

9.2.1

Messaggio concernente l'Accordo di libero scambio del 21 giugno 2001 tra gli Stati dell'AELS e la Regno ascemita di Giordania

del 9 gennaio 2002

9.2.1.1 Parte generale

9.2.1.1.1 Compendio

I primi accordi di libero scambio conclusi tra gli Stati dell'AELS nell'area del Mediterraneo risalgono a circa dieci anni orsono. Ispirandosi agli accordi di associazione e libero scambio della Comunità europea, gli Stati dell'AELS perseguivano lo scopo di assicurarsi, o ripristinare, condizioni d'accesso equivalenti ai mercati turco e israeliano. I rispettivi accordi sono stati conclusi nel 1991 con la Turchia e nel 1992 con Israele. Nel 1995 hanno preso a delinearli gli sforzi dell'UE intesi a istituire entro il 2010, nell'ambito della Dichiarazione di Barcellona, una grande zona di libero scambio euromediterranea. A tale scopo, già nel mese di giugno del 1995 i Governi degli Stati dell'AELS hanno deciso di estendere la loro politica nei confronti dei Paesi terzi all'area mediterranea, fornendo un contributo autonomo all'integrazione euromediterranea. Successivamente gli Stati dell'AELS hanno potuto concludere un accordo di libero scambio sia con il Marocco, nel 1997, sia con l'OLP/Autorità palestinese, nel 1998. E il 21 giugno 2001 è stato possibile firmare, contemporaneamente a quello con la Croazia, un accordo di libero scambio con la Giordania.

Attualmente gli Stati dell'AELS stanno negoziando accordi analoghi con altri Paesi mediterranei o stanno preparando l'avvio di tali negoziati, allo scopo di prendere parte alla menzionata futura zona di libero scambio euromediterranea.

L'Accordo di libero scambio tra gli Stati dell'AELS e la Giordania copre i settori dell'industria, dei prodotti agricoli trasformati nonché del pesce e degli altri prodotti del mare. Nel settore dei prodotti agricoli non trasformati, i diversi Stati dell'AELS hanno concluso convenzioni bilaterali con la Giordania. Questo Accordo di libero scambio è strutturato in modo asimmetrico per tenere conto del differente livello di sviluppo della Giordania e degli Stati dell'AELS. Mentre gli Stati dell'AELS sopprimono tutti i loro dazi e altri tributi dal momento dell'entrata in vigore dell'Accordo, alla Giordania è accordato un periodo transitorio di dodici anni per lo smantellamento tariffario progressivo. All'entrata in vigore dell'Accordo, una fetta importante delle esportazioni svizzere sarà esentata 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 Giordania, i Paesi dell'AELS sottostiano a condizioni d'accesso al mercato giordano meno favorevoli rispetto a quelle offerte ai membri dell'UE. Attualmente, la Svizzera accorda su base autonoma alla Giordania i vantaggi concessi ai Paesi in sviluppo conformemente al sistema svizzero di preferenze tariffali (Sistema di preferenze generalizzate, SPG; Decreto sulle preferenze tariffa-

li). Le concessioni tariffali svizzere corrispondono a un consolidamento delle concessioni SGP finora esistenti a livello unilaterale, ma ora sulla base della reciprocità.

Salvo alcune eccezioni, le concessioni tariffali accordate dalla Svizzera nel quadro dell'accordo bilaterale relativo al commercio dei prodotti agricoli non trasformati concernono esclusivamente i dazi e non vanno oltre a quelle accordate in passato ad altri partner di libero scambio o nell'ambito del sistema svizzero di preferenze tariffali.

9.2.1.1.2 Situazione economica della Giordania

Le possibilità di crescita economica giordana sono limitate dalla mancanza di risorse naturali (di acqua in particolare), dal malfunzionamento delle strutture (tendenzialmente in diminuzione) nonché dalla situazione geopolitica del Paese. A ciò si aggiungono i periodi di grave siccità che regolarmente affliggono la Giordania. L'accordo di pace concluso con Israele non ha finora portato al rilancio economico sperato e la situazione attuale in Israele e nei territori palestinesi si ripercuote piuttosto negativamente sullo sviluppo economico. Ciononostante, la Giordania è impegnata attivamente nel migliorare la cooperazione economica regionale.

Nel 2000 la crescita economica ha raggiunto il tasso del 4 per cento, mentre nel 1999 esso era pari al 3 per cento circa. Nel 2001 si prevede sia nuovamente del 3 per cento. Grazie a un programma di stabilizzazione e di adeguamento strutturale avviato nel 1989 sotto la direzione del FMI e della Banca mondiale, il tasso di inflazione, che dal 1982 si situava attorno al 4-5 per cento, dal 1999 è stato riportato all'1 per cento circa.

La Giordania fa parte dei Paesi più indebitati della regione, con pagamenti del servizio dei debiti che nel 2000 raggiungono il 21 per cento delle entrate provenienti dalle esportazioni e dalle prestazioni di servizi e un debito estero globale equivalente a poco meno del 100 per cento del suo PIL. Circa il 15 per cento della sua popolazione di 5 milioni di abitanti vive al di sotto della soglia della povertà (contro il 3% del 1986) e il tasso di disoccupazione è particolarmente elevato (tra il 15 e il 30%, a dipendenza delle fonti). L'istruzione e la sanità sono ben strutturate, ma questo implica che in Giordania vengano formati troppi universitari rispetto al fabbisogno rendendo difficile una loro integrazione nel mercato del lavoro.

Nell'aprile 2000 la Giordania è diventata membro dell'OMC. Il Paese intende aprire ulteriormente l'economia, rendendola più moderna. Deve innanzi tutto riformare amministrazione, finanze e servizi pubblici e sviluppare i settori portanti dell'economia (ad es. le tecnologie dell'informazione).

9.2.1.1.3 Relazioni economiche tra la Svizzera e la Giordania

L'importanza della Giordania per il commercio estero svizzero è piuttosto modesta, anche rispetto agli altri mercati del Medio Oriente. Nel 2000 le esportazioni svizzere verso la Giordania hanno raggiunto un importo di 90 milioni di franchi (all'incirca come nel 1999). Quasi il 40 per cento delle esportazioni di merci svizzere sono prodotti farmaceutici, seguiti da macchine e orologi. Benché siano raddoppiate rispetto all'anno precedente, le importazioni svizzere dalla Giordania rimangono alquanto

ridotte (nel 2000 meno di 800 000 franchi); esse riguardano soprattutto pezzi di ricambio per veicoli, seguiti da sostanze minerali (sali) e macchine.

Gli investimenti della Svizzera in Giordania sono pure relativamente modesti. A eccezione del settore del turismo, nessuna impresa svizzera è direttamente attiva in Giordania e gli esempi di joint ventures sono molto pochi.

Nel 1976 la Svizzera e la Giordania hanno concluso un Accordo di commercio e di cooperazione economica e una Convenzione per il promovimento e la protezione reciproca degli investimenti. Quest'ultima sarà sostituita da una nuova versione, firmata il 25 febbraio 2001. Nel 1986 la Svizzera ha accordato alla Giordania un credito misto di 60 milioni di franchi. In seguito alla crisi del Golfo, la Giordania ha parimenti ottenuto un aiuto finanziario di 40 milioni di dollari americani. Per rispondere alla richiesta di aiuti finanziari da parte della Giordania nel quadro dell'Accordo di libero scambio concluso tra quest'ultima e gli Stati dell'AELS, la Svizzera ha tra l'altro offerto un nuovo credito misto di un massimo di 30 milioni di franchi. Del resto la Svizzera e la Giordania hanno concluso cinque accordi bilaterali di consolidamento del debito estero, in base agli accordi di riscadenziamento del debito estero della Giordania negoziati nel quadro del Club di Parigi a partire dal 1989, di cui l'ultimo è stato firmato il 22 dicembre 1999. Nel 1993 una parte degli arretrati del debito estero, dell'ordine di 35,2 milioni di franchi, sono stati annullati nel quadro di un accordo di cancellazione del debito estero, o convertiti e destinati come controparte a un fondo volto a finanziare progetti di sviluppo in Giordania. L'importo intero è praticamente vincolato.

Nel 2000, più di 9000 turisti svizzeri hanno visitato la Giordania, il 30 per cento in più rispetto al 1999. A causa delle tensioni vissute nella regione, nel 2001 si è tuttavia registrato un netto calo.

9.2.1.2 Parte speciale

9.2.1.2.1 Svolgimento dei negoziati

La prima tappa della cooperazione con la Giordania è consistita in una dichiarazione di cooperazione firmata da Stati dell'AELS e Giordania il 19 giugno 1997. Il 18 febbraio 1998, 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 maggio 2001, dopo soltanto tre cicli di negoziati, con la parafatura dell'Accordo presentato in allegato.

9.2.1.2.2 Contenuto dell'Accordo di libero scambio

L'Accordo di libero scambio con la Giordania ricalca in gran parte quelli degli Stati dell'AELS già conclusi con gli altri Stati dell'Europa centrale e orientale, la Turchia, Israele, l'OLP e il Marocco. Ne sono interessati i prodotti industriali, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e altri prodotti del mare (*art. 2*).

L'accordo di libero scambio in questione è di tipo asimmetrico e tiene quindi conto delle differenze nello sviluppo economico negli Stati contraenti. Mentre gli Stati dell'AELS si impegnano a sopprimere completamente i dazi e i gravami al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo, la Giordania si vede accordare un periodo tran-

sitorio di dodici anni per lo smantellamento tariffario graduale (art. 5). Tuttavia, con l'entrata in vigore dell'Accordo, una gran parte delle esportazioni svizzere beneficeranno della soppressione di tutti i dazi doganali e gravami. La soppressione dei dazi doganali da parte della Giordania 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 concluso tra UE e Giordania, gli Stati dell'AELS godranno di condizioni di accesso al mercato giordano altrettanto favorevoli rispetto a quelle dell'UE. Per alcuni prodotti, il calendario di riduzione e di soppressione dei dazi da parte della Giordania sarà stabilito dal Comitato misto soltanto dopo quattro anni dall'entrata in vigore dell'Accordo. Ciò non riguarda prodotti per i quali gli Stati dell'AELS hanno interesse all'esportazione (per es. automobili nuove).

Quanto alle regole d'origine (art. 4 e Protocollo B), il protocollo d'intesa relativo all'Accordo di libero scambio prevede fra l'altro l'esame della possibilità di un'adesione della Giordania al sistema europeo di cumulo in materia di origine.

Attualmente i materiali semilavorati degli Stati dell'AELS e della Giordania possono essere cumulati su una base bilaterale e ottenere un'origine preferenziale se importati in uno Stato contraente. L'anticorrenziale rimborso dei dazi prelevati sulle importazioni di Paesi terzi (cosiddetto *drawback*) sarà autorizzato ancora per un periodo transitorio di cinque anni (Protocollo B). Analogamente a tutti gli accordi di libero scambio, l'Accordo contiene le abituali disposizioni sui dazi e sulle restrizioni commerciali quantitative (art. 5-9).

L'Accordo prevede inoltre disposizioni sui monopoli di Stato (art. 11), sui regolamenti tecnici (art. 12), sui dazi interni (art. 14), sui pagamenti e i trasferimenti (art. 15), concorrenza (art. 18), sulle sovvenzioni (art. 19) e sul dumping (art. 20). Esso prevede anche disposizioni materiali sulla protezione della proprietà intellettuale (art. 17) in virtù delle quali le Parti contraenti si impegnano ad assicurare un livello di protezione corrispondente allo standard degli accordi tra Stati AELS e Stati terzi e quindi superiore allo standard stabilito nelle relative disposizioni dell'Accordo sugli ADPIC dell'OMC. Poiché i negoziati al riguardo erano stati conclusi nel maggio 2000, la Norvegia ha rinunciato – contrariamente all'Accordo con la Croazia – alla sua riserva unilaterale concernente le disposizioni sulla protezione dei brevetti e delle licenze obbligatorie.

Dato che la cooperazione tecnica e finanziaria che permetterà di assicurare l'esecuzione di questo Accordo di libero scambio è particolarmente importante per la Giordania, le relative disposizioni sono state rafforzate (art. 3) rispetto ad altri accordi di libero scambio conclusi tra gli Stati dell'AELS e altri Stati terzi. In questo contesto Svizzera e Norvegia hanno altresì negoziato con la Giordania in merito a progetti bilaterali di cooperazione tecnica e finanziaria. Svizzera e Giordania hanno firmato a questo proposito una dichiarazione d'intenti bilaterale (*memorandum of understanding*).

Oltre alle clausole di salvaguardia e alle disposizioni derogatorie usuali (art. 10, 21, 23, 25 e 26), la Giordania può avvalersi, durante il periodo di transizione, di una clausola di salvaguardia particolare (art. 22) nel caso di rischio o di minaccia per gli adeguamenti strutturali della propria economia (in particolare per la creazione di nuove industrie o la ristrutturazione di settori economici già esistenti). La stessa clausola di salvaguardia è stata infine accordata alla maggior parte degli Stati terzi divenuti partner degli Stati dell'AELS. Inoltre è previsto che difficoltà nella bilancia

dei pagamenti giustificano l'adozione di provvedimenti eccezionali di durata limitata (*art. 24*).

In una clausola generale evolutiva (*art. 27*) le Parti si dichiarano disposte ad approfondire le loro relazioni e si impegnano ad esaminare la possibilità di estendere il campo di applicazione dell'Accordo a settori non ancora coperti. Gli appalti pubblici (*art. 16*) nonché i servizi e gli investimenti (*art. 28*) fanno ciascuno l'oggetto di specifiche clausole evolutive.

Gli articoli relativi al Comitato misto (*art. 29 e 30*), alle misure di salvaguardia (*art. 25*) e alla composizione delle controversie (*art. 31*) servono all'applicazione dell'Accordo. Altre disposizioni riguardano la validità, l'esecuzione, l'applicazione e la modifica dell'Accordo (*art. 32-41*). Come in altri accordi di libero scambio conclusi tra gli Stati AELS e Stati terzi, il Comitato misto ha altresì il potere di decidere in modo definitivo e di propria competenza della modifica degli allegati e dei protocolli dell'Accordo (*art. 33*). Ne risulta per la Svizzera che il Consiglio federale è autorizzato ad approvare le modifiche degli allegati e dei protocolli. L'approvazione di questo Accordo da parte delle Camere federali comporta una delega di tale competenza al Consiglio federale (vedi GAAC 51/IV, pag. 395 seg.).

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 Giordania vi abbia provveduto (*art. 40*). 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 concernente i 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 giordano meno favorevoli rispetto a suoi concorrenti. Tale pericolo è reale, in quanto il 1° gennaio 2002 sono entrati in vigore sia un accordo di associazione dell'UE sia un accordo di libero scambio degli Stati Uniti con la Giordania. Tali accordi prevedono l'istituzione di relazioni di libero scambio tra le Parti contraenti.

9.2.1.2.3 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.

9.2.1.2.4 Accordo bilaterale relativo ai prodotti agricoli

Come si è già ricordato, ogni Stato dell'AELS ha concluso con la Giordania, a titolo individuale, un accordo bilaterale relativo al commercio dei prodotti agricoli non trasformati che prevede alcune concessioni in materia di dazi. Tale accordo è legato

giuridicamente all'accordo principale di libero scambio e non può essere applicato in maniera autonoma.

Le concessioni accordate concernono esclusivamente la riduzione o la soppressione di dazi all'importazione di determinati prodotti agricoli dichiarati di particolare interesse dalla Giordania. La Giordania ha chiesto alla Svizzera concessioni piuttosto importanti e i negoziati si sono rivelati lunghi e complessi. La Svizzera, malgrado alcune eccezioni, è tuttavia riuscita ad accordare alla Giordania soltanto concessioni già elargite ad altri partner di libero scambio oppure fatte, autonomamente, nel quadro del proprio Sistema di preferenze generalizzate (SPG). Quanto alle eccezioni, si tratta dell'esenzione dai dazi su un contingente annuo di 200 tonnellate d'olio d'oliva pressato a freddo e imbottigliato nonché riduzioni dei dazi sulla molochia, una pianta selvatica simile allo spinacio, e sullo zucchini di meno di 15 centimetri.

Dal canto suo, la Giordania ha accordato alla Svizzera concessioni per il bestiame d'allevamento, il latte in polvere, il formaggio, le sementi delle piante, la pectina, l'estratto di caffè e gli additivi e i complementi alimentari per animali.

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

9.2.1.3.1 Ripercussioni economiche

Dal momento dell'applicazione provvisoria dell'Accordo, la Giordania non beneficia più delle preferenze SGP svizzere. Le concessioni tariffali accordate significano infatti, in ampia misura, un consolidamento delle preferenze SGP sinora concesse.

Con lo smantellamento da parte della Giordania 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 per l'industria e l'agricoltura svizzere in Giordania. Nel 2000, le esportazioni sono state dell'ordine di 90 milioni di franchi. Dato che per i prodotti agricoli la Svizzera ha accordato praticamente soltanto concessioni già attribuite in passato nell'ambito dell'SPG o ai suoi altri partner di libero scambio, non sono attese ricadute significative nel settore dell'agricoltura svizzera.

È nell'interesse della Svizzera sviluppare una rete propria di accordi di libero scambio nel bacino mediterraneo, soprattutto nella prospettiva di un'eventuale partecipazione alla grande zona di libero scambio euromediterranea auspicata dall'UE entro il 2010.

9.2.1.3.2 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 Giordania 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 giordano per l'industria e

l'agricoltura svizzera. Quanto ai Cantoni, l'Accordo non ha ripercussioni né sul piano finanziario né sugli effettivi del personale.

9.2.1.4 Programma di legislatura

L'Accordo è conforme al contenuto 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).

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

Tanto gli Stati dell'AELS che la Giordania – tutte le Parti contraenti sono membri dell'OMC – 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 con gli obiettivi della politica di integrazione europea, poiché il suo contenuto corrisponde ampiamente alle disposizioni di carattere commerciale dell'accordo d'associazione concluso tra l'UE e la Giordania. Le differenze tra l'accordo d'associazione con l'UE e l'accordo bilaterale relativo al commercio di prodotti agricoli tra la Svizzera e la Giordania rispecchiano i differenti regimi commerciali della CE e della Svizzera nel settore agricolo.

9.2.1.6 Validità per il Principato del Liechtenstein

Il Principato del Liechtenstein è uno Stato firmatario dell'Accordo. In virtù del Trattato 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 Giordania.

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

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

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 pubblica-

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

zioni ufficiali, RS 170.512). Tuttavia, a causa delle sue implicazioni per gli attori dell'economia, il Protocollo B dev'essere pubblicato dato che contiene disposizioni sulle regole d'origine e sulle modalità della cooperazione amministrativa determinanti per il regime tariffario preferenziale.

9.2.1.8 Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), gli affari esteri 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.