati di uno studio esterno

Su incarico della SECO, la società di ricerca e consulenza Ecoplan e l'Università di San Gallo hanno realizzato uno studio sull'impatto economico della regionalizzazione⁹ delle norme di origine contenute negli ALS. Secondo un modello di equilibrio multinazionale e multisettoriale, parametrizzato soprattutto in base ai dati sui flussi commerciali emersi dal monitoraggio della SECO¹⁰, lo studio esamina gli effetti di una regionalizzazione tra diverse costellazioni di Paesi e suddivide tali effetti per settore. Lo studio si concentra sul settore industriale (compresa l'industria alimentare) e non include quindi né l'agricoltura né i servizi. A causa della non disponibilità di certi dati e delle ipotesi prese in considerazione, i risultati vanno interpretati con una cautela, in particolare per quanto riguarda gli effetti sui nostri Paesi partner.

Ulteriori possibilità di cumulo hanno un impatto positivo

I risultati mostrano che la regionalizzazione delle norme di origine negli ALS ha un impatto positivo sulla Svizzera. Le imprese possono beneficiare maggiormente delle aliquote preferenziali, risparmiando così sui dazi e aggiudicandosi vantaggi competitivi. Questo porta a un aumento degli scambi commerciali e a un incremento, seppure modesto, del prodotto interno lordo (PIL). A livello settoriale l'impatto varia a seconda delle costellazioni dei Paesi coinvolti. A beneficiarne maggiormente sarebbero in molti casi sono le nostre industrie tessili e delle macchine.

Questi risultati quantitativi sono confermati dalle interviste con le imprese, che vedono di buon occhio le ulteriori possibilità di cumulo ritenendo che offrano un ulteriore potenziale per le esportazioni svizzere. Dalle interviste è inoltre emerso che la regionalizzazione avrebbe altri effetti positivi, che non erano stati previsti nell'ipotesi di lavoro utilizzata ai fini dello studio, e cioè l'apertura di nuovi mercati e il consolidamento della posizione delle imprese svizzere nelle catene globali del valore.

UE: un partner ideale

Lo studio mostra che l'UE sarebbe un partner ideale per una regionalizzazione. Essendo di gran lunga il nostro principale mercato d'approvvigionamento, le costellazioni di Paesi che la includono e che comprendono anche un Paese con un mercato di sbocco importante (p. es. Canada, Giappone, Corea del Sud, Messico) sono particolarmente interessanti per la Svizzera. Una regionalizzazione Svizzera-UE-Corea del Sud, ad esempio, sarebbe particolarmente proficua: le nostre esportazioni aumenterebbero di circa 55 milioni (+0,02 %) e le importazioni di 85 milioni di franchi all'anno (+0,03 %). In questo scenario il PIL svizzero salirebbe di circa 80 milioni di franchi all'anno (+0,01 %).

Oltre alle costellazioni con Paesi lontani, sarebbe anche interessante una regionalizzazione tra Svizzera, UE e Regno Unito. Dopo la Brexit, infatti, l'accordo commerciale tra Svizzera e Regno Unito prevede il cumulo con beni intermedi dell'UE nel commercio bilaterale tra i due Paesi. A differenza della situazione precedente, tuttavia, non è possibile cumulare gli input svizzeri né britannici per le esportazioni svizzere e britanniche verso l'UE. Una regionalizzazione Svizzera-UE-Regno Unito ripristinerebbe questa possibilità, nel qual caso l'aumento del PIL svizzero è stimato a 75 milioni di franchi all'anno (+0,01 %).

Massimizzare i benefici formando grandi blocchi geografici

La regionalizzazione non giova soltanto alla Svizzera, ma permette a tutte le parti all'interno di una zona di cumulo di rispettare più facilmente le norme di origine di un determinato ALS e di beneficiare così delle aliquote preferenziali. Ad esempio: il fatto che l'UE possa conteggiare gli input provenienti dalla Svizzera e da un Paese terzo in costellazioni che includono la Svizzera, l'UE e un Paese terzo con un importante mercato di sbocco (p. es. Canada, Giappone o Corea del Sud) ha un impatto positivo anche sull'UE perché ne fa aumentare il PIL.

⁹ Per «regionalizzazione» si intende, in questo contesto, la creazione di «regioni» collegando ALS e partner commerciali diversi. Questi ultimo possono, ma non devono necessariamente essere geograficamente vicini.

¹⁰ [Monitoraggio degli ALS](#)

Dal confronto di diversi scenari risulta che i benefici della regionalizzazione aumentano in modo direttamente proporzionale al numero di Paesi che vi partecipano. L'ideale sarebbe formare due grandi blocchi geografici e commerciali, ad esempio Svizzera, UE e Regno Unito da una parte e i Paesi del CPTPP dall'altra. Come dimostra lo studio, i vantaggi di una regionalizzazione sono particolarmente grandi se la zona di aggregazione comprende sia mercati di sbocco che mercati di approvvigionamento di beni intermedi importanti. Più Paesi partecipano alla regionalizzazione, più è alta la probabilità che questa condizione sia soddisfatta.

Conclusioni e proseguimento dei lavori

Lo studio di Ecoplan e dell'Università di San Gallo dimostra che la regionalizzazione delle norme di origine è un'opzione valida sotto il profilo della politica commerciale. Benché a prima vista gli effetti sul commercio estero e sul PIL possano sembrare modesti, è importante prenderli in debita considerazione. Negli scenari che comprendono l'UE, i risparmi doganali supplementari per gli operatori economici svizzeri derivanti dalla regionalizzazione delle norme di origine sono dell'ordine di 8-40 milioni di franchi all'anno. Ammonterebbero ad esempio a circa 30 milioni di franchi nell'eventualità di una costellazione Svizzera-UE-Corea del Sud. A titolo di confronto: secondo il monitoraggio degli ALS, nel 2020 l'ALS tra Svizzera e Corea del Sud ha fruttato al nostro Paese un risparmio sui dazi all'esportazione di circa 108 milioni. Nel caso dell'ALS Svizzera-Canada questa cifra è di 24 milioni di franchi.

Lo studio conferma inoltre che per gli ALS vigenti sussiste ancora un potenziale non indifferente per intensificare le relazioni commerciali attraverso la regionalizzazione. Si tratta di un'opzione interessante perché – salvo poche eccezioni – la Svizzera dispone già di un ALS con ciascuno dei suoi principali partner commerciali. Lo stesso dicasi per tutti gli altri Paesi appartenenti a una zona di cumulo: anche loro hanno tutto da guadagnare dal maggiore utilizzo di questi accordi.

I risultati confermano che la Svizzera fa bene a puntare all'inclusione di ulteriori possibilità di cumulo al momento di stipulare nuovi ALS o di aggiornare quelli vigenti e depongono a favore del «cumulo esteso» che l'Associazione europea di libero scambio (AELS) propone ai propri partner di libero scambio con l'obiettivo di consentire ai Paesi dell'AELS di cumulare gli input dell'UE nelle loro esportazioni verso tali Paesi partner.

Alla luce delle attuali tendenze di politica commerciale internazionale bisogna però relativizzare la fattibilità di una regionalizzazione di determinati ALS su larga scala. Le tendenze alla formazione di blocchi geografici e al «rimpatrio delle catene di produzione» che si vanno delineando negli USA e nell'Unione europea lasciano presumere che questo approccio non è condiviso da tutti i nostri partner commerciali. Merita in ogni modo di essere portato avanti visto il suo potenziale di risparmio e il suo contributo alla diversificazione delle catene d'approvvigionamento.

Oltre al meccanismo della regionalizzazione, si possono prendere in considerazione anche altre facilitazioni in materia di norme di origine per promuovere l'utilizzo degli ALS. Un'opzione è quella di definire negli ALS norme di origine specifiche sufficientemente liberali. In generale bisogna inoltre provvedere affinché le disposizioni sull'origine (p. es. principi di tolleranza, territorialità e non modifica) riflettano la posizione degli operatori economici svizzeri fortemente integrati nelle catene di produzione internazionali. Per ridurre la complessità delle regole che le imprese devono rispettare è anche possibile puntare a un certo grado di armonizzazione o, se non altro, di corrispondenza tra le varie norme sancite dagli ALS e semplificare le prove di origine che gli operatori economici devono fornire.

La SECO continua ad adoperarsi per migliorare il grado di utilizzo degli ALS da parte degli operatori economici. Nel febbraio 2022 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), nell'ambito dell'analisi globale «Rafforzamento della piazza economica svizzera», di semplificare e migliorare l'utilizzo di questi accordi. Ciò comprende la progettazione e l'attuazione di misure concrete per facilitare

l'utilizzo della rete di accordi di libero scambio della Svizzera. La regionalizzazione delle norme di origine negli accordi di libero scambio è una di queste misure.