

## **Crescita economica e adesione della Svizzera all'UE**

Analisi dei fattori determinanti della crescita economica

---

20 gennaio 2006

Numero 1

# dossier politica

---

## Un'adesione all'UE potrebbe influenzare la crescita economica della Svizzera?

### L'essenziale in breve

Negli anni novanta le opportunità della Svizzera in termini di crescita sono state deboli. L'UE e in particolare l'Austria hanno da parte loro realizzato tassi di crescita più elevati. Questo articolo si propone di esaminare se un'adesione all'UE potrebbe eventualmente avere ripercussioni positive sulla crescita economica della Svizzera. L'analisi esamina i fattori determinanti della crescita economica e ne osserva le conseguenze.

### La posizione di economie svizzese

La Svizzera non deve presentare ad ogni costo una domanda d'adesione all'UE per ragioni legate alla politica della crescita. Tenuto conto delle prospettive future, la via bilaterale mantiene tutto il suo senso. Certamente il bilateralismo non è una via facile, ma è la sola praticabile nelle attuali condizioni.

Nei dibattiti sulla relativa debolezza della crescita della Svizzera, l'adesione all'UE è spesso indicata come la soluzione appropriata. L'evoluzione favorevole dell'economia austriaca dopo la sua adesione all'UE nel 1995 è sovente presa come modello. Anche se l'adesione dell'Austria all'UE è stata pagante sul piano economico e politico, non si possono tuttavia paragonare i due paesi.<sup>1</sup> Alcuni fattori di politica economica sono i principali responsabili della debole crescita della Svizzera negli anni novanta e lo sono invece molto meno le conseguenze del No allo SEE del 1992. In effetti, nessun altro paese industrializzato ha presentato tra il 1990 e il 1995 una combinazione di politica monetaria e finanziaria così sfavorevole come la Svizzera. La crescita anemica del nostro paese in questo periodo si spiega essenzialmente attraverso la sensibile rivalutazione del franco, le misure di risanamento delle finanze pubbliche e la crisi del settore della costruzione e dell'immobiliare. Dopo aver reso più flessibile la sua politica monetaria a partire dal 1996, la Svizzera ha registrato una crescita che, confrontata con la variazione annua del prodotto interno lordo, si è rapidamente avvicinata alla media dei paesi europei. La crescita reale media del PIL svizzero tra il 1996 e il 2000 ha così raggiunto il 2,2%, contro il 2,5% nella zona euro. Questo aspetto non risolve dunque la questione circa l'opportunità o meno di un'adesione all'UE dal punto di vista della politica della crescita.

Questo numero di "dossier politica" ha lo scopo di esaminare come si ripercuoterebbe sui fattori determinanti della crescita economica un'adesione della

Svizzera all'UE. Esiste un'abbondante letteratura empirica sulle cause della crescita economica, ma essa non presenta un'immagine uniforme. Un consiglio tedesco di esperti ha fornito un po' di chiarezza nella valutazione dell'evoluzione dell'insieme dell'economia, mettendo bene in evidenza i principali fattori d'influenza che favoriscono o frenano la crescita (vedi tabella p. 5)<sup>2</sup>. Questi « fatti schematizzati » designano le interazioni economiche che si appoggiano su numerose osservazioni fatte in diversi paesi o in momenti differenti.<sup>3</sup>

Come si ripercuoterebbe l'adesione all'UE sui fattori determinanti della crescita presi isolatamente? Per riuscire a comprendere questi aspetti, occorre procedere ad una valutazione qualitativa alla luce delle conoscenze teoriche ed empiriche.

### Investimenti delle aziende

Il tasso d'investimento del settore delle aziende riveste grande importanza per la crescita di un'economia. Se gli investimenti sono più elevati essi sfociano, attraverso l'accumulo del capitale, in un aumento della produttività e generano così tassi di crescita superiori e, a lungo termine, un miglior prodotto interno lordo pro capite.

I fattori determinanti degli investimenti delle aziende sono in primo luogo le prospettive di smercio, l'utilizzazione delle capacità di produzione, gli oneri degli interessi e le spese finanziarie. Questi ultimi dipendono in

<sup>1</sup> Breuss, Fritz: Österreich und Schweiz – Erfahrungen mit und ohne Mitgliedschaft, NIFO Monatsberichte 10/2005

<sup>2</sup> Consiglio d'esperti incaricato di stimare l'evoluzione economica generale: venti punti per l'impiego e la crescita, perizia annuale di esperti 2002/03, Stuttgart 2002.

<sup>3</sup> Bretschger, Lucas: Wachstumstheorie, München/Wien 1996

particolare dalla politica monetaria e fiscale.

Un'adesione all'UE sarebbe neutra dal punto di vista degli investimenti delle aziende, fatta astrazione della perdita del bonus sui tassi d'interesse che risulterebbe dall'abbandono dell'autonomia monetaria legata alla nostra appartenenza al sistema dell'euro.

### Investimenti in capitale umano

La crescita economica è indissociabilmente legata agli investimenti in capitale umano o alle conoscenze economicamente produttive. Anche se la prova empirica dell'interazione positiva fra capitale umano e crescita economica non è netta, alcuni argomenti rendono plausibile la grandissima importanza del capitale umano. Il rendimento sul capitale delle conoscenze è più elevato di quello del capitale immobilizzato, ciò che fa delle decisioni personali sugli investimenti il punto di partenza della formazione di capitale umano. Quest'ultimo non è soltanto un fattore economico importante nella competitività mondiale in materia d'innovazione, è la chiave per una maggiore crescita.

Con spese pubbliche per circa 26 miliardi di franchi o il 5,9% del PIL (2003) dedicate all'educazione, la Svizzera si situa nel plotone di testa dei paesi industrializzati. Essa è molto ben classificata a tutti i livelli di insegnamento se si considerano le spese per persona, mentre gli studi comparativi TIMMS e PISA pongono in evidenza nette lacune nel nostro sistema educativo. L'educazione non dipende solo dal denaro investito; occorre dunque introdurre nuovi incitamenti nell'edificio istituzionale del nostro sistema educativo (autonomia, controllo delle prestazioni, esami esterni, ecc.) e una certa competitività fra scuole. Inoltre, i titolari stranieri di diplomi delle nostre alte scuole non dovrebbero essere costretti a lasciare la Svizzera una volta conclusi i loro studi.

Un'adesione all'UE non avrebbe effetti su queste decisioni e sarebbe dunque neutra dal punto di vista degli investimenti in capitale umano.

### Ricerca e sviluppo

Con spese per la ricerca e lo sviluppo che rappresentano il 2,7% del PIL (2000), la Svizzera è uno dei paesi più attivi sul fronte della ricerca. Inoltre, le sue aziende investono molto all'estero. Il nostro paese è dunque ben integrato nella comunità scientifica mondiale. L'economia garantisce due terzi delle spese per la ricerca e lo

sviluppo. Ciò è importante dal punto di vista della politica di crescita, poiché alcuni studi empirici rivelano che l'elasticità della produzione nella ricerca e nello sviluppo privati è più elevata di quella del settore statale.

Un'adesione all'UE non apporterebbe vantaggi supplementari a questo capitolo, poiché dopo l'entrata in vigore degli accordi bilaterali I, la Svizzera partecipa già al programma-quadro di ricerca dell'UE. In futuro potrebbe comunque verificarsi, con l'aumento dei fondi versati alla cassa dell'UE, un accentuarsi dei conflitti di ripartizione con le istituzioni svizzere di promozione della ricerca (Fondo nazionale, CTI).

### Stabilità della moneta

La Banca Nazionale Svizzera e la Banca centrale europea perseguono gli stessi obiettivi di stabilità, anche se il sistema operativo dei due istituti differisce. Non soltanto la politica monetaria autonoma della Svizzera assicura un bonus d'interessi dall'1,5 al 2% a breve e a lungo termine, ma permette pure di meglio tener conto della situazione economica. Indipendentemente da ciò, la Svizzera è confrontata con una scelta fra bonus d'interesse e accumulo favorevole del capitale da una parte e stabilità dei corsi di cambio con costi delle transazioni più bassi e trasparenza dei prezzi, dall'altra parte. Mentre il rischio dei corsi di cambio si mantiene entro limiti ridotti per il settore svizzero del commercio estero, come è stato il caso dopo l'introduzione dell'euro, non occorre abbandonare il franco. Secondo tutti gli studi svolti su questo tema, la perdita dell'autonomia monetaria si tradurrebbe a breve e a medio termine in diminuzioni della crescita. Bisogna intendere con questo l'utile derivante per la Banca Nazionale dalla differenza tra il valore nominale e i costi di produzione del denaro. Nel caso della Svizzera questa differenza non è trascurabile.<sup>4</sup> Non sarebbe possibile mantenere questa situazione abbandonando il franco.

Nell'ottica attuale, un'adesione all'UE comportante la ripresa dell'euro è giudicata negativamente. E' difficilmente pensabile che l'UE conceda alla Svizzera uno statuto analogo a quello di cui godono oggi la Gran Bretagna, la Danimarca e la Svezia.

<sup>4</sup> Fischer, A./Jordan, TH./Lack, C: Giving up the Swiss Franc: Some Consideration on Seigniorage Flows under EMU; „Società Svizzera di economia e di statistica, 1/2002.

### Grado d'apertura dell'economia

Il grado d'apertura di un'economia, confrontato con la somma delle esportazioni e delle importazioni rapportate al PIL, esercita un'influenza positiva sulla crescita grazie ai benefici dovuti alle specializzazioni. Un aumento della dipendenza dall'estero del 10%, ordine di grandezza registrato in questi due ultimi decenni dai paesi industrializzati, si traduce secondo le stime dell'OCSE in una progressione del reddito pro capite del 4%.<sup>5</sup>

In qualità di piccola economia aperta, la Svizzera ha bisogno di condizioni-quadro esterne stabili ed affidabili (OMC, accordi bilaterali con l'UE, accordi di libero-scambio).

Anche se gli studi empirici sugli effetti quantitativi di un'unione monetaria sul commercio estero denotano risultati parzialmente contraddittori, un'adesione all'UE avrebbe un effetto piuttosto positivo sul grado d'apertura dell'economia e tenderebbe a rivitalizzare il commercio.<sup>6</sup>

Occorre tuttavia tener conto del fatto che la Svizzera ha già stretti legami con i mercati europei, sia per gli scambi commerciali sia per gli investimenti diretti. Un'adesione all'UE non dovrebbe tuttavia ostacolare l'orientamento globale dell'economia.

Essa garantirebbe giuridicamente l'accesso al mercato interno europeo, ciò che sarebbe in grado di suscitare effetti positivi sulla crescita.

### Investimenti pubblici

Gli investimenti pubblici nei trasporti, in altri progetti pubblici d'infrastruttura, nonché nell'educazione e nella ricerca sono fattori in grado di migliorare la crescita. I beni pubblici forniti in quanto prestazioni preliminari entrano nella funzione di produzione delle imprese e aumentano la produttività del capitale privato. La questione dell'UE non svolge qui nessun ruolo.

Un'adesione all'UE sarebbe neutra per quanto concerne gli investimenti pubblici.

### Imposte dirette e indirette

Se aderisse all'UE, la Svizzera dovrebbe applicare anch'essa un tasso IVA più elevato e il regime doganale estero dell'UE. A ciò bisognerebbe aggiungere i considerevoli contributi annuali netti all'UE, per un

importo da 4 a 5 miliardi di franchi, ciò che farebbe della Svizzera il maggior contribuente netto per abitante. Nel complesso, sia la quota-parte dello Stato sia la quota-parte fiscale aumenterebbero considerevolmente. E considerate le esperienze fatte in materia di politica economica, non ci si può certo attendere che l'onere fiscale (le imposte dirette soprattutto) venga ridotto nella proporzione dell'aumento percentuale dell'IVA, come lascia ingenuamente credere il Consiglio federale nel suo rapporto sull'integrazione del 3 febbraio 1999.

Un'adesione all'UE deteriorerebbe sensibilmente le condizioni fiscali in Svizzera e pertanto anche le prospettive di crescita.<sup>7</sup>

### Indebitamento dello Stato

Come mostrato da numerosi studi, un tasso di disavanzo e un livello d'indebitamento più elevati svolgono un'azione negativa sulla crescita economica. Questa constatazione è in particolare basata sul Patto di stabilità e di crescita del 1997. Il meccanismo europeo del Patto di stabilità e di crescita, lungi dall'essere « ridicolo », come ha affermato un giorno l'ex presidente della Commissione, Romano Prodi, è appropriato e importante. La reazione alle evoluzioni negative nei principali paesi dell'UE rispetto al disavanzo autorizzato del 3% del PIL è stata un alleggerimento di queste prescrizioni. In un'unione economica e monetaria occorre un quadro di politica finanziario solido per evitare che la politica monetaria si destabilizzi a più o meno lungo termine. Con le disposizioni più « flessibili » adottate nell'ambito del Patto di stabilità e di crescita, la responsabilità della Commissione europea, del Consiglio e degli Stati membri è maggiore. Questi ultimi devono evitare a lungo termine gli sbandamenti dei bilanci pubblici. Attualmente questo test non è ancora stato superato.

<sup>5</sup> OCSE: Comprendre la croissance économique, Parigi 2004

<sup>6</sup> Vgl. Vermutlich ein belebender Effekt – wie der Euro auf den Handel in Europa wirkt, paru dans: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.6.2005

<sup>7</sup> Secondo i calcoli dell'OCSE, un aumento dell'onere fiscale totale dell'ordine dell'1% circa, che corrisponde approssimativamente alla sua progressione nei paesi dell'OCSE in questi ultimi due decenni, si traduce direttamente e indirettamente, attraverso l'effetto degli investimenti, in una diminuzione del reddito pro capite dello 0,6-0,7%. OCSE: Comprendre la croissance économique, Parigi 2004

Aderendo all'UE, la Svizzera si impegnerebbe anche a rispettare il Patto di stabilità e di crescita. Essa sarebbe così indotta ad essere più disciplinata, ciò che sarebbe positivo se il Patto fosse in futuro applicato in maniera vincolante. Più difficile costringere i Cantoni a questo sforzo, a meno che la loro sovranità economica non venga scalzata.

Un'adesione all'UE avrebbe ripercussioni positive sulle condizioni di concorrenza e dunque sulle prospettive di crescita. Nel contempo, la politica agricola dovrebbe essere maggiormente orientata verso il mercato e la concorrenza.

### **Prelievi sociali**

Per principio l'aumento della quota-parte sociale frena la crescita sociale al pari dell'aumento delle imposte dirette o indirette rapportate al PIL. Sono in particolare i pregiudizi causati agli investimenti delle imprese a ripercuotersi negativamente sulla crescita. Esiste inoltre il pericolo che il mercato svizzero del lavoro, relativamente liberale, venga maggiormente regolamentato sotto l'influsso della politica sociale europea. Questo fenomeno si spiegherebbe con il fatto che alcune direttive dell'UE nei settori della protezione contro i licenziamenti, della partecipazione nell'azienda, della limitazione della durata del lavoro, ecc. vanno più lontano del diritto svizzero del lavoro. A ciò si aggiunge una crescente tendenza all'armonizzazione del mercato del lavoro e del diritto sociale che andrebbe contro una sana concorrenza fra sistemi.

Un'adesione all'UE sarebbe sfavorevole a lungo termine, poiché il mercato del lavoro potrebbe perdere la sua flessibilità e il nostro sistema di sicurezza sociale potrebbe dover subire dolorosi adattamenti.

### **Rigidità sui mercati dei fattori e dei beni**

Le rigidità sui mercati dei fattori e dei beni frenano la concorrenza, nuocciono all'innovazione e spingono i prezzi al rialzo. Secondo l'indicatore dell'OCSE, la Svizzera è indietro rispetto ai paesi dell'UE in materia di riforme strutturali concernenti la liberalizzazione di importanti settori come l'elettricità, il gas, i trasporti, la Posta. Nello schema di un'adesione all'UE, i principali mercati d'infrastrutture svizzere sarebbero liberalizzati, ciò che comporterebbe effetti positivi sulla crescita. Nel contempo il differenziale di prezzo rispetto all'UE tenderebbe a sfumare parzialmente a seguito dell'abolizione degli ostacoli tecnici agli scambi (principio del Cassis di Digione).

### Conclusioni

Una ponderazione degli effetti di un'adesione all'UE sui diversi fattori che influenzano la crescita economica, come esposti in questo dossier, dà il seguente risultato (vedi tabella a fondo pagina).

Un'adesione all'UE non potrebbe giustificarsi tenendo conto solo dei punti di vista relativi alla politica di crescita, considerato come i vantaggi e gli inconvenienti siano più o meno equivalenti. A breve e a medio termine, la perdita di bonus d'interessi e gli oneri fiscali supplementari provocherebbero una serie di choc di adattamento che influenzerebbero negativamente l'evoluzione dell'economia svizzera. Le principali fonti di crescita di un'economia sono avantutto di ordine interno: la formazione o l'accumulo di capitale nel paese, un capitale umano o conoscenze sufficienti e solide istituzioni pubbliche. La crescita può realizzarsi solo attraverso le aziende e non contro di esse. Sono infatti loro che inducono nuove combinazioni di fattori, assumono i rischi e danno prova di spirito imprenditoriale. Le innovazioni nascono all'interno delle imprese, a volte in relazione con le alte scuole. Nel regime di economia di mercato, spetta in primo luogo alle imprese assicurare la crescita. Affinché vi siano sufficienti imprese dinamiche, occorre che le condizioni-quadro dello Stato, nonché numerosi fattori « soft » come l'apertura nei confronti di nuove tecnologie, la stima del valore del beneficio e lo spirito imprenditoriale siano soddisfacenti.

Come ha recentemente rilevato il Professor Straubhaar, la Svizzera non deve aderire ad ogni costo all'UE come

membro a pieno diritto solo per ragioni di politica della crescita. Essa deve essere in grado di sostenere la concorrenza tra paesi economicamente avanzati se vuole garantire la sua crescita, i suoi posti di lavoro e la sua prosperità.

Infine, l'analisi ha mostrato che nell'ottica delle future prospettive, la via bilaterale ha un senso reale. Il bilateralismo permette sia alla Svizzera sia all'UE di negoziare nell'ambito di accordi settoriali i punti d'integrazione nell'interesse delle due parti. Ciò corrisponde in un certo senso ad un modello d'integrazione delle scelte reciproche e di ciò che conviene ad entrambe le parti (Jörg Thamlann). La via bilaterale non è certo semplice, ma è oggi la sola praticabile: essa crea la sicurezza del diritto, permette una collaborazione pragmatica basata su soluzioni negoziate con l'UE ed è in grado di trovare il consenso della maggioranza della popolazione.

### Saldo delle ripercussioni negative, neutre e positive di un'adesione all'UE sui fattori determinanti della crescita

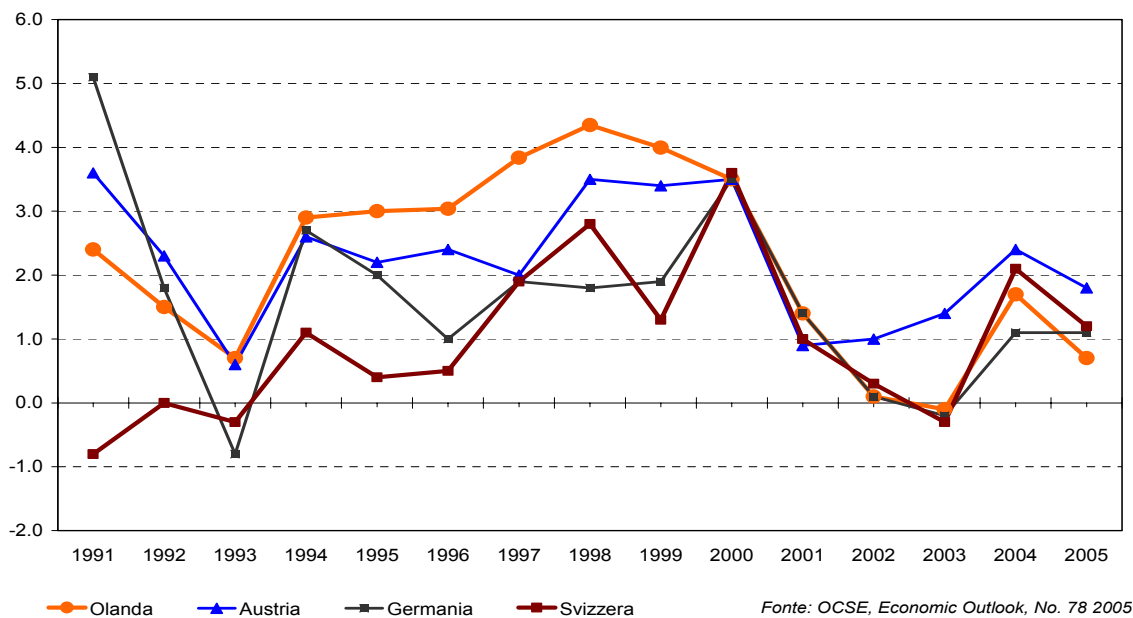
Favoriscono la crescita:		Frenano la crescita:	
- Formazione di capitale immobilizzato nel settore delle aziende	0	- Imposte dirette e indirette	--
- Formazione di capitale umano	0	- Indebitamento dello Stato	0
- Attività di ricerca e di sviluppo	0	- Prelievi sociali	-
- Stabilità della moneta	--	- Rigidità sui mercati dei fattori e dei beni	++
- Grado d'apertura di un'economia	+		
- Investimenti pubblici	0		

0 effetti neutri, - negativi, + positivi

## Grafico 1

### Livelli di crescita nel confronto europeo

Tassi medi di crescita del PIL reale, in %



## Grafico 2

### Corsi delle divise CHF contro euro o Ecu

