



CONFINDUSTRIA

*UE-UCRAINA Deep and  
Comprehensive Free Trade Area:  
Prospettive di integrazione ed effetti  
per le imprese italiane*

*Febbraio 2016*



### EXECUTIVE SUMMARY

*L'Accordo di Associazione fra Unione Europea e Ucraina è stato firmato ufficialmente il 27 giugno 2014, al termine di una delle stagioni più complesse della storia del paese nato dallo scioglimento dell'Unione Sovietica. La sua componente economica - la Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) - è tuttavia entrata in vigore solo lo scorso 1 gennaio, a seguito di lunghi negoziati che hanno coinvolto anche la Russia.*

*Con l'Accordo di Associazione UE e Ucraina si sono impegnate a stabilire una partnership politica più stretta e duratura, basata su valori comuni quali il rispetto dei principi democratici, delle regole dello stato di diritto e di quelle del libero mercato. Per l'UE l'Accordo di Associazione con l'Ucraina rappresenta il primo di una nuova generazione di accordi con i Paesi dell'Est Europa, che pone al centro della collaborazione bilaterale la dimensione economica e mira alla creazione di una zona di libero scambio attraverso non solo la progressiva eliminazione dei dazi doganali e delle quote all'import, ma anche un'armonizzazione di leggi, norme e regolamenti in materia commerciale.*

*Una volta che la DCFTA sarà entrata a regime, Ucraina e UE avranno liberalizzato rispettivamente il 99,1% e 98,1% dei dazi in valore in essere al 2014. Secondo stime della Commissione Europea ciò permetterà agli esportatori ucraini di risparmiare circa 487 milioni di € all'anno, mentre l'Ucraina eliminerà 391 mln di € in dazi sull'import dalla UE.*

*Per analizzare il più possibile nel dettaglio gli effetti che la DCFTA avrà per le imprese italiane, nella tabella allegata sono disponibili le 397 linee tariffarie di maggiore interesse per il nostro export verso l'Ucraina, con l'indicazione per ciascuna del dazio medio applicato al 2014, della sua incidenza sull'export totale e della staging category, ovvero il numero di anni a decorrere dal 2016 entro cui il dazio applicato dall'Ucraina verrà ridotto a 0.*

*Per quanto il livello medio di copertura tariffario dell'Ucraina fosse già relativamente basso, specie se paragonato ad altri paesi emergenti, la completa liberalizzazione degli scambi permetterà a quei settori del Made in Italy che non godevano ancora del dazio zero di dispiegare appieno il proprio potenziale di crescita nel mercato ucraino. Ciò avverrà in particolare per i comparti dell'abbigliamento e della meccanica, che rappresentano le prime due voci del nostro export verso il paese.*

*Ma l'azzeramento delle aliquote tariffarie sulla quasi totalità dei prodotti europei è solo uno degli effetti della DCFTA. L'adozione di standard UE e regole comunitarie per materie come le procedure doganali, gli investimenti, il public procurement, le Indicazioni Geografiche o la tutela della proprietà intellettuale sono infatti provvedimenti che il Governo di Kiev si è impegnato a varare e che per quanto comportino benefici di difficile quantificazione, pongono evidentemente le basi per una maggiore presenza delle nostre imprese sul mercato ucraino.*



## **1. EU-UKRAINE DEEP AND COMPREHENSIVE FREE TRADE AREA (DCFTA)**

La *Deep and Comprehensive Free Trade Area* rappresenta non solo l'elemento principale dell'Accordo di Associazione firmato nel 2014 fra UE e Ucraina, ma è al tempo stesso uno dei più ambiziosi ed onnicomprensivi accordi bilaterali fino ad allora sottoscritti dall'Unione Europea.

Il suo obiettivo è quello di costituire una zona di libero scambio fra le due aree attraverso una progressiva eliminazione dei dazi doganali e delle quote all'import ed un'armonizzazione di leggi, norme e regolamenti in materia commerciale.

Tecnicamente il DCFTA è costituito da 15 Capitoli, 14 allegati tecnici e 3 protocolli.

### **Capitolo 1: Accesso al mercato delle merci**

Il primo capitolo si occupa della rimozione dei dazi doganali sulle importazioni e le esportazioni.

A regime il DCFTA prevede che Ucraina e UE avranno liberalizzato rispettivamente il 99,1% e 98,1% dei dazi in valore in essere al 2014. Per i beni industriali il calendario delle liberalizzazioni prevede l'immediata rimozione delle tariffe esistenti sulla maggior parte dei prodotti, con eccezioni su alcuni settori fra i quali quello *automotive* a favore dell'Ucraina.

Specifiche concessioni sono state tuttavia garantite per i prodotti agricoli; contingenti tariffari sono stati riconosciuti sempre all'Ucraina per i cereali, la carni di maiale, manzo e pollo, mentre gli altri prodotti potranno godere di un periodo di transizione più lungo (circa 10 anni); in questo modo si riconosce ai produttori ucraini di alcuni settori sensibili più tempo per adattarsi al contesto competitivo determinato dalla DCFTA.

Saranno invece vietati già dall'entrata in vigore dell'accordo i dazi all'export di merci ucraine, con qualche temporanea eccezione su alcuni prodotti agricoli e in metallo.

Per quanto riguarda le Barriere non Tariffarie (NTB), l'accordo riconosce e fa propri i principi fondamentali in materia stabiliti dal WTO, quali quello del "trattamento nazionale" o il divieto di restrizioni all'importazione e all'esportazione.

Secondo stime della Commissione Europea a regime l'accordo di libero scambio permetterà agli esportatori ucraini di risparmiare 487 milioni di € all'anno grazie all'abbattimento delle tariffe UE, mentre l'Ucraina eliminerà circa 391 mln di € in dazi sull'import dalla UE (anche se con periodi di transizione mediamente più lunghi).



In particolare a godere dei benefici maggiori sarà il settore agricolo ucraino, con risparmi calcolati nell'ordine di 330 mln di dazi in meno e 53 mln sui prodotti agricoli trasformati.

Nuove opportunità che si creeranno grazie a questi vantaggi, uniti a più elevati standard di produzione, dovrebbero anche stimolare gli investimenti nel settore e migliorare le condizioni di lavoro.

Per il capitolo NAMA (beni industriali), entrambe le parti liberalizzeranno completamente il commercio bilaterale, con vantaggi annui per le imprese europee della sola filiera delle macchine e prodotti della meccanica stimati in 75,2 mln di €. Come detto in precedenza, alcune eccezioni sono previste per le auto, ma a regime l'Ucraina taglierà le tariffe del settore per oltre 117 mln di euro.

Il comparto tessile sarà completamente liberalizzato dal primo giorno dell'entrata in vigore dell'accordo, con Ucraina e UE che taglieranno rispettivamente le proprie tariffe di 8,7 e € 24,4 milioni di euro; condizioni speciali saranno applicate agli abiti usati per un periodo di cinque anni.

Per i prodotti chimici, l'UE taglierà i dazi pagati dagli esportatori ucraini per 26,8 mln, mentre l'Ucraina ridurrà i propri per 64,3 milioni.

## **Capitolo 2: Strumenti di difesa commerciale**

I principi WTO in tema di difesa commerciale saranno applicati per garantire un trattamento equo alle parti. In caso di introduzione di ogni nuova misura di difesa commerciale, sarà necessaria una valutazione preventiva dell'effettiva sussistenza di un interesse nazionale.

Il DCFTA aumenterà inoltre la trasparenza in materia e le parti istituiranno un apposito meccanismo di cooperazione.

Uno specifico accordo sulle automobili permetterà all'Ucraina di applicare delle misure di salvaguardia all'import di auto dall'UE per un periodo non superiore ai 15 anni; i valori di riferimento sono stati calcolati in base alla media delle autovetture importate in Ucraina dall'Unione nel periodo 2002-2010.

## **Capitolo 3: Ostacoli tecnici al commercio**

Il terzo capitolo del DCFTA si occupa di ridurre gli ostacoli agli scambi (TBT) derivanti da regolamentazioni tecniche, norme, procedure di valutazione o requisiti simili.



Su questo punto le parti ribadiscono gli impegni assunti nel quadro dell'apposito accordo WTO e decidono di cooperare per semplificare ed evitare inutili divergenze di natura tecnica.

L'Ucraina si impegna inoltre ad adeguare progressivamente i propri regolamenti e le proprie norme tecniche a quelle dell'UE. Future negoziazioni per l'*Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA)* forniranno il quadro generale di riferimento in materia. Anche le disposizioni riguardanti le etichettatura cercheranno di essere ridotte per non essere ritenute discriminatorie.

#### **Capitolo 4: Misure Sanitarie e Fitosanitarie**

Le parti si impegnano a definire un quadro comune in tema di misure sanitarie e fitosanitarie che non pregiudichi il commercio di prodotti di origine animale e vegetale e che tenga conto degli standard fissati dalla *World Organisation for Animal Health (OIE)*.

Ciò implicherà fra l'altro:

- Il rispetto dei principi dell'accordo OMC/SPS;
- L'impegno ad allineare i principi ucraini in materia di SPS a quelli dell'UE;
- La creazione di un meccanismo di consultazione per risolvere eventuali controversie che dovessero insorgere;
- L'individuazione di un sistema rapido di allarme per la segnalazione di emergenze fitosanitarie che prevedono, in taluni casi, l'estensione all'Ucraina delle procedure UE.

Il Capitolo SPS prevede inoltre la creazione di una specifica sottocommissione che si occuperà di monitorare i progressi, fornire raccomandazioni, sviluppare le procedure e fornire eventuali indirizzi per la risoluzione dei problemi.

#### **Capitolo 5: Dogane e Trade Facilitation**

Uno specifico capitolo è dedicato ad aumentare la collaborazione in materia doganale e a semplificarne le procedure, i requisiti e le formalità, riducendo al tempo stesso le frodi.

Un protocollo sulla mutua assistenza amministrativa in materia doganale fornirà il quadro legale di riferimento per garantire la corretta applicazione della legislazione doganale e la lotta contro la contraffazione.



Entrambe le parti si impegnano inoltre a fornire ogni informazione necessaria per condurre eventuali indagini, inclusa la possibilità per i funzionari di una delle parti di partecipare alle indagini amministrative nel territorio dell'altra.

La DCFTA contiene infine espressamente una disposizione che prevede la revoca temporanea del trattamento preferenziale in caso di cooperazione insufficiente in materia doganale.

## **Capitolo 6: Scambi di servizi e commercio elettronico**

Il sesto capitolo del DCTFA mira ad integrare il più possibile l'Ucraina all'interno del mercato europeo dei servizi. A differenza dei classici Accordi di libero scambio, esso garantisce per l'Ucraina la possibilità di operare nel mercato UE una volta che il paese avrà acquisito il relativo *acquis*.

Specifiche eccezioni sono previste in un'apposita lista negativa, circostanza che rappresenta un approccio senza precedenti per l'UE in quanto estende la copertura automatica ad ogni nuovo servizio non espressamente elencato come eccezione.

Appositi stanziamenti sono previsti per aumentare la certezza del diritto e la trasparenza del mercato ucraino dei servizi postali e di spedizione, di quelli finanziari e delle telecomunicazioni.

La DCFTA prevede un processo di ravvicinamento legislativo anche nel settore dei servizi finanziari, delle telecomunicazioni, trasporti postali e marittimi. Una volta acquisito l'*acquis* europeo in questi settori da parte dell'Ucraina, le imprese europee potranno trovare nel Paese lo stesso quadro normativo esistente nell'UE.

## **Capitolo 7: Pagamenti correnti e movimenti di capitali**

Disposizioni in materia di libera circolazione dei capitali comprenderanno garanzie standard, con la possibilità di applicare eventuali misure per garantire la stabilità del sistema finanziario.

## **Capitolo 8: Appalti pubblici**

In tema di appalti pubblici, l'Ucraina si è impegnata ad applicare entro un certo numero di anni la stessa legislazione in vigore nell'UE.

Con l'eccezione del settore della difesa, una volta che la DCFTA sarà entrata a regime, le imprese europee e ucraine avranno libero accesso ai meccanismi di *public*



*procurement* di entrambi i paesi. Si tratta di un esempio di integrazioni senza precedenti per un paese non appartenente all'UE.

## **Capitolo 9: Proprietà intellettuale**

Questo capitolo comprende disposizioni in materia di diritto d'autore, disegni (compresi quelli non registrati), brevetti e indicazioni geografiche (IG) che completano e aggiornano quanto finora disciplinato dall'Accordo TRIPS del WTO. I principi si ispirano anche alla legislazione europea in materia.

Tutti le GI agricole, non solo quelle relative ai vini e liquori, avranno in Ucraina lo stesso livello di protezione dell'UE. Per la maggior parte di esse ciò avverrà immediatamente, ma sono stati introdotti periodi di transizione per alcuni prodotti fra cui:

- Champagne, Cognac, Madeira, Porto, Jerez / Xérès / Sherry, Calvados, Grappa, Anis Portugues, Armagnac, Marsala, Malaga e Tokaj: 10 anni;
- Parmigiano Reggiano, Roquefort e Feta: 7 anni.

Sono poi previste consultazioni regolari per aggiungere nuovi prodotti alla lista delle IG protette.

## **Capitolo 10: Concorrenza**

Al capitolo 10 le Parti proibiscono e sanzionano certe pratiche e operazioni che possono distorcere la concorrenza e il libero commercio quali cartelli o abuso di posizione dominante, che potranno essere oggetto di specifiche azioni.

Le parti si impegnano inoltre a stabilire una normativa efficace in tema di concorrenza e un'appropriata autorità garante indipendente che tuteli i diritti delle imprese. In tema di concorrenza l'Ucraina si impegna inoltre ad allineare la propria legislazione a quella UE.

Le parti decidono di compensare o abolire le distorsioni alla concorrenza causata da aiuti di Stato e di sottoporre eventuali controversie a riguardo ad un apposito meccanismo di risoluzione delle controversie. Anche in tema di aiuti di Stato, l'Ucraina si impegna ad adottare un sistema di controllo simile a quello dell'UE, inclusa la costituzione di un authority indipendente.

Sarà poi vietato ogni tipo di sussidio ritenuto discorsivo degli scambi; per questo entrambe le parti riferiranno annualmente l'importo totale, le tipologie e la distribuzione settoriale delle proprie sovvenzioni con eccezioni per i settori agricoli e quello della pesca.



## Capitolo 11: Commercio di Energia

La DCFTA è il primo accordo di libero scambio ad includere disposizioni specifiche sulle questioni energetiche. Il capitolo 10 tiene conto del fatto che l'Ucraina è già membro dell'*Energy Community Treaty* (EnCT) che a sua volta impone l'obbligo di attuare le più rilevanti regole UE su elettricità e gas.

Il capitolo 7 riguarda nel dettaglio l'elettricità, il petrolio greggio e gas naturale (allo stato gassoso o come GNL) e si basa su 4 pilastri fondamentali:

- Norme sui prezzi dell'energia: Le parti si impegnano a lasciare che i prezzi di mercato prevalgano sui mercati domestici del gas e dell'elettricità e a non regolamentare i prezzi per l'industria. Nessuno delle due parti potrà imporre prezzi all'export più alti di quelli applicati sul mercato domestico (divieto di *dual pricing*).
- Trasporto e transito di beni energetici: Il capitolo ribadisce gli obblighi stabiliti all'articolo V del GATT e l'articolo 7 della Carta dell'Energia. E' fatto quindi divieto di interruzioni del transito o di beni energetici o la loro distrazione. Un sistema rapido di risoluzione delle controversie è previsto in caso di violazione di quest'obbligo, così come nel caso di problemi di approvvigionamento.
- Le parti si impegnano ad istituire un ente regolatore giuridicamente autonomo ed indipendente per garantire la concorrenza e l'efficiente funzionamento dei mercati del gas e dell'elettricità.
- Accesso non discriminatorio all'esplorazione e produzione di idrocarburi (gas e petrolio): una volta che un'area è stata resa disponibile per l'esplorazione e produzione di idrocarburi, le relative licenze potranno essere fornite ad operatori di entrambe le parti.

## Capitolo 12: Trasparenza

Il Capitolo stabilisce:

- Il riconoscimento del diritto delle parti di pronunciarsi su temi o proposte di regolamento di loro interesse;
- L'impegno ad individuare un punto di contatto per ciascuna parte che risponda ad eventuali richieste di chiarimento dell'altra.

## Capitolo 13: Commercio e sviluppo sostenibile

Gli elementi chiave del Capitolo su commercio e sviluppo sostenibile includono:

- L'impegno al rispetto delle norme fondamentali stabilite dall'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) e dall'ILO *Decent Work Agenda*.





- Impegno ad implementare gli accordi ambientali multilaterali di cui UE e Ucraina sono parti e a promuovere la gestione sostenibile delle foreste e della pesca.
- Impegno ad astenersi da norme in materia di protezione ambientale o sociale che pregiudichino il commercio o gli investimenti fra le parti.
- Istituzione di efficaci meccanismi di controllo, che coinvolgano anche la società civile. Ogni parte potrà designare e convocare un Advisory Group per il monitoraggio o l'implementazione dei principi stabiliti nel presente capitolo.

#### **Capitolo 14: Risoluzione delle controversie**

Il meccanismo di risoluzione delle controversie si basa sul relativo modello stabilito in ambito WTO, anche se prevede procedure più celeri. Eventuali consultazioni per risolvere le controversie, se senza successo, saranno gestite da un collegio arbitrale composto da tre esperti scelti dalle parti, o selezionati a sorte da un elenco concordato. L'eventuale lodo, consegnato entro 120 giorni, è vincolante e impone alla parte inadempiente un periodo ragionevole per mettersi in regola. In caso contrario, il denunciante ha il diritto di imporre sanzioni proporzionate. I tempi della procedura di arbitrato possono essere ridotti in caso di urgenza, con ulteriori riduzioni in caso di controversie in tema di energia.

#### **Capitolo 15: Meccanismo di mediazione**

Un meccanismo di mediazione consente alle parti di affrontare gli effetti negativi dell'Accordo sullo scambio di merci. Lo scopo non è quello di rivedere la legalità di una misura, ma di trovare una soluzione rapida ed efficace ai problemi di accesso al mercato. In questi casi le parti saranno assistite da un mediatore scelto di comune accordo o estratto a sorte da un'apposita lista. Il mediatore può consigliare e proporre un soluzione non vincolante entro 60 giorni. La mediazione non esclude in ogni caso il ricorso al meccanismo di composizione delle controversie.



## **2. PROFILO TARIFFARIO DELL'UCRAINA A SEGUITO DELL'ADESIONE AL WTO**

Già nel 1993, appena due anni dopo l'indipendenza dall'URSS, l'Ucraina avviò i negoziati per l'adesione al WTO, che si conclusero con successo nel 2008 sotto la Presidenza di Victor Yushchenko.

A seguito dell'ingresso nel sistema multilaterale degli scambi, l'Ucraina si impegnò a consolidare da subito il 100% delle proprie linee tariffarie, applicando dei dazi compresi fra lo 0 e il 50%.

Nel complesso il livello di protezione tariffario medio consolidato dall'Ucraina al 2014 è risultato del 5,8%, una percentuale che sale al 10,9% per i prodotti agricoli (AMA) e si riduce al 5% per i prodotti industriali (NAMA).

La media dei dazi applicati è stata invece del 4,5%, con valori rispettivamente del 9,2% per i prodotti agricoli e del 3,7% per quelli industriali.

Nel caso dei prodotti AMA, il 12,7% delle linee tariffarie ucraine prevede il dazio zero, il 19,5% un dazio compreso fra 0 e 5%, il 28,4% fra 5% e 10% e il 14,4% fra il 10 e il 15%. Altra parte consistente delle linee tariffarie agricole dell'Ucraina (corrispondete al 24,1%) si colloca nella fascia daziaria fra il 15% e il 25%, mentre appena l'1,2% supera invece il dazio del 25% (nessuna va oltre il 100%).

Da rilevare inoltre come appena lo 0,9% delle linee tariffarie ucraine relative ai prodotti agricoli prevedano un dazio *non ad valorem*.

Nel caso invece dei beni industriali (NAMA), il 33,6% delle linee tariffarie prevede dazio zero, il 17,4% un dazio compreso fra 0 e 5%, il 20,3% fra 5 e 10% e il 42,9% fra 10% e 15%. Una percentuale pari al 6,1% del totale supera invece il dazio del 15%.

Nessuna delle linee tariffarie sui prodotti industriali è infine soggetta a dazi *non ad valorem*.

All'interno dei NAMA, livelli daziari relativamente più alti (superiori all'11%) riguardano l'abbigliamento, seguito da calzature e mezzi di trasporto (con dazi medi del 5,6%) e alcuni prodotti della meccanica strumentale (5,5%); i prodotti tessili, le macchine elettriche e i prodotti chimici sono invece gravati da dazi medi del 3,5%.

Fra i beni AMA, lo zucchero e i dolci confezionati sono soggetti a dazi che sfiorano il 20%; seguono i cereali (12,4%), prodotti animali (10,6%), frutta e vegetali (9,8%).

### **3. POSIZIONAMENTO DELL'EXPORT DELL'ITALIA VERSO L'UCRAINA PRECEDENTE ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA DCFTA**

Un'analisi sul posizionamento dell'export dell'Italia verso l'Ucraina in relazione al suo profilo tariffario è stata condotta prendendo in considerazione le prime 379 linee tariffarie a 6 digit (SH6) del nostro export su un totale di oltre 4.560 voci (il dettaglio si trova nella tabella allegata); 25 di queste si riferiscono a prodotti agricoli (per un'incidenza del 5% sul totale), le restanti 354 sono invece prodotti industriali.

Esse rappresentano nel complesso oltre l'82% delle nostre vendite totali verso l'Ucraina e forniscono pertanto uno spaccato sufficientemente indicativo della nostra proiezione commerciale verso il paese.

Il quadro che ne è emerso è il seguente:

- Ben 134 linee su 379 prese in esame, prevedono già il dazio zero; in valore queste rappresentano il 30,9% del nostro export totale;
- 35 linee, corrispondenti al 7,8% del nostro export, prevedono un dazio compreso fra lo 0,5 e il 3%;
- 47 linee - per un contributo pari al 6,6% - si collocano fra il 3 e il 5%;
- 78 linee tariffarie prevedono invece un dazio fra il 5% e il 10% ed incidono per il 16,2% sull'export totale dell'Italia;
- 81 voci doganali sono gravate da dazi compresi fra il 10% e il 15%; in questa categoria si concentra il 19,8% delle nostre vendite in Ucraina;
- Appena 3 linee tariffarie - la cui incidenza è dell'1% sull'export complessivo - sono infine soggette ad un dazio fra il 15% e il 20%.

La media dei dazi *ad valorem* complessivamente applicati a queste 379 linee tariffarie risulta del 4%.

A livello settoriale, i picchi daziari ucraini sono concentrati nell'abbigliamento (dazi medio calcolato sui 49 codici presi in esame del 10,5%), mezzi di trasporto (dazio dell'8,3%), prodotti agricoli e alimentari (7%), calzature e prodotti derivati dalla lavorazione dei minerali (entrambi al 6,8%).

Le apparecchiature elettriche sono invece sottoposte ad un dazio medio del 3,7%, mentre i prodotti della meccanica, quelli della chimica e l'arredamento subiscono un dazio compreso fra il 1,25% e il 1,65%.

E' inoltre opportuno sottolineare come nessuna delle 379 linee tariffarie prese in considerazione sia soggetta a dazi *non ad valorem*.



Se invece si analizza l'interezza dei codici doganali dell'Ucraina (4.562 linee a 6 digit), è possibile rilevare come ad appena 86 di essi si applichi un dazio compreso fra il 20% e il 50%; in queste voci si concentra appena lo 0,2% delle nostre vendite.

Un totale di 878 codici sono invece gravati da dazi compresi fra il 20% e il 10% e ad essi corrisponde oltre il 25% dell'export dell'Italia.

La fascia daziaria compresa fra il 10 e 5% riguarda 1.181 linee tariffarie corrispondenti al 21% delle nostre vendite, mentre sono 737 i codici – che assorbono il 18,2% del nostro export – ad essere gravati da dazi fra l'1 e il 5%.

Le categorie merceologiche che fino al 31/12/2015 potevano essere importate in regime *duty free* erano infine 1.544 e in esse si concentrava oltre il 37% delle esportazioni italiane.

#### **4. GLI EFFETTI DELLA DCFTA SULL'EXPORT DELL'ITALIA**

Come specificato nelle pagine precedenti, la DCFTA fra Unione Europea e Ucraina porterà ad una pressoché completa liberalizzazione dello scambio di beni fra le due aree. Una volta a regime infatti, rispettivamente il 99,1% dei prodotti europei e il 98,1% di quelli ucraini potranno essere importati in assenza di dazio.

A ben vedere il livello medio delle tariffe doganali applicate dall'Ucraina agli esportatori comunitari risultava comunque già bel al di sotto di quello di altri paesi emergenti e comunque non troppo dissimile da quello applicato a sua volta dall'UE.

Ciò è evidentemente da attribuire al recente ingresso del Paese nel WTO, a seguito del quale le autorità ucraine avevano ridotto sensibilmente i propri livelli di copertura tariffaria adeguandoli a quelli dei paesi più industrializzati.

Per entrare nel dettaglio degli effetti che la DCFTA produrrà sull'export del nostro Paese, più che sul dazio effettivamente applicato su ogni singola categoria di beni - che come detto sarà zero nella quasi totalità delle merci - si è quindi ritenuto opportuno concentrarsi sulla data a partire dalla quale la liberalizzazione risulterà completa.

Nel testo ufficiale dell'Accordo, così come pubblicato sul sito della Commissione Europea, essa è indicata come *staging category*, ovverosia come il numero di anni a decorrere dal 1 gennaio 2016 entro cui il dazio applicato dall'Ucraina verrà ridotto a 0 per le imprese europee.

Sempre prendendo in considerazione i 379 codici doganali di maggiore interesse per il nostro export, si è quindi proceduto ad individuare per ciascuno di essi il dazio medio applicato al 2014, la sua incidenza sull'export totale dell'Italia e appunto la *staging category*.

Di seguito una sintesi dei risultati emersi.

Nella categoria dei Prodotti Agricoli, su 25 codici doganali presi in esame, 4 prevedono già il dazio zero; 6 sono stati liberalizzati al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo (fra essi pasta, cioccolato, biscotti), 11 lo saranno in un arco di tempo compreso fra i 3 e i 5 anni; per 3 è prevista una riduzione compresa fra il 20% e il 50% entro 3/5 anni, mentre per le carni di tacchino verrà introdotto un regime di quote.

Delle 39 linee tariffarie riferibili ai Prodotti Chimici, un terzo sono già soggette a dazio zero; le restanti sono state liberalizzate dal 1 gennaio 2016 (con l'eccezione dei concimi per cui è previsto un periodo transitorio di 3 anni).

Una liberalizzazione pressoché immediata riguarda anche i prodotti in plastica, con alcune eccezioni all'interno dei sottocodici 390799, 392020, 400299 e 401699.

Dei 23 codici che riguardano il settore delle calzature e della pelletteria, 15 sono stati già liberalizzati, mentre 8 lo saranno entro i prossimi tre anni.

Il comparto mobili e arredamento poteva già godere di un trattamento *duty free* per la maggior parte dei prodotti di interesse per il nostro export (20 su 25), mentre per i restanti 5 la *staging category* è fissata al massimo in 3 anni.

Anche i 12 codici riferibili al settore della carta potevano già essere esportati in Ucraina in assenza di dazio e non trarranno per questo particolari benefici diretti dall'entrata in vigore della DCFTA.

Un settore che al contrario beneficerà in misura significativa della zona di libero scambio fra UE e Ucraina sarà quello del tessile-abbigliamento: tutti e 47 i codici di maggiore interesse per le imprese italiane (per i quali era previsto un dazio medio superiore al 10%) sono stati infatti liberalizzati già all'entrata in vigore dell'Accordo.

Anche il comparto della meccanica e delle macchine (dove si concentrano 98 dei 379 codici di nostro interesse) potrà contare su una liberalizzazione immediata per la quasi totalità dei codici non già sottoposti a dazio 0; periodi di implementazione fra i 3 e i 5 anni sono tuttavia previsti per alcune categorie di caldaie, parti di macchine per il condizionamento, macchine per la lavorazione di carni e per il packaging.

Stessa considerazione vale per i prodotti derivati dalla lavorazione dei minerali (11 linee tariffarie che assorbono circa il 2,5% del nostro export e sui quali gravava un dazio medio del 6,8%), e per i metalli e prodotti in metallo; in entrambi i casi tutte le linee tariffarie che non fossero già a dazio zero sono state liberalizzate lo scorso 1 gennaio.

Nella categoria delle macchine elettriche ed elettroniche, poco più della metà delle linee tariffarie di nostro interesse (18 su 31) prevedevano un dazio compreso fra il 2,5% e il 10%; la *staging category* media prevista per esse è di 3 anni. Le restanti linee godevano già di dazio zero.

La filiera dei mezzi di trasporto, come segnalato nelle pagine precedenti, è quella per la quale sono previsti i periodi di implementazione più lunghi.



In questa categoria, fra i prodotti di nostro interesse, soltanto le parti e le trasmissioni per veicoli a motore sono stati subito liberalizzati; le restanti (vetture diesel e camion) lo saranno in un periodo compreso fra i 5 e i 7 anni, con l'eccezione di alcune tipologie di vetture diesel per cui si giungerà al dazio zero solo dopo dieci anni dall'entrata in vigore della DCFTA.

In conclusione è possibile affermare che l'Accordo di Libero Scambio fra UE e Ucraina permetterà a quei settori del *Made in Italy* che non godevano ancora del dazio zero di dispiegare appieno il proprio potenziale di crescita nel mercato ucraino. Ciò avverrà in particolare per i comparti dell'abbigliamento e della meccanica, che rappresentano già le prime due voci del nostro export verso il paese.

E' indubbio tuttavia come l'azzeramento delle aliquote tariffarie sulla quasi totalità dei prodotti europei, per quanto significativa, sia solo uno degli effetti che la DCFTA potrà determinare nel prossimo futuro per le relazioni economiche e commerciali fra UE e Ucraina.

Un altro elemento di grande importanza è infatti rappresentato dal miglioramento del *business climate* che genererà per gli imprenditori europei attraverso il contributo alla creazione in Ucraina di un sistema economico più certo, trasparente e prevedibile.

Il riconoscimento e l'adozione di standard europei e regole comunitarie per materie come le procedure doganali, gli investimenti, il *public procurement*, le Indicazioni Geografiche o la tutela della proprietà intellettuale sono provvedimenti che il Governo di Kiev si è impegnato a varare nei prossimi anni e che per quanto comportino benefici di difficile quantificazione (soprattutto nel breve periodo), pongono evidentemente le basi per una maggiore e più incisiva presenza delle nostre imprese sul mercato ucraino, soprattutto da parte di quelle piccole e medie.

## **5. ACCORDO DI ASSOCIAZIONE UE-UCRAINA**

Il primo Trattato internazionale a disciplinare le relazioni politiche ed economiche fra l'Unione Europea e l'Ucraina dopo lo scioglimento dell'Unione Sovietica fu l'Accordo di Partenariato e Cooperazione bilaterale (APC) sottoscritto dalle parti ed entrato in vigore nel 1998.

Al Vertice bilaterale di Parigi del 2008 i leader dell'UE e l'allora Capo di Stato ucraino Viktor Yushchenko (leader della rivoluzione arancione) convennero tuttavia di avviare le negoziazioni per un nuovo Accordo di Associazione che avrebbe dovuto sostituire quello esistente, ritenuto ormai non più idoneo a rappresentare gli interessi delle parti e a regolarne le modalità di cooperazione.

Dopo oltre due anni di trattative, una convergenza politica sul testo dell'Accordo fu trovata in occasione del 15° Vertice UE-Ucraina tenuto nel dicembre 2011, mentre la chiusura del lavoro dei negoziatori avvenne formalmente il 30 marzo 2012 per le disposizioni generali e politiche, e il 19 luglio per la parte riguardante la *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA).

La firma ufficiale del nuovo trattato sarebbe dovuta avvenire in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Partenariato Orientale previsto a Vilnius il 28 e 29 novembre 2013, ma appena qualche giorno prima il governo ucraino guidato dal Presidente filorusso Viktor Yanukovich decise di far saltare l'accordo, firmando invece a sole due settimane di distanza un nuovo patto di cooperazione economica con la Russia.

Ciò venne letto da gran parte della popolazione ucraina (soprattutto nella capitale e nell'ovest del paese) come la scelta di riportare di nuovo l'Ucraina sotto l'influenza di Mosca sia da un punto di vista economico che politico; nei giorni seguenti scesero in piazza a Kiev oltre centomila persone per protestare contro questa decisione e chiedere un immediato ripensamento dell'esecutivo. Nel giro di pochi giorni le proteste sfociarono in violenze che diedero vita alla destituzione di Yanukovich e avviarono quella che è ancora oggi la grave crisi diplomatica e militare fra Russia e Ucraina.

Le elezioni presidenziali che seguirono alle proteste segnarono la vittoria al primo turno di Petro Poroshenko, espressione delle forze politiche filo occidentali, che il 27 giugno 2014 firmò insieme con il Presidente della Commissione Europea Barroso e quello del Consiglio Van Rompuy il nuovo Accordo di Associazione tra Ucraina e UE.



Il 16 settembre dello stesso anno il Parlamento europeo e quello ucraino ratificarono l'Accordo, rimandando tuttavia al 1 gennaio 2016 l'entrata in vigore del DCFTA, a seguito di discussioni trilaterali che avrebbero coinvolto anche la Russia.

Durante questi colloqui, protrattisi fino a dicembre 2015, la Commissione UE e i governi di Kiev e Mosca cercarono di ridurre i timori della Russia per le conseguenze di una maggiore integrazione dell'Ucraina nel mercato UE che l'Accordo avrebbe determinato.

Ma nonostante gli oltre venti incontri svolti, le consultazioni non hanno prodotto alcun risultato e, con la giustificazione di per proteggere il proprio mercato, la Russia ha deciso di sospendere dal 1° gennaio 2016 l'accordo sulla zona di libero scambio con l'Ucraina esistente fra gli ex Paesi CSI.

L'Accordo di Associazione nel suo complesso entrerà in vigore al completamento del processo di ratifica da parte di tutti gli stati Membri dell'UE, sebbene le disposizioni generali e parti dei capitoli riguardanti l'associazione politica e di cooperazione sono già stati applicati in via provvisoria dal novembre 2014.

### **Associazione politica e integrazione economica**

L'Accordo di Associazione con l'Ucraina (AA) rappresenta per l'Unione Europea il primo di una nuova generazione di accordi con i Paesi dell'Est Europa che pone al centro della collaborazione bilaterale la dimensione economica e mira alla creazione di una zona di libero scambio fra le due aree, condizione favorita dalla recente adesione dell'Ucraina all'Organizzazione mondiale del Commercio.

Con l'AA le parti si impegnano a stabilire una convergenza politica stretta e duratura, basata su valori comuni fra i quali il pieno rispetto dei principi democratici, delle regole dello stato di diritto, del buon governo, dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

L'obiettivo generale dell'Accordo è quello di sfruttare appieno il potenziale delle relazioni UE-Ucraina concentrandosi sul sostegno alle riforme fondamentali, sulla ripresa economica e sulla crescita, sulla *governance* nonché sullo sviluppo della collaborazione in più di 30 settori, quali l'energia, i trasporti, la tutela dell'ambiente, le piccole e medie imprese, lo sviluppo sociale e il welfare, la parità dei diritti, la tutela dei consumatori, l'istruzione, la formazione e la cooperazione culturale.

Si ritiene inoltre che una maggiore integrazione economica fra l'Ue e l'Ucraina, determinata dalla DCFTA, possa rappresentare un potente stimolo per la crescita



economica dell'Ucraina promuovendo anche l'avvio di un processo di modernizzazione industriale.

Attraverso l'allineamento della normativa e degli standard ucraini a quelli comunitari, si determinerà in particolare un maggiore capacità dell'Ucraina di realizzare prodotti a più alto valore aggiunto, capaci di competere efficacemente sui mercati internazionali.

### **Contenuto dell'Accordo di Associazione**

L'Accordo di Associazione UE-Ucraina conta in totale oltre 1.200 pagine e si compone nel dettaglio di:

- Un preambolo: una sorta di dichiarazione introduttiva, che definisce lo scopo dell'Accordo e la sua filosofia di fondo;
- Sette Capitoli che riguardano nell'ordine: Principi Generali; Cooperazione politica e Politica estera e di sicurezza; Giustizia libertà e sicurezza; Commercio e questioni connesse (DCFTA); Cooperazione Economica; Cooperazione Finanziaria e disposizioni antifrode; Disposizioni Istituzionali, Generali e Finali;
- 43 allegati;
- Tre protocolli.

In sintesi l'Accordo di Associazione:

- Mira ad accelerare lo sviluppo delle relazioni politiche ed economiche tra l'Ucraina e l'Unione Europea, nonché la progressiva integrazione dell'Ucraina nel mercato comunitario anche attraverso la creazione di una DCFTA.
- Rappresenta uno strumento per sfruttare appieno le relazioni UE-Ucraina, concentrandosi sul supporto alle riforme strutturali da adottare da parte dell'Ucraina, sulla ripresa economica e la crescita, sulla governance e sul settore della cooperazione.
- Costituisce al tempo stesso un programma di riforma per l'Ucraina, basato sull'adesione alla legislazione ed alla normativa tecnica dell'UE e sulla conseguente assistenza da parte delle istituzioni di Bruxelles a questo processo (da realizzarsi anche attraverso il *Comprehensive Institutional Building Programme – CIB*).

### **Premessa**

La premessa dell'Accordo di Associazione mette a fuoco le più importanti aree di cooperazione fra UE e Ucraina. Essa definisce inoltre l'obiettivo finale di una più stretta e duratura partnership fra i Paesi e, per quanto abbia un carattere introduttivo e non vincolante, presenta importanti riferimenti ai valori comuni che sottendono l'Accordo stesso.



Gli elementi che figurano nel preambolo includono tra gli altri:

- Un riferimento ai principi su cui l'Unione Europea è stata costruita - la democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, lo stato di diritto - e la loro condivisione da parte dell'Ucraina.
- Il riconoscimento dell'Ucraina come paese europeo, che condivide una storia e valori comuni con gli altri Stati membri. L'UE accoglie inoltre con favore l'aspirazione dell'Ucraina a far parte dell'UE, compreso il suo impegno a costruire una democrazia radicata e un'economia di mercato.
- Il riconoscimento del fatto che l'associazione politica e l'integrazione economica dell'Ucraina con l'UE dipenderà dai progressi nell'attuazione dell'Accordo di Associazione, ma anche da quelli che l'Ucraina saprà realizzare nel garantire il rispetto dei valori comuni nonché la convergenza con l'UE in ambito politico, economico e legale.

### **Titolo I: Principi generali**

Il Titolo I definisce i principi generali che costituiranno la base per le politiche interne e esterne dell'associazione tra l'UE e l'Ucraina.

Fra essi in particolare:

- Il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto.
- Il riconoscimento dei principi di sovranità e integrità territoriale, dell'inviolabilità dei confini e dell'indipendenza nonché la lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- I principi di una libera economia di mercato, del buon governo, della lotta contro la corruzione, contro le diverse forme di criminalità organizzata transnazionale e il terrorismo, la promozione dello sviluppo sostenibile, nonché il multilateralismo come approccio alle questioni globali.

### **Titolo II: Dialogo politico e riforme, Associazione politica, Cooperazione e convergenza in materia di politica estera e di sicurezza**

Nel titolo II l'Accordo di Associazione prevede l'intensificazione del dialogo politico fra le parti in vista di una graduale convergenza in materia di sicurezza comune e politica estera (PESC) e di sicurezza comune e politica di difesa (PESD).

L'accordo individua diverse sedi per lo svolgimento del dialogo politico: il vertice UE-Ucraina sarà quella più alta, cui seguiranno incontri a livello ministeriale da svolgersi nell'ambito del Consiglio di Associazione.



Finalità principali del dialogo politico saranno quelle di aumentare la convergenza e l'efficacia delle politiche di sicurezza, promuovere la stabilità e la sicurezza regionale basata su un multilateralismo efficace, rafforzare la cooperazione e il dialogo in tema di sicurezza internazionale e la gestione delle crisi nel continente europeo.

Il Titolo II dedica inoltre un articolo specifico alla Corte Penale internazionale e chiede la collaborazione dell'Ucraina nel promuovere la pace e la giustizia ratificando e applicando lo Statuto di Roma e i suoi strumenti correlati.

### **Titolo III: Giustizia, libertà e sicurezza**

Il Titolo III dell'AA riguarda aspetti quali lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, la protezione dei dati personali, la cooperazione in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, il trattamento e la mobilità dei lavoratori, la circolazione delle persone, il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, la cooperazione in materia di lotta contro le droghe, criminalità, corruzione, terrorismo e la cooperazione giuridica.

### **Titolo IV: Questioni commerciali e attinenti al commercio**

La premessa del Titolo IV è che l'Unione Europea rappresenta il principale partner commerciale dell'Ucraina davanti alla Russia con una quota di circa il 30% del suo commercio estero.

Si ritiene pertanto che una maggiore integrazione economica, da realizzarsi attraverso la *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA), possa rappresentare un potente stimolo per la crescita ucraina, promuovendo nuove opportunità di business nel paese ed una reale modernizzazione del suo sistema industriale.

Standard di prodotti più elevati, servizi migliori ai cittadini, e soprattutto la possibilità per l'Ucraina di competere efficacemente sui mercati internazionali dovrebbero rappresentare i risultati finali di questo processo.

Per questo la parte più importante dell'Accordo di Associazione - il Titolo IV appunto - è dedicato al commercio, alle questioni commerciali ed alla creazione di una zona di libero scambio fra UE e Ucraina.

Come specificato nelle pagine precedenti, la DCFTA prevede l'eliminazione di quasi tutte le tariffe e le barriere al commercio di beni, prestazione di servizi e investimenti (in particolare nel settore energetico), favorendo in questo modo un processo di reale liberalizzazione economica dell'Ucraina. Una volta che l'Ucraina ha assunto il relativo



*acquis* dell'UE, l'UE si impegna inoltre a concedere il pieno accesso al proprio mercato anche in settori come gli appalti pubblici.

Eventuali perdite che deriverebbero all'Ucraina da una riduzione delle entrate doganali connesse al DCFTA, sarebbero circoscritte al breve termine, avendo l'esperienza dimostrato che nel lungo periodo esse verranno più che compensate dall'aumento delle entrate dello Stato e da uno sviluppo generale dell'economia. Le spese che l'Ucraina dovrà sostenere per realizzare le riforme promesse saranno invece sostenute dall'UE anche con l'aiuto delle Istituzioni finanziarie internazionali.

Un *business climate* migliore permetterà inoltre all'Ucraina di accedere a nuove fonti di finanziamento e costituirà un incentivo per le imprese dell'UE e non solo ad investire nel Paese. In parallelo ciò determinerà per le aziende locali una spinta ad elevare le proprie tecnologie e i propri metodi di produzione, anche grazie al trasferimento di *know how* garantito dalle imprese straniere.

In questo modo l'Ucraina potrà anche diversificare la propria economia, oggi largamente dipendente dalle materie prime (in primis i metalli), in direzione di un sistema dove possa svilupparsi anche un tessuto di piccole e medie imprese.

La Commissione Europea ha stimato che una volta a regime il DCFTA consentirà nel complesso agli operatori economici di entrambe le parti di risparmiare circa 750 milioni di euro l'anno in dazi (per un'analisi più dettagliata si rimanda alle pagine seguenti).

## **Titolo V: Cooperazione Economica**

Il Titolo V dell'Accordo comprende a sua volta 28 capitoli dedicati rispettivamente a: cooperazione energetica, macroeconomica, gestione delle finanze pubbliche, fiscalità, statistiche, ambiente, trasporti, spazio, cooperazione scientifica e tecnologica, politica industriale, settore minerario e dei metalli, servizi finanziari, diritto societario, corporate governance, contabilità, ICT, settore audiovisivo, turismo, agricoltura e sviluppo rurale, pesca e politica marittima, gestione del Danubio, tutela del consumatore, cooperazione in materia di occupazione, politica sociale e delle pari opportunità, salute pubblica, istruzione, formazione e gioventù, cultura, sport, società civile, cooperazione transfrontaliera e regionale, partecipazione alle agenzie ed ai programmi europei.

## **Titolo VI: Cooperazione finanziaria**

L'Unione Europea ed i suoi Stati membri rappresentano il maggiore *donors* dell'Ucraina: dal 1991 al 2014 la cifra fornita dall'UE per l'assistenza al paese



ammonta a oltre 2,5 miliardi di euro. La sola Politica Europea di vicinato (ENPI) ha stanziato 470 milioni di € per il biennio 2011-2013 per sostenere in particolare tre settori prioritari: il buon governo e lo Stato di diritto, l'entrata in vigore dell'Accordo di Associazione e lo sviluppo sostenibile specie nei comparti di energia e ambiente.

Tale importo comprende finanziamenti nell'ambito del Partenariato Orientale e del Programma globale di sviluppo istituzionale; quest'ultimo è stato implementato proprio per migliorare la capacità amministrativa dei paesi partner e la loro compatibilità con le istituzioni dell'Unione Europea, attraverso strumenti quali gemellaggi, formazione professionale e distacco di personale.

I futuri settori prioritari del sostegno finanziario europeo saranno invece stabiliti attraverso programmi specifici che riflettano le priorità politiche concordate tra l'UE e l'Ucraina. I relativi stanziamenti dovranno tenere conto delle esigenze di Ucraina, delle potenzialità del settore di intervento e dei progressi delle riforme varate.

L'assistenza finanziaria dell'UE all'Ucraina si svilupperà infine in stretta collaborazione e coordinamento con gli altri paesi donatori, con le istituzioni finanziarie internazionali e in linea con i principi di efficacia degli aiuti.

A tal fine potrà anche essere mobilitato il Fondo investimenti di vicinato (NIF) - per il quale l'Ucraina è ammissibile - per investimenti in infrastrutture, trasporti, energia e ambiente.

## **Titolo VII: Disposizioni generali e finali**

L'accordo di associazione prevede un meccanismo di consultazione bilaterale il cui livello più alto è costituito dal Vertice UE-Ucraina, cui partecipano i rispettivi Presidenti. A livello ministeriale il dialogo sarà invece condotto nell'ambito del Consiglio di Associazione che può riunirsi in qualsiasi configurazione e assumere decisioni vincolanti. Il Consiglio di Associazione è a sua volta assistito nell'esercizio delle sue funzioni da un Comitato di Associazione che potrà creare sottocommissioni per implementare la cooperazione in settori specifici.

L'Accordo di Associazione prevede inoltre una dimensione parlamentare, attraverso la creazione di un'apposita Commissione Parlamentare UE-Ucraina, sede nella quale i membri del Parlamento europeo e di quello ucraino potranno incontrarsi e scambiare opinioni.

Per quanto attiene alle disposizioni generali e finali, l'Accordo prevede che le scadenze entro le quali l'Ucraina dovrà assimilare la propria legislazione a quella dell'UE varieranno dai 2 ai 10 anni. Il processo di avvicinamento dovrà inoltre essere



dinamico e tenere quindi il passo con le principali riforme comunitarie, tenuto ovviamente conto delle capacità dell'Ucraina.

L'UE si riserva di supervisionare l'applicazione e l'attuazione dell'accordo, il raggiungimento degli obiettivi e dei relativi impegni. Questo processo di monitoraggio sarà di particolare importanza per il DCFTA e il suo esito rappresenterà il presupposto di ogni ulteriore apertura del mercato UE agli operatori ucraini.

L'Accordo di Associazione prevede inoltre un meccanismo di risoluzione delle controversie che entrerà in vigore se gli obblighi derivanti dall'accordo stesso non verranno soddisfatti da una delle parti. Uno specifico meccanismo di risoluzione delle controversie - ispirato ai principi ed alle regole WTO - è poi previsto per la DCFTA.

La durata dell'Accordo di Associazione è illimitato. Entro cinque anni dalla sua entrata in vigore le parti si impegnano comunque ad intraprendere una revisione globale dei suoi obiettivi e una valutazione dei risultati sino ad allora raggiunti.