

La via bilaterale resta la migliore opzione

dossierpolitica

16 agosto 2010

Numero 12

Politica europea. Il dibattito sull'evoluzione dei nostri rapporti con l'UE si è nuovamente acceso. Attualmente si discutono gli scenari di politica europea più disparati: dall'adesione all'UE senza euro, all'adesione allo SEE o al proseguimento della via bilaterale con o senza accordo-quadro. economiessuisse è stata la prima organizzazione a pubblicare, nel mese di maggio 2010, una presa di posizione che analizza, senza preconcetti, i diversi scenari considerando tre criteri economici. Questo rapporto è stato elaborato in stretta collaborazione con i membri di economiessuisse. Nonostante la diversità dei settori interessati e le differenze di grandezza delle imprese, s'impone una conclusione chiara e ampiamente condivisa dai 120 membri di economiessuisse: nelle condizioni attuali, proseguire sulla via bilaterale resta la migliore opzione in materia di politica europea.

La posizione di economiessuisse

- ▶ Per l'economia, la via bilaterale è nettamente più interessante di un'adesione allo SEE o all'UE.
- ▶ Sicuramente si dovranno affrontare nuove sfide per sviluppare ulteriormente le relazioni bilaterali, ma questo non significa la fine della via bilaterale. L'efficace rete attuale di accordi non è stata rimessa in discussione e miglioramenti sono sempre possibili.
- ▶ Occorre dar prova di pragmatismo affinché, nel reciproco interesse, si possano trovare soluzioni per eventuali nuovi accordi.

Introduzione

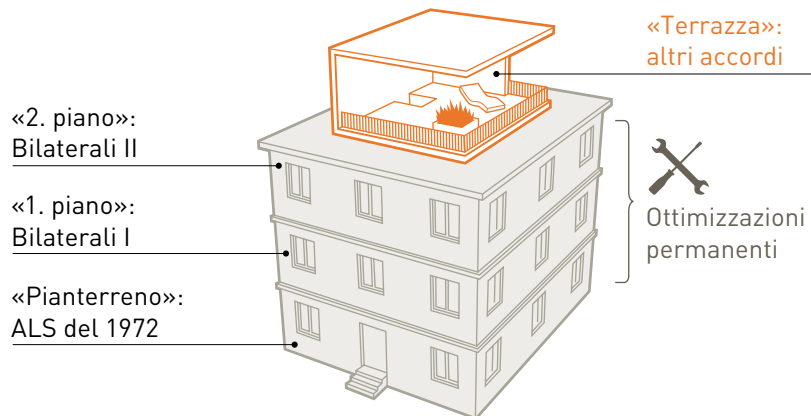
► L'evoluzione dinamica del diritto europeo costituisce una nuova sfida per la via bilaterale.

Considerata la reciproca interdipendenza economica, è importante che la Svizzera intrattenga buone relazioni con l'Unione europea. Tenuto conto della rapidità delle evoluzioni, occorre esaminare regolarmente le posizioni alla base della politica europea della Svizzera. economiesuisse è stata la prima organizzazione a pubblicare una nuova analisi nel mese di maggio 2010. Il dibattito attuale sull'UE, al quale partecipano attualmente, tra gli altri, i cantoni, i partiti, Avenir Suisse e i governi mostra che i negoziati bilaterali diventeranno in futuro più difficili. Diverse le ragioni: l'evoluzione giuridica dinamica rappresenta una sfida per gli accordi concepiti in un'ottica statica. L'estensione e l'intensificazione dell'integrazione europea hanno moltiplicato gli ambiti conflittuali. L'UE esige l'applicazione uniforme e immediata dell'Acquis comunitario negli accordi esistenti, nonché in nuovi accordi. Le gravi conseguenze della crisi economica e finanziaria sulle politiche finanziarie e monetarie di numerosi Stati membri dell'UE rafforzeranno presumibilmente questa tendenza. Questa esigenza non è nuova, le istituzioni europee ne hanno fatto un postulato da quasi due anni.

Grafico 1

► Possiamo paragonare le relazioni con l'UE ad una casa. Queste relazioni poggiano infatti su delle fondamenta, quelle poste dall'accordo di libero scambio concluso nel 1972. Gli accordi bilaterali I e II formano il primo e il secondo piano. Questa casa è funzionale. Quando occorrono degli adattamenti, essi sono realizzati nell'interesse delle due parti. Se la Svizzera e l'UE stipulano nuovi accordi, questi ultimi potrebbero essere paragonati alla costruzione di un balcone ad esempio. Il balcone rappresenta un plusvalore per la casa, ma non è indispensabile al suo funzionamento.

Le relazioni con l'UE possono essere paragonate ad una casa



Fonte: economiesuisse

Sarebbe tuttavia insensato annunciare la fine del bilateralismo, semplicemente perché i parametri iniziali si stanno complicando. In primo luogo, gli oltre 120 accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'UE restano in vigore e non sono rimessi in discussione. In secondo luogo, l'accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale sottoscritto dalla Svizzera e dall'UE un anno fa («regola delle 24 ore») è un buon esempio del fatto che il bilateralismo può essere proseguito, nella misura in cui le due parti vi trovano un interesse, e che genera comunque soluzioni innovative. In terzo luogo, la Svizzera e l'UE hanno deciso lo scorso 19 luglio di costituire un gruppo di lavoro comune allo scopo di discutere le modalità d'adeguamento agli sviluppi dell'Acquis comunitario nei settori che concernono la Svizzera. Questa è l'espressione della volontà di trovare soluzioni costruttive per lo sviluppo del bilateralismo. Quarto: la presente analisi dei diversi scenari di politica europea giunge alla conclusione che la continuazione della via bilaterale è, nell'ottica economica, più interessante di un'adesione allo SEE o all'UE. Questa analisi si basa sul rapporto "Svizzera-UE: bilateralismo nel reciproco interesse" pubblicato da economiesuisse nel maggio 2010 e riflette la posizione dell'economia svizzera.

Valutazione degli scenari di politica europea

► Tre criteri di successo da un punto di vista economico

Sul fronte svizzero, sono attualmente in discussione diversi scenari di politica europea. Essi spaziano dalla continuazione della via bilaterale con o senza conclusione di un accordo-quadro all'adesione all'UE senza adozione dell'euro, passando da una revisione dello SEE. In Svizzera, per alcuni ambienti l'adesione all'UE è ormai diventata una questione dogmatica. Secondo gli ambienti economici, occorre valutare questi scenari in maniera pragmatica e sulla base di criteri di successo obiettivi. economiesuisse ha proceduto ad una simile valutazione nella presa di posizione pubblicata nel maggio 2010. economiesuisse si è focalizzata su tre criteri economici per l'analisi degli scenari:

- Lo scenario considerato deve innanzitutto preservare e favorire la competitività internazionale della piazza economica svizzera.
- Esso deve garantire tra la Svizzera e l'UE un accesso reciproco al mercato privo di ostacoli e libero da ogni tipo di discriminazione.
- Infine, esso deve permettere alla Svizzera di conservare la sovranità politica necessaria per instaurare condizioni quadro favorevoli alla propria economia.

I. Isolamento

► L'abrogazione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone costituirebbe la fine degli altri accordi bilaterali I

Questo scenario avrebbe ripercussioni negative su numerosi settori dell'economia. La revoca della libera circolazione delle persone chiesta da alcuni ambienti costituisce il punto centrale dello scenario dell'isolamento. A seguito della clausola ghigliottina, l'abrogazione della libera circolazione delle persone significherebbe la fine di tutti gli Accordi bilaterali I. Questi ultimi sarebbero difficilmente rinegoziabili. Una fase d'instabilità delle condizioni quadro costituirebbe un importante ostacolo alle relazioni economiche, in particolare nell'ambito dei negoziati bilaterali in corso.

Grafico 2

► L'abrogazione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone colpirebbe particolarmente l'economia svizzera.

Scenario I: Isolamento

Vantaggi e svantaggi

EFFETTI	COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
+			+ I flussi di persone provenienti dall'UE potrebbero nuovamente essere regolati in totale autonomia.
-	- L'assenza della libera circolazione delle persone comporterebbe un'importante diminuzione della produttività.	- Senza gli Accordi bilaterali I, l'accesso al mercato europeo sarebbe gravemente limitato.	- Sarebbe molto più difficile concludere altri accordi. - L'impatto negativo sulla crescita economica limiterebbe a medio termine il margine di manovra in materia di politica economica.
→	Impatto globalmente negativo.	Impatto globalmente molto negativo.	Impatto globalmente negativo.

Conclusione

Rinunciare alla libera circolazione delle persone ridurrebbe la flessibilità del mercato del lavoro e minaccerebbe di conseguenza la competitività internazionale della piazza economica svizzera. Inoltre, l'accesso dei salariati svizzeri al mercato dell'UE diventerebbe molto più complicato. A seguito della clausola ghigliottina, questo scenario metterebbe in gioco la totalità degli Accordi bilaterali I. Un isolamento della Svizzera avrebbe quale conseguenza un calo degli investimenti, un aumento della disoccupazione e un trasferimento di una parte della produzione e dei servizi all'estero.

II. Proseguire con la via bilaterale

► L'intensità degli scambi commerciali tra la Svizzera e l'UE testimonia il successo della via bilaterale

Da un punto di vista economico, la via bilaterale è stata un grande successo, come testimonia l'intensità degli scambi commerciali tra l'UE e la Svizzera. Questi scambi intensi richiedono tuttavia un'armonizzazione delle norme giuridiche svizzere con il diritto europeo allo scopo di evitare agli attori del mercato differenze tra le disposizioni svizzere ed europee per la produzione e il commercio. Da qualche tempo, l'UE chiede la ripresa dell'Acquis comunitario e dei suoi sviluppi negli accordi esistenti e in occasione della conclusione di nuovi accordi. A medio termine sarà probabilmente più difficile stipulare accordi adeguati e al passo con i tempi, e questo in tutti i settori importanti. Si tratta qui di un inconveniente della via bilaterale, ma non di una condanna di questa via. I circa 120 accordi bilaterali, che hanno mostrato la loro efficacia, restano in vigore. A breve termine, occorre mettere l'accento sul consolidamento e l'efficacia dei suddetti accordi. I problemi che sorgono devono essere affrontati nel rispetto degli interessi di ciascuno e con il pragmatismo necessario.

Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale

Alla luce delle evoluzioni internazionali, l'UE ha introdotto diverse misure per rafforzare la sicurezza nel commercio di merci transfrontaliere. Un elemento centrale delle nuove misure è l'obbligo di annunciare in anticipo le importazioni e le esportazioni a destinazione e in provenienza dal territorio doganale dell'UE («regola delle 24 ore»). Tenuto conto della situazione centrale del nostro paese in Europa e delle strette relazioni economiche con il mercato interno dell'UE, questa misura avrebbe creato degli ostacoli commerciali considerevoli. Era nell'interesse delle imprese e delle autorità doganali europee e svizzere trovare una soluzione. I negoziati bilaterali sono sfociati il 25 giugno 2009 nella firma dell'accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale. Quest'ultimo sopprime l'obbligo di annunciare preliminarmente le importazioni e le esportazioni per il traffico di merci tra la Svizzera e l'UE. La Svizzera deve tuttavia adeguare la propria legislazione in materia di sicurezza doganale a quella dell'UE per il trasporto diretto delle merci con gli Stati extraeuropei. Parallelamente, la procedura di adeguamento dell'accordo alle evoluzioni legislative è stata rivista per massimizzarne l'efficacia: allo scopo di mantenere un livello di sicurezza equivalente tra la Svizzera e l'UE, le due parti devono interpretare le regole in maniera identica e mettere in atto contemporaneamente i cambiamenti legislativi. La Svizzera partecipa ai gruppi di lavoro della Commissione europea e può così influenzare l'evoluzione della legislazione nella fase di elaborazione («decision shaping»). I nuovi atti giuridici possono essere applicati provvisoriamente, ma le procedure di autorizzazione costituzionali delle due parti devono essere rispettate (nessuna ripresa automatica). Se, ad esempio, la Svizzera non riprendesse un cambiamento e questo creasse una lacuna in materia di sicurezza, l'UE potrebbe prevedere misure di compensazione. Queste ultime devono tuttavia essere proporzionate. In caso di controversia per quanto concerne la loro proporzionalità, è possibile, con l'accordo delle due parti, ricorrere ad un tribunale arbitrale.

Nonostante le critiche, è possibile trovare soluzioni buone e innovative, come dimostra l'accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale (vedi spiegazioni nel riquadro). A medio termine, la cooperazione tra la Svizzera e l'UE dovrà essere rafforzata in alcuni settori. A questo proposito, occorre notare che le principali preoccupazioni dell'economia sono riprese dalla rete di accordi conclusi.

Grafico 3

► La via bilaterale ha un effetto positivo sui tre criteri considerati.

Scenario II: Proseguire con la via bilaterale

Vantaggi e svantaggi

EFFETTI	COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
+	+ Rafforzata grazie alla libera circolazione delle persone e a riforme interne.	+ Accesso al mercato da buono a molto buono per i beni industriali. + Può ancora essere migliorato.	+ La Svizzera mantiene la propria autonomia in settori cruciali come la fiscalità, la politica monetaria, il mercato del lavoro o la politica economica estera.
-		- Persistono alcune limitazioni dell'accesso al mercato.	- Pressione dell'UE affinché la Svizzera riprenda nel proprio diritto l'Acquis comunitario. Nessun diritto di co-decisione in occasione dello sviluppo dell'Acquis comunitario nei settori oggetto di un accordo.
→	Effetti globalmente positivi.	Effetti globalmente positivi.	Effetti nel complesso leggermente positivi.

Conclusione

La via bilaterale ha effetti positivi sulla competitività e l'accesso al mercato. Con questo scenario la sovranità della Svizzera in materia di politica economica sarebbe meglio garantita. Alcuni ostacoli continuano tuttavia ad intralciare l'accesso al mercato. La Svizzera deve compensare questo svantaggio attraverso riforme interne tendenti a migliorare costantemente la sua competitività internazionale e stipulando accordi di libero scambio con paesi extraeuropei. A breve termine, occorre mettere l'accento prioritariamente sul consolidamento e l'applicazione efficace degli accordi bilaterali. Dal momento che le due parti vi vedono un interesse, rimarrà possibile elaborare soluzioni pragmatiche e innovative.

► L'obiettivo di un accordo-quadro sarebbe il coordinamento e la semplificazione della rete di accordi, comprendente oggi 120 oggetti, nonché un'istituzionalizzazione maggiore delle relazioni bilaterali.

► L'economia saluta gli sforzi profusi allo scopo di giungere ad un'applicazione più efficace degli accordi conclusi

III. La via bilaterale con accordo-quadro

Questo scenario ricalca quello precedente ma con un importante sviluppo istituzionale. L'UE e la Svizzera sono intenzionate ad avviare dei negoziati relativi ad un accordo-quadro, il cui obiettivo è il coordinamento e la semplificazione della rete di accordi che comprendono oggi oltre 120 temi, nonché una maggiore istituzionalizzazione delle relazioni bilaterali. La Conferenza dei governi cantonali si è ad esempio pronunciata a favore della continuazione della via bilaterale con un accordo-quadro accompagnato da riforme interne a livello costituzionale. Al momento, non vi è una visione o una definizione del contenuto di un simile accordo-quadro. Si costatano delle divergenze per quanto concerne forma e contenuto. In questo contesto, è indispensabile chiarire gli eventuali obiettivi e la strategia. Questo sarà uno dei compiti principali del gruppo di lavoro misto Svizzera-UE, la cui creazione è stata decisa in occasione della visita di metà luglio 2010 della presidente della Confederazione Doris Leuthard a Bruxelles.

L'economia sostiene gli sforzi per organizzare più efficacemente l'applicazione degli accordi esistenti. Si tratta tuttavia di identificare gli obiettivi dell'UE e rico-

noscere che essa si impegna attualmente affinché la Svizzera riprenda automaticamente l'Acquis comunitario. Occorre salvaguardare la flessibilità della via bilaterale e rifiutare la ripresa automatica degli sviluppi dell'Acquis comunitario. Per l'economia è essenziale che gli accordi più importanti non siano messi in discussione da accordi di secondo ordine. Gli interessi economici devono rimanere prioritari.

Grafico 4

► La via bilaterale deve restare flessibile e bisogna respingere la ripresa automatica dell'Acquis comunitario

Scenario III: La via bilaterale con accordo-quadro

Vantaggi e svantaggi

EFFETTI	COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
+	+ Semplificazione delle procedure. + Possibile miglioramento della sicurezza giuridica.		
-			- L'accordo-quadro tenderà a rafforzare la ripresa automatica dell'Acquis comunitario.
0		- Nel migliore dei casi, l'accordo-quadro potrebbe accelerare i futuri negoziati bilaterali.	
→	Effetti nel complesso leggermente positivi.	Effetti globalmente neutri.	Effetti potenzialmente negativi.

Conclusione

L'accordo-quadro destinato a completare la via bilaterale deve essere valutato criticamente. Esso potrebbe essere utile a condizione che la sovranità della Svizzera in materia di politica economica non sia limitata da una ripresa automatica dell'Acquis comunitario.

IV. Adesione allo SEE

► Lo SEE presupporrebbe la ripresa delle quattro libertà: libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi

Lo SEE si differenzia nettamente dagli accordi bilaterali per la sua dinamica, la sua portata e per l'omogeneità del suo mercato interno. L'adesione allo SEE presupporrebbe la ripresa nel diritto elvetico delle quattro libertà (libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi). A questo si aggiungono le regole nei settori del diritto della concorrenza, degli aiuti statali, del diritto delle società, del diritto della proprietà intellettuale, dei diritti dei salariati e della protezione dei consumatori. Il fatto che tutti i temi economici dello SEE siano sottoposti a condizioni-quadro identiche implica una vasta omogeneità che rimuove tutte le discriminazioni riguardanti gli attori del mercato. La trasparenza commerciale e la certezza giuridica verrebbero rafforzate. L'Autorità di sorveglianza AELS veglia al rispetto delle regole del mercato interno in seno agli Stati membri che non fanno parte dell'UE (Islanda, Liechtenstein, Norvegia). In caso di problemi d'applicazione o di controversie, decide la Corte di giustizia AELS. Tuttavia, in caso di divergenza a livello dell'interpretazione di un testo tra l'UE e i partner dello SEE, occorre trovare una soluzione attraverso la mediazione politica.

— Quale membro dello SEE, la Svizzera beneficerebbe di un diritto di consultazione in occasione dell'elaborazione di regole determinanti per lo SEE, tuttavia non le verrebbero concessi diritti di co-decisione. Con il Trattato di Lisbona che non fa più distinzione tra mercato interno, giustizia e affari interni, i membri dello SEE potrebbero in futuro essere costretti a riprendere degli atti giuridici che esulano da quelli del mercato interno. In questo contesto è lecito dubitare che l'adesione allo SEE permetta un miglior utilizzo del mar-

gine di manovra nei settori in cui la Svizzera agisce quale paese sovrano, come postula uno studio recentemente pubblicato da Avenir Suisse.

- La partecipazione della Svizzera allo Spazio Economico Europeo garantirebbe alle imprese svizzere un accesso libero e non discriminatorio a tutti i settori del mercato interno europeo e le situerebbe allo stesso livello dei concorrenti europei. Rispetto agli accordi bilaterali, questa soluzione concernerebbe in particolare i servizi.
- Contrariamente agli accordi bilaterali, la Svizzera dovrebbe riprendere la totalità delle regole del mercato interno europeo nel suo diritto nazionale. Oltre ai settori principali delle quattro libertà, questo includerebbe anche tutte le disposizioni relative al diritto della concorrenza, alla protezione dei consumatori, agli aiuti statali, alle infrastrutture, ai mercati pubblici, ecc. La legislazione svizzera sul lavoro dovrebbe essere in parte adattata ad un livello di protezione più elevato e l'applicazione di alcune norme europee spingerebbe al rialzo le spese sociali. La tendenza all'armonizzazione delle norme sociali nell'ambito dell'UE potrebbe avere conseguenze sul partenariato sociale in Svizzera, nella misura in cui non sarebbe più possibile tener conto allo stesso modo delle specificità dei diversi settori.
- La sovranità monetaria resterebbe preservata nell'ambito dello SEE.
- Lo SEE permetterebbe alla Svizzera di gestire, anche in futuro, le proprie relazioni economiche estere in maniera autonoma. Alcune regole del mercato interno avrebbero tuttavia la conseguenza indiretta di limitare il diritto all'autodeterminazione della Svizzera nelle sue relazioni economiche estere.

Grafico 5

► In quanto membro dello SEE, la Svizzera beneficerebbe di un diritto di consultazione, ma non di un diritto di co-decisione.

Scenario IV: Adesione allo SEE

Vantaggi e svantaggi

EFFETTI	COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
+	+ Liberalizzazione nel settore delle infrastrutture.	+ Miglior accesso al mercato e nessuna discriminazione, in particolare per i servizi.	
-	- Forte incremento della regolamentazione nella maggior parte dei settori economici.		- Ripresa automatica ed integrale del diritto economico europeo. - Impatto del Trattato di Lisbona difficile da valutare.
→	Effetti globalmente negativi.	Effetti molto positivi.	Effetti globalmente negativi.

Conclusione

Un'adesione allo SEE imporrebbe importanti adeguamenti del sistema giuridico svizzero anche nei settori già armonizzati, senza che la Svizzera benefici, quale contropartita, di un netto miglioramento dell'accesso al mercato – tranne nel settore dei servizi. Bisognerebbe far fronte ad un importante aumento della regolamentazione, in particolare nel settore delle regole di sicurezza e di salute e delle norme sociali, ciò che si tradurrebbe per l'economia in un aumento degli oneri salariali e sociali. Per quanto riguarda le infrastrutture (posta, elettricità, ad esempio), per contro, si potrebbe contare su un'importante ondata di liberalizzazione, favorevole all'economia. Nel complesso, gli effetti negativi sono tuttavia predominanti.

V. Unione doganale

► L'adesione all'unione doganale europea si tradurrebbe, a livello degli scambi interni, nell'abolizione di tutti i dazi doganali sui prodotti industriali e agricoli.

I controlli delle merci effettuati alle frontiere sono oggi indispensabili. In effetti, la Svizzera e l'UE dispongono di territori doganali differenti, sottoposti ad una regolamentazione diversa in termini di dazi doganali e di commercio estero. Un'adesione della Svizzera all'unione doganale europea si tradurrebbe, a livello degli scambi interni, nell'abolizione di tutti i dazi doganali sui prodotti industriali e agricoli. L'obbligo di documentare l'origine delle merci cadrebbe per questi scambi, mentre sussisterebbe nell'ambito degli scambi con Stati terzi. I controlli sistematici delle merci alle frontiere con i paesi vicini sarebbero soppressi, fatta eccezione per gli aeroporti svizzeri e il porto sul Reno (uniche frontiere esterne di questa unione doganale). Per la sua forma particolare, l'unione doganale non costituirebbe una soluzione alternativa in sé, ma accompagnerebbe, se del caso, gli accordi bilaterali esistenti o un'eventuale adesione allo SEE. Un'adesione all'unione doganale sfocerebbe del resto in una riforma profonda del regime fiscale svizzero. L'armonizzazione di alcune imposte indirette costringerebbe probabilmente la Svizzera a portare il proprio tasso di IVA al 15%, per evitare distorsioni della concorrenza. Dal punto di vista istituzionale, la Svizzera dovrebbe rinunciare alla propria autonomia in materia di politica commerciale estera, vale a dire che essa cedrebbe all'UE le proprie prerogative per concludere accordi con Stati terzi, senza tuttavia beneficiare di un diritto di co-decisione. Essa dovrebbe non solo aumentare le tariffe doganali svizzere applicate nei confronti dei paesi terzi ai livelli delle tariffe praticate dall'UE, ma riprendere anche la politica di commercio estero dell'UE, come pure la legislazione doganale comunitaria.

Grafico 6

► L'adesione all'unione doganale comporterebbe dei cambiamenti importanti in materia di politica economica estera e di politica fiscale

Scenario V: Unione doganale

Vantaggi e svantaggi

CRITERI	COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
+	+ Minori dazi doganali per le importazioni agricole.	+ Formalità doganali facilitate in occasione del commercio con l'UE. + Accesso libero al mercato dell'UE; diminuzione della potenziale discriminazione relativa alle merci svizzere esportate in Europa.	
-	- L'attrattività della piazza economica ne soffrirebbe visto che l'UE ha concluso un numero inferiore di accordi di libero scambio. - Rincarò della produzione a seguito della ripresa delle tariffe doganali più elevate praticate dall'UE sui prodotti industriali.	- Accesso più limitato al mercato dei partner di libero scambio della Svizzera al di fuori dell'UE.	- Abbandono di una politica economica estera proattiva adottando la politica commerciale estera più difensiva dell'UE, senza tuttavia poter beneficiare di un diritto di co-decisione.
→	Impatto generalmente negativo.	Impatto neutro.	Impatto generalmente negativo.

Conclusione

Sono soprattutto le imprese specializzate nell'import-export, il cui mercato principale si trova all'interno dell'UE, che trarrebbero vantaggi in caso di abolizione dei dazi doganali e delle formalità legate agli scambi di merci. La competitività internazionale della Svizzera sarebbe tuttavia severamente indebolita: essa perderebbe la flessibilità acquisita nella negoziazione di accordi di libero scambio, inclusi i vantaggi competitivi ottenuti rispetto all'UE, come nel caso del Giappone o del Canada. Essa dovrebbe inoltre rinunciare alla propria politica economica estera liberale comprendente il prelievo di tariffe doganali moderate sui prodotti industriali o l'applicazione di imposte indirette poco elevate. Nel complesso, prevalgono le ripercussioni negative.

VI. Adesione all'UE

► L'analisi di economie svizzese si concentra su sei settori di politica economica

In occasione della loro adesione all'UE, gli Stati sono tenuti a riprendere la totalità dell'Acquis comunitario in vigore al momento dell'adesione. Quale contropartita, il nuovo Stato membro è rappresentato in tutte le istituzioni dell'UE e partecipa a pieno titolo ai processi decisionali. L'analisi che segue non tratta nei dettagli le questioni istituzionali (conseguenze sulla democrazia diretta e il federalismo - Influenza effettiva dei piccoli Stati mentre le decisioni vengono prese sempre più spesso a maggioranza), ma si concentra su quattro settori di politica economica:

- **Politica economica generale:** La crisi economica e finanziaria ha chiaramente dimostrato che la maggioranza degli Stati membri dell'UE hanno preteso una politica economica interventzionistica da parte di Bruxelles. L'economia svizzera rifiuta per principio sia l'adozione di misure basate sulla politica industriale, sia i piani di rilancio economico sovradimensionati.
- **Politica fiscale e finanziaria:** La Svizzera sarebbe costretta ad aumentare il tasso normale dell'IVA al 15% (al tasso minimo nell'ambito dell'UE). La Svizzera dovrebbe in effetti integrare le regole del diritto comunitario (regole sugli aiuti statali, codice di comportamento) che si riferiscono alla concorrenza fiscale per quanto concerne le imprese. La pressione esercitata dall'UE sulla Svizzera in questo settore dovrebbe comunque accentuarsi con o senza adesione formale della Svizzera. In generale, l'UE tende verso un'armonizzazione fiscale formale mentre alcuni auspicherebbero un'armonizzazione materiale. La concorrenza fiscale verrebbe limitata.
- **Politica economica estera:** La Svizzera dovrebbe concedere all'UE la propria sovranità in materia di politica commerciale. La politica di libero scambio condotta finora con successo nell'ambito dell'AELS non sarebbe più possibile. In caso di adesione, la Svizzera perderebbe i vantaggi acquisiti, ossia dazi doganali più bassi per le merci industriali o gli accordi di libero scambio con il Giappone o il Canada.
- **Politica monetaria:** In Svizzera la priorità riguarda la stabilità dei prezzi. Gli Stati fortemente indebitati non sono tuttavia favorevoli ad un'inflazione bassa. L'adozione della moneta unica si tradurrebbe in una diminuzione notevole delle spese di transazione ma anche, e soprattutto, nella perdita dei vantaggi legati ai tassi di interesse e di inflazione. L'idea di un'adesione all'UE «light», senza adozione dell'euro, è piuttosto illusoria. Il Trattato di Lisbona impone infatti l'adesione all'unione doganale ai nuovi membri dell'Unione europea.
- **Mercato del lavoro/Politica sociale:** In termini di diritto del lavoro, un'adesione all'UE avrebbe ripercussioni fortemente negative, ritenuto che la legge federale sul lavoro dovrebbe venir adattata al diritto comunitario. L'applicazione di alcune norme europee aumenterebbe inoltre le spese sociali. L'UE continuerà ad accordare la priorità all'armonizzazione degli standard sociali, di modo che sarà probabilmente difficile per la Svizzera tenere equamente conto delle particolarità specifiche di alcune categorie nell'ambito del partenariato sociale. Nel complesso, il mercato svizzero del lavoro perderebbe buona parte della sua flessibilità.
- **Trasferimento netto:** La Svizzera finanzia già dei programmi europei. In caso d'adesione all'UE, la Svizzera avrebbe il diritto di ricevere dei sussidi previsti dai piani europei e di beneficiare di misure d'incitamento, ad esempio nel settore agricolo o nell'ambito di aiuti regionali. I contributi netti della Svizzera

all'UE sono stimati a circa 3-4 miliardi di franchi svizzeri.

Grafico 7

► La democrazia diretta, come pure la politica monetaria, attualmente indipendente, sarebbero ristrette.

Scenario VI: Adesione all'UE

Vantaggi e svantaggi

EFFETTI	COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
+		+ Accesso integrale al mercato (l'importanza delle ripercussioni dipende dalla qualità dell'applicazione del mercato interno). + Concorrenza rafforzata all'interno del paese.	+ Diritto di co-decisione.
-	- Maggior regolamentazione nella fase di transizione. - Forte densità di regolamentazione in materia di politica economica. - Aumento dei costi a seguito dei contributi netti.		- Limitazione dell'autonomia in materia di politica economica (regolamentazione, imposte, norme sociali e d'impiego). - Abbandono di una politica monetaria autonoma e della politica di economia estera. - Le modifiche nella fiscalità comportano una revisione del federalismo.
→	Impatto generalmente negativo.	Impatto generalmente positivo.	Impatto generalmente fortemente negativo.

Conclusione

Un'adesione all'UE si tradurrebbe in una maggiore efficacia poiché gli ostacoli all'accesso al mercato sarebbero rimossi e l'intensità crescente della concorrenza accelererebbe gli adeguamenti strutturali in Svizzera, ad esempio nel settore delle infrastrutture. La maggior densità di regolamentazioni derivante dalla ripresa integrale dell'Acquis comunitario avrebbe tuttavia un impatto negativo sulla competitività dell'economia svizzera nei settori della politica economica, monetaria, fiscale, sociale e commerciale.

Conclusione

► La via bilaterale dovrebbe certamente complicarsi ma essa rimane di gran lunga la migliore opzione per l'economia

Da questa analisi risulta che, per l'economia, le opzioni dell'adesione all'UE o allo SEE sono meno interessanti della via bilaterale. Nonostante la diversità dei settori interessati e le differenze di grandezza delle imprese, si impone una conclusione chiara ed unanime per la presa di posizione di economie svizzese: Il dispositivo giuridico bilaterale che ci lega attualmente all'UE si è mostrato efficace a più riprese e non viene rimesso in discussione. I circa 120 accordi che permettono soluzioni su misura migliorano l'accesso reciproco al mercato in numerosi settori.

La via bilaterale permette alla Svizzera e all'UE di collaborare in maniera costruttiva. I negoziati bilaterali sono tuttavia confrontati a nuove sfide a seguito dell'allargamento dell'UE e all'evoluzione dinamica del suo diritto. Tuttavia, sarebbe sbagliato arrendersi di fronte a queste sfide ed annunciare la fine del bilateralismo. Si tratta piuttosto di affrontare la tematica con pragmatismo per trovare una soluzione che risponda agli interessi delle due parti. Tenuto conto dell'importanza economica e della situazione geografica centrale della Svizzera, è anche nell'interesse dell'UE intrattenere un'intensa collaborazione con il nostro paese, soddisfacente per entrambe le parti. La via bilaterale ha rafforzato e

continua a rafforzare la competitività sia della Svizzera sia dell'UE. La via bilaterale dovrebbe complicarsi in futuro, ma rimane di gran lunga la migliore opzione nell'interesse dell'economia.

Informazioni:

jan.atteslander@economiesuisse.ch
peter.flueckiger@economiesuisse.ch
francois.baur@economiesuisse.ch

La presa di posizione «Svizzera-UE: bilateralismo nel reciproco interesse» può essere scaricata dal sito www.economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch