



Accordi di libero-scambio: opportunità, possibilità e sfide del cumulo incrociato delle regole d'origine

Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato 10.3971

1 Introduzione

Il 18 marzo 2011 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato 10.3971 «Miglior sfruttamento degli accordi di libero scambio grazie al cumulo incrociato» presentato dal consigliere nazionale Ruedi Noser il 14 dicembre 2010:

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare per mezzo di un rapporto se il collegamento delle regole d'origine enunciate in diversi accordi di libero scambio può essere attuato mediante il cumulo incrociato.

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha incaricato l'*Origin Institute*¹, istituto specializzato in materia di regole d'origine e commercio internazionale, di esaminare le sfide e le possibilità offerte dal cumulo incrociato per conseguire gli obiettivi della politica commerciale estera della Svizzera. Il presente rapporto riassume e analizza lo studio dell'istituto sul tema «*Cumulo incrociato negli accordi di libero scambio: opportunità, possibilità e sfide*».²

2 Situazione iniziale

Secondo le stime dell'Organizzazione mondiale del Commercio (OMC), gli accordi di integrazione economica attualmente in vigore sono circa 300.³ La Svizzera, con i suoi partner dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) o singolarmente, ha concluso circa 26 accordi di libero scambio (ALS) con 35 partner, a cui si aggiungono la Convenzione istitutiva dell'AELS⁴ e l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica

¹ L'*Origin Institute* ha sede a Ottawa, Canada (<http://www.theorigininstitute.org>).

² Titolo in inglese: «*Cross-Cumulation in Free Trade Agreements: Opportunities, Potential and Challenges*».

³ *World Trade Report 2011*, Organizzazione mondiale del commercio, p. 55.

⁴ RS 0.632.31

europea del 1972⁵. Sono inoltre in corso negoziati con altri 10 partner. La promozione degli scambi in seno a questa rete sempre più ampia di partner economici è quindi un tema attuale.

Nel quadro di un ALS, una regola d'origine stabilisce se una merce è «*originaria*» di una delle Parti contraenti. Il carattere di «*prodotto originario*» è indispensabile ai fini della concessione di una riduzione tariffaria secondo un ALS. Per acquisire questo carattere, la merce deve essere «*interamente ottenuta*» (ad es. formaggio *interamente ottenuto* da latte svizzero) o «*sufficientemente trasformata*» in uno Stato Parte all'ALS (ad es. pezzi importati da un Paese terzo sono *sufficientemente trasformati* per acquisire l'origine svizzera se sono assemblati in una macchina in Svizzera).⁶ Le regole d'origine applicate secondo gli ALS in vigore tra la Svizzera e i suoi partner commerciali corrispondono al modello europeo elaborato negli anni '70 (accordi con l'Unione europea (UE) e gli altri Paesi della zona euro-mediterranea). Queste regole sono relativamente restrittive e possono limitare, con la loro applicazione, la circolazione di beni intermedi nel libero scambio. Nel frattempo, attraverso la specializzazione e lo sviluppo di diverse tecnologie di punta, l'industria svizzera si è integrata molto più saldamente nelle catene di produzione europee e internazionali. Di conseguenza, anche il commercio di beni intermedi è considerevolmente aumentato in quanto le imprese tendono a specializzarsi in un determinato «anello» della catena di produzione per poter sfruttare le economie di scala offerte dal mercato mondiale. I progressi tecnologici, il trasferimento di tecnologia nei Paesi in via di sviluppo e l'abbassamento dei costi di trasporto favoriscono la creazione di catene di produzione anche al di fuori del continente europeo. Il modello europeo di base delle regole d'origine non è quindi ottimale per le strutture industriali e le esigenze di numerose imprese europee e svizzere.

Per superare le regole relativamente restrittive e rispondere più efficacemente alle esigenze dell'industria svizzera esistono due possibilità. La prima è di rivedere le regole d'origine in un'ottica meno restrittiva. Per l'ottenimento del carattere di *prodotto originario*, ad esempio, l'esigenza del 60 per cento di valore aggiunto da apportare nella fase di fabbricazione in Svizzera secondo il modello europeo potrebbe essere ridotta al 40 per cento (rispetto al prezzo di vendita del prodotto da parte dello stesso fabbricante). La Svizzera e l'AELS si impegnano già a favore di una soluzione che tenga maggiormente conto delle realtà economiche attuali proponendo regole d'origine meno restrittive nella negoziazione di nuovi ALS e nell'aggiornamento di queste regole negli accordi in vigore.⁷

La seconda possibilità è di permettere il cumulo dei processi industriali effettuati nei territori di diversi partner di accordi di libero scambio per adempiere la regola d'origine. Un prodotto sarebbe allora considerato *originario* se, ad esempio, si potesse cumulare il 30 per cento di valore aggiunto risultante dalla fabbricazione in Svizzera con il 30 per cento di valore aggiunto apportato da un altro Paese con il quale la Svizzera ha concluso un ALS. Così facendo si adempirebbe la condizione del 60 per cento di valore aggiunto che determina una riduzione tariffaria al momento dell'esportazione di questo prodotto verso un Paese terzo a sua volta partner di libero scambio della Svizzera.

⁵ RS 0.632.401

⁶ Per estensione, anche un prodotto fabbricato a partire da materiali originari provenienti esclusivamente dalle Parti contraenti di un ALS è *originario*.

⁷ Regole d'origine più moderne, vale a dire che esigono meno del 60 per cento di valore aggiunto per l'ottenimento del carattere di *prodotto originario*, compaiono già negli accordi di libero scambio tra l'AELS e Canada, Cile, Colombia, Consiglio di cooperazione degli Stati arabi del Golfo (CCG), Corea, Hong-Kong (Cina), Messico, Perù, Singapore, Unione doganale dell'Africa australe (SACU), nonché nell'accordo di libero scambio tra la Svizzera e il Giappone.

3 Il concetto del cumulo e le sue diverse forme

Il cumulo consiste nel sommare il valore aggiunto dei materiali originari o delle varie fasi di fabbricazione di un prodotto che si svolgono in diversi Paesi partner di libero scambio in modo da adempiere i criteri necessari all'ottenimento del carattere di *prodotto originario*. Questo carattere permette di beneficiare di un trattamento tariffario preferenziale all'importazione.

Prendiamo l'esempio di una regola d'origine che, per l'ottenimento del carattere di *prodotto originario* di una macchina, richiede un apporto del 40 per cento di valore aggiunto in Svizzera.

Nessun cumulo: il 40 per cento del prezzo finale della macchina deve essere ottenuto in Svizzera.

Cumulo bilaterale: il cumulo tra due Paesi partner di un ALS permette di adempiere la regola d'origine sommando il valore acquisito nel territorio delle due Parti.

Cumulo diagonale: estende l'applicazione geografica del principio del cumulo bilaterale a un gruppo di tre o più Paesi, purché essi abbiano concluso con tutti gli altri Paesi del gruppo ALS bilaterali che prevedono regole d'origine *identiche*. A queste condizioni, il partner nel cui territorio è fabbricata una macchina può aggiungere il valore dei materiali originari di uno o più Paesi della zona di cumulo per raggiungere la soglia richiesta del 40 per cento di valore aggiunto. La macchina dell'esempio in questione otterrà il carattere di prodotto originario della Svizzera se l'impresa che la fabbrica, oltre al 20 per cento di valore aggiunto apportato in Svizzera, utilizza materiali originari di uno o più Paesi del gruppo per almeno il 20 per cento del valore della macchina. La Convenzione PEM⁸, che si applica a 23 Parti contraenti⁹ del continente europeo e del bacino mediterraneo, prevede regole d'origine identiche in tutti gli ALS dei Paesi firmatari istituendo così una zona di cumulo diagonale.

Cumulo incrociato: come il cumulo diagonale, permette a tre o più Paesi che hanno concluso tra loro ALS bilaterali di sommare le varie fasi di fabbricazione di un prodotto avvenute nei rispettivi territori. Nel caso del cumulo incrociato, tuttavia, il cumulo è possibile anche se le regole d'origine previste dai vari ALS tra le Parti *non sono identiche*.

Prendiamo l'esempio di tre Paesi (X, Y e Z) che hanno concluso tra loro ALS bilaterali (X con Y, Y con Z e X con Z) comprendenti regole d'origine non identiche. Essi decidono di applicare tra loro il cumulo incrociato.

- Il Paese X fabbrica pezzi di macchine che secondo l'ALS tra X e Y sono considerati originari e li esporta nel Paese Y.
- Il Paese Y fabbrica con questi pezzi una macchina che dovrà essere esportata nel Paese Z. La regola d'origine prevista nell'ALS tra Y e Z esige un valore aggiunto del 40 per cento.
- Se la fabbricazione della macchina nel Paese Y aumenta il valore solo del 30 per cento, secondo l'ALS tra Y e Z la macchina non può ottenere il carattere di prodotto originario.
- Al momento dell'importazione della macchina nel Paese Z, tuttavia, Y beneficia di un trattamento tariffario preferenziale poiché il cumulo incrociato gli permette di

⁸ Convenzione regionale del 15 giugno 2011 sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee, RS **0.946.31**.

⁹ Le 23 Parti comprendono 50 Paesi se si aggiungono gli Stati membri dell'UE.

sommare il valore aggiunto ottenuto dalla fabbricazione dei pezzi nel Paese X a quello risultante dall'assemblaggio della macchina nel Paese Y per adempiere la regola d'origine che esige il 40 per cento di valore aggiunto (purché questi pezzi aggiungano almeno il 10% del valore del prodotto finito e siano originari del Paese X secondo l'accordo tra X e Y).

- Il Paese Z conferisce alla macchina fabbricata nel Paese Y il carattere di prodotto originario in base alla regola d'origine convenuta tra Y e Z anche se, secondo l'ALS tra X e Z, per questo stesso prodotto si applica una regola d'origine diversa.

L'obiettivo economico di ogni modello di cumulo è lo stesso: il cumulo permette alle imprese di specializzarsi in una determinata fase di fabbricazione di un prodotto, di integrarsi in una catena di produzione transfrontaliera e di beneficiare di un trattamento preferenziale anche se di per sé la trasformazione del prodotto finito nel Paese Y non adempie la regola d'origine prevista nell'ALS tra i Paesi Y e Z.

4 Riassunto dello studio esterno commissionato dalla SECO

Per rispondere al postulato 10.3971, la SECO ha incaricato l'*Origin Institute* di esaminare la possibilità di integrare il concetto del cumulo incrociato negli ALS sottoscritti dalla Svizzera (inclusi gli ALS conclusi nell'ambito dell'AELS) e di analizzare se una politica proattiva in materia di cumulo incrociato sia fattibile e auspicabile in considerazione dell'impatto economico atteso. Dato che il cumulo incrociato riguarda in particolar modo le catene di produzione industriale, lo studio si è limitato all'analisi dei prodotti industriali, escludendo quindi i prodotti agricoli.

4.1 Fattibilità giuridica e applicazione del cumulo incrociato

Da un punto di vista puramente giuridico, i partner economici potrebbero introdurre il cumulo incrociato con modifiche testuali relativamente semplici di almeno tre ALS in vigore. Tali modifiche sono *prima facie* conformi agli obblighi internazionali della Svizzera, compresi quelli derivanti dall'Accordo che istituisce l'organizzazione mondiale del commercio.¹⁰

L'applicazione pratica di una nuova disposizione implica, da un lato, che le Parti contraenti dei tre ALS trovino un'intesa sui prodotti ai quali applicare la disposizione (ad es. prodotti le cui regole d'origine sono a tal punto simili che le ripercussioni economiche negative sarebbero ridotte al minimo) e, dall'altro, che siano istituite apposite procedure doganali. Questo approccio offrirebbe alle Parti la possibilità di un'applicazione modulabile del cumulo incrociato, vale a dire nei settori industriali in cui ci si attende un impatto economico positivo per tutte le Parti interessate.

4.2 Opportunità e possibilità del cumulo incrociato

Considerato che il concetto del cumulo incrociato è stato finora previsto solo in rari casi¹¹, gli autori dello studio sulla valutazione dei suoi vantaggi economici hanno elaborato un modello che ha permesso loro di stimare l'impatto dell'introduzione del cumulo incrociato sul

¹⁰ Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS **0.632.20**.

¹¹ Gli accordi tra il Canada, da un lato, e Colombia, Giordania, Israele, Panama e Perù, dall'altro, prevedono disposizioni particolari, secondo cui essi possono introdurre il cumulo incrociato, che però non sono state finora applicate. La Svizzera, negli ALS conclusi nell'ambito dell'AELS con il Canada, la Colombia e il Perù, si è impegnata a esaminare la possibilità di introdurre il cumulo incrociato. Questi esami sono previsti nel 2013 per il Canada e nel 2015 per la Colombia e il Perù.

commercio estero svizzero e, più in particolare, sulle esportazioni nei settori dei prodotti farmaceutici, delle macchine e degli strumenti medici, ottici e di precisione. Per ognuno di questi settori hanno analizzato il potenziale di crescita delle esportazioni dalla Svizzera verso l'Asia orientale, l'Asia sud-orientale, il Nord America e l'America latina.¹² L'impatto atteso con partner più importanti non è stato valutato perché non esiste un ALS (Stati Uniti) o perché si applica un altro sistema di cumulo (UE).

Il modello dello studio si basa su una banca dati che ritraccia, in funzione delle regioni, i flussi commerciali dei prodotti intermedi utilizzati nella fabbricazione dei prodotti finiti menzionati nel paragrafo precedente. Per meglio comprendere questo modello, prendiamo l'esempio di un prodotto finito canadese (un farmaco), fabbricato a partire da prodotti intermedi svizzeri (prodotti chimici) e successivamente esportato in Cile:

- In una prima fase, occorre individuare un prodotto finito esportato in grosse quantità tra due partner con i quali la Svizzera ha concluso ALS bilaterali (un farmaco esportato dal Canada in Cile).
- La seconda fase consiste nell'individuare i prodotti intermedi (determinati prodotti chimici) importati in Canada da altri Paesi e utilizzati nella fabbricazione di questo prodotto finito (farmaco).
- La terza fase mira a stabilire se la Svizzera è un esportatore competitivo a livello mondiale per i prodotti intermedi in questione (prodotti chimici) e se potrebbe competere con i Paesi che attualmente forniscono questi prodotti chimici al fabbricante canadese del farmaco.
- Il modello pone infine la condizione che esista una notevole differenza tra le aliquote di dazio preferenziali e non-preferenziali riscosse tra i Paesi interessati (il fabbricante canadese ha interesse a utilizzare prodotti chimici svizzeri se, grazie all'applicazione del cumulo incrociato, beneficia di un'*importante* riduzione dei dazi riscossi sul farmaco canadese al momento della sua importazione in Cile).

Al termine di questa analisi, l'*Origin Institute* ha formulato la seguente ipotesi: le imprese che fabbricano il prodotto finito nel primo Paese (Canada) importano effettivamente materiali originari da altri Paesi che non sono la Svizzera ma, considerato che in Svizzera questo ramo economico è molto competitivo, le imprese svizzere potrebbero senza dubbio competere con i materiali originari importati in Canada da altri Paesi. Dal momento che i tre Paesi in questione (Svizzera, Canada e Cile) hanno concluso tra loro ALS bilaterali, l'applicazione del cumulo incrociato indurrebbe il fabbricante canadese del farmaco a importare i prodotti chimici originari dalla Svizzera, poiché in questo modo potrebbe cumulare il valore dei prodotti chimici svizzeri con il valore del farmaco fabbricato in Canada per adempiere la regola d'origine prevista nell'ALS Canada-Cile e beneficiare così di un dazio preferenziale finanziariamente interessante per il farmaco.

Gli autori dello studio hanno osservato un numero considerevole di catene di produzione rispondenti ai criteri del modello all'interno della rete degli ALS esistenti e potenziali ai quali la Svizzera appartiene o potrebbe appartenere. Essi hanno constatato che la Svizzera è un esportatore importante e competitivo di determinati prodotti intermedi. Inoltre, le esportazioni dei prodotti finiti tra il Paese di fabbricazione del prodotto finito e un altro partner di libero scambio della Svizzera sono frequenti, soprattutto per quanto riguarda le macchine e gli

¹² I flussi commerciali analizzati riguardano Paesi con i quali la Svizzera ha già concluso un ALS o con i quali sono in corso negoziati. Si tratta, per l'Asia orientale, di Cina, Corea e Giappone; per l'Asia sud-orientale, di Indonesia, Singapore, Thailandia e Vietnam; e per il Nord America e l'America latina, di Canada, Cile, Colombia, Messico e Perù.

strumenti medici e ottici in Asia. *Ceteris paribus* l'*Origin Institute* è giunto alla conclusione che a queste condizioni la Svizzera trarrebbe vantaggio dall'applicazione del cumulo incrociato e che ne deriverebbero effetti positivi per il commercio.

Al di là dei risultati basati sul modello scelto dall'*Origin Institute*, lo studio sottolinea che il cumulo incrociato, insieme ad altri strumenti di politica economica, contribuisce a trasmettere alle imprese un segnale che lo Stato si impegna a favore di un regime commerciale aperto. Simili segnali possono influire sulle decisioni delle imprese favorendo gli investimenti e la ricerca. Il cumulo incrociato, contribuendo a indicare una politica economica d'apertura, può quindi anche rafforzare la competitività economica. Gli autori dello studio raccomandano alla Svizzera di includere il concetto del cumulo incrociato nella sua politica commerciale estera, tenendo comunque presente che esso comporta un certo numero di sfide e ostacoli.

4.3 Sfide e ostacoli del cumulo incrociato

Gli autori dello studio hanno espresso una serie di riserve sia riguardo al metodo utilizzato sia ai risultati che ne conseguono. In primo luogo, il modello utilizzato, implicando un livello elevato di aggregazione (flussi commerciali), non permette di quantificare con precisione i vantaggi attesi. A questo scopo sarebbe necessaria un'analisi disaggregata che paragoni le differenze di prezzo tra i prodotti intermedi provenienti dalla Svizzera e da altri Paesi per poter prevedere i cambiamenti nelle ordinazioni delle imprese interessate. In secondo luogo, il modello non considera le restrizioni politico-economiche. I grandi partner di libero scambio della Svizzera, ad esempio, potrebbero preferire l'utilizzo di materiali originari indigeni e rifiutarsi di partecipare al sistema del cumulo incrociato. L'impatto positivo del cumulo incrociato per l'economia svizzera dipenderebbe quindi dal peso economico dei Paesi che partecipano alla zona di cumulo.

Per quanto riguarda i rischi economici, gli autori dello studio hanno individuato una serie di ostacoli legati al cumulo incrociato. Innanzitutto, il rischio di *distorsioni dei flussi commerciali*¹³ è tanto più grande quanto più si differenziano le regole d'origine tra i vari ALS dei Paesi che partecipano alla zona di cumulo. Questo rischio cresce ulteriormente se tra le aliquote di dazio preferenziali applicate dai partner commerciali esistono notevoli differenze. L'obiettivo economico perseguito da una determinata regola d'origine (ossia garantire un trattamento tariffario preferenziale per determinati Paesi) può essere minacciato dalla distorsione dei flussi commerciali, resa interessante dallo sfruttamento di una combinazione di regole d'origine e aliquote doganali differenziate. Un secondo ostacolo è costituito dall'onere amministrativo. Lo studio rileva che gli effetti positivi attesi dal cumulo incrociato possono prodursi soltanto se esso si basa su procedure doganali semplici. La conservazione e la compilazione dei documenti relativi a molteplici movimenti di merci potrebbero avere un effetto dissuasivo per le imprese e rappresentare un onere considerevole per le amministrazioni doganali. È quindi necessario garantire, in particolare, che al momento del passaggio transfrontaliero del prodotto finito si debba attestare e comprovare soltanto la regola d'origine applicata secondo l'ALS in vigore tra il Paese di fabbricazione e il Paese di destinazione del prodotto finito. Le esigenze in materia di certificazione possono rimanere semplici purché i Paesi siano convinti che le amministrazioni doganali partner verifichino e attestino correttamente l'origine delle merci. Questa condizione potrebbe restringere il numero di partner candidati al cumulo incrociato.

¹³ Ingl. «*trade distortion*»: si verifica quando il normale flusso commerciale è «distorto» da una qualsiasi misura. Esempio in caso di applicazione del cumulo: un prodotto intermedio è esportato dal Paese X nel Paese Y con un dazio basso, trasformato in prodotto finito nel Paese Y e quindi esportato con un trattamento preferenziale nel Paese Z. Se le regole d'origine tra il Paese Y e il Paese Z sono più liberali che tra il Paese X e il Paese Z, il Paese X può evitare il pagamento di un dazio più elevato che sarebbe dovuto se il prodotto finito fosse importato direttamente dal Paese X nel Paese Z.

Riassumendo, gli autori dello studio constatano che in linea di principio il cumulo incrociato è un approccio promettente per piccole economie in cui le imprese dipendono da mercati aperti e che sono competitive grazie alla loro specializzazione in una nicchia di mercato in una catena di produzione internazionale. Gli stessi formulano l'ipotesi che il commercio estero della Svizzera verrebbe notevolmente incentivato da una zona di cumulo incrociato, ma in funzione del peso economico dei partner che vi partecipano e a condizione che siano previste procedure amministrative semplici. Essi indicano che misure appropriate, quali la limitazione del cumulo incrociato ai prodotti non sensibili e la scelta mirata dei partner, possono prevenire distorsioni indesiderate dei flussi commerciali e garantire adeguati controlli dell'origine. Queste misure ridurrebbero tuttavia l'impatto positivo del cumulo incrociato.

5 Lavori effettuati o in corso

La Svizzera ha esaminato la questione del cumulo incrociato nei suoi rapporti con diversi partner commerciali nell'ambito dell'AELS. Nel 2007 e in seguito a richieste separate di Singapore e del Canada (che hanno concluso un ALS tra loro e singolarmente con l'AELS), il Segretariato dell'AELS ha preparato un'analisi preliminare concernente gli aspetti giuridici, amministrativi ed economici del cumulo incrociato. Secondo questa analisi, il cumulo incrociato è conforme agli altri obblighi degli Stati membri dell'AELS, in particolare nell'ambito dell'OMC. Il Segretariato ha espresso il parere che l'introduzione del cumulo incrociato incrementerebbe il commercio degli Stati membri ma potrebbe anche comportare distorsioni indesiderate dei flussi commerciali se un'impresa, per ottenere dei vantaggi finanziari, fosse indotta ad aggirare una regola d'origine restrittiva e a scegliere una catena di produzione alternativa e inefficace.

Nel 2008 il Segretariato dell'AELS ha fatto circolare un questionario in Canada, a Singapore e nei suoi Stati membri, al principale scopo di sondare i loro punti di vista sulle misure d'applicazione e di controllo che comporterebbe l'introduzione del cumulo incrociato. L'anno seguente il Comitato di esperti per le questioni doganali e relative all'origine dell'AELS ha redatto un parere che esprimeva riserve riguardo ai controlli e alle verifiche dell'origine, preannunciando però anche una crescita degli scambi nella zona di cumulo in caso di applicazione del cumulo incrociato.

Come previsto nell'Accordo tra l'AELS e il Canada (Allegato C, art. 21), questo punto è stato discusso in occasione delle ultime due riunioni del Comitato misto svoltesi nel 2010 e nel 2012. Nel 2013 il questionario del 2008 sarà aggiornato affinché i partner interessati possano continuare ad approfondire la questione. Infine, gli accordi tra l'AELS e la Colombia¹⁴ e tra l'AELS e il Perù¹⁵ (Allegato V, art. 3.5 dei due accordi) stabiliscono che le disposizioni in materia di cumulo vengano riesaminate entro il 2015 tenendo conto degli sviluppi concernenti il cumulo incrociato.

6 Conclusioni

Da 25 anni, l'economia svizzera è costantemente impegnata a promuovere gli scambi internazionali, anche con partner situati al di fuori del bacino euro-mediterraneo. Di pari passo, le imprese svizzere si integrano sempre di più nelle catene di produzione internazionali. Il cumulo incrociato mira a superare gli ostacoli che regole d'origine non

¹⁴ Accordo di libero scambio del 25 novembre 2008 tra la Repubblica di Colombia e gli Stati dell'AELS, RS **0.632.312.631**.

¹⁵ Accordo di libero scambio del 14 luglio 2010 tra la Repubblica del Perù e gli Stati dell'AELS, RS **0.632.316.411**.

identiche contenute in vari ALS pongono al libero scambio, al fine di accrescerne i vantaggi. L'introduzione del cumulo incrociato ha infatti per obiettivo di intensificare il potenziale degli ALS sottoscritti dalla Svizzera tramite l'istituzione di una zona di libero scambio rafforzata e «pluralizzata».

Lo studio esterno commissionato dalla SECO conferma che il cumulo incrociato presenta potenziali vantaggi per la Svizzera, a condizione che si risolvano le questioni di fondo aperte e le questioni sull'applicazione pratica del cumulo incrociato. Gli effetti positivi attesi dal cumulo incrociato dipendono in gran parte dal fatto che i nostri grandi partner commerciali partecipino o meno a una zona di cumulo incrociato. Considerate le forti interazioni economiche della Svizzera con gli Stati membri dell'UE e i Paesi della zona euro-mediterranea, l'impatto positivo del cumulo incrociato sarebbe strettamente legato alla partecipazione dell'UE a un tale sistema di cumulo. Lo studio sottolinea inoltre che la semplicità delle procedure amministrative è una premessa indispensabile affinché le imprese possano approfittare dell'attuazione del cumulo incrociato, il che, a sua volta, solleva questioni concernenti l'affidabilità delle attestazioni d'origine e gli Stati partner che potrebbero entrare in considerazione. Questo rischio potrebbe comunque essere limitato dal carattere modulabile del cumulo incrociato nella scelta dei prodotti e dei partner. Allo stesso tempo, questa possibilità di scelta riduce gli effetti positivi attesi dal cumulo incrociato.

Lo studio giunge alla conclusione che il cumulo incrociato, introdotto tramite gli ALS, sia giuridicamente fattibile e in linea di principio economicamente promettente. Il Consiglio federale ritiene che il cumulo incrociato sia uno strumento adatto a promuovere gli obiettivi economici della Svizzera, ma che si debbano risolvere le questioni ancora aperte sulla sua applicazione pratica. In vista di un'eventuale applicazione del concetto del cumulo incrociato per il conseguimento di tali obiettivi, il Consiglio federale sostiene il proseguimento, d'intesa con i nostri partner dell'AELS, del dialogo su questo tema con i partner di libero scambio.
