

Svizzera - UE

Analisi delle conseguenze economiche dei sette accordi settoriali

4 giugno 2004

Numero 11

dossier politica

Conseguenze economiche dei sette accordi settoriali del giugno 2000

Dal punto di vista dell'economia, i sette accordi settoriali hanno chiaramente un'influenza positiva. Essi garantiscono alle aziende svizzere un accesso non discriminatorio al mercato comunitario. L'accordo sulla libera circolazione delle persone riveste un'importanza particolare. Gli accordi sugli ostacoli tecnici al commercio, i mercati pubblici e i trasporti terrestri sono pure importanti.

L'analisi di Beat Bechtold si fonda su un lavoro svolto nell'ambito di un seminario presso l'Università di San Gallo

« I rapporti tra la Svizzera e l'UE sono piuttosto difficili. La Svizzera si oppone ancora oggi alla tendenza generale dell'integrazione europea, ma auspica tuttavia di parteciparvi un po' ». Questa citazione di Wolf Linder dice molto giustamente che la Svizzera non vuole né fare il cavaliere solitario in Europa, né integrarsi completamente aderendo all'Unione europea. Gran parte del popolo svizzero sostiene la politica europea del Consiglio federale. Così dopo il rifiuto dell'accordo sullo SEE nel 1992, tre votazioni hanno avuto per tema l'UE: le due iniziative popolari « Negoziati d'adesione all'UE: decida il popolo! » e « Sì all'Europa », nonché il referendum contro gli accordi bilaterali. Il popolo ha preso atto delle raccomandazioni di voto del Consiglio federale e della maggioranza dei partiti e ha votato di conseguenza. Ne risulta che la via bilaterale è una buona scelta in termini di

politica d'integrazione. La constatazione di economie svizzere, l'organizzazione mantello dell'economia, mostra che questa decisione si basa su un ampio consenso. Tuttavia, le relazioni fra la Svizzera e l'UE sono tradizionalmente strette, per questo motivo sono necessari altri accordi. La via bilaterale rimane dunque la sola variante possibile, in particolare dal punto di vista economico.

Le conseguenze per la Svizzera dei sette accordi bilaterali e dell'estensione a est dell'UE sono studiate nel presente numero di « dossier politica » secondo una prospettiva economica. La prima parte propone una spiegazione breve dei vari accordi bilaterali I, in vigore dal 1. giugno 2002, ed un'analisi dal punto di vista economico. Si tratta di trarre lezioni dall'esperienza sulla base dei due anni trascorsi dopo l'entrata in vigore degli

Commercio estero della Svizzera

Anno	Totale mio.fr.	UE in %	AELS in %	D in %	F in %	I in %	USA in %	J in %
Esportazioni CH								
1999	114'446	62.6	0.5	23.3	9.4	8.0	11.4	3.6
2000	126'549	62.6	0.5	23.3	9.4	8.0	11.4	3.6
2001	131'717	61.0	0.5	22.2	9.0	8.0	10.6	3.9
2002	130'381	60.0	0.4	20.8	9.2	8.3	11.0	3.8
2003	130'662	60.2	0.4	21.2	8.8	8.4	10.6	3.9
Importazioni CH								
1999	113'416	79.7	0.3	32.5	12.5	10.2	6.1	3.0
2000	128'615	79.7	0.3	32.5	12.5	10.2	6.1	3.0
2001	130'052	79.9	0.3	32.2	11.0	10.2	5.3	2.4
2002	123'125	80.4	0.2	32.3	10.4	10.8	5.3	2.0
2003	123'778	81.7	0.2	33.3	11.1	11.1	4.4	2.1

Fonte : Ufficio dell'integrazione DFAE/DFI e seco

accordi. La seconda parte analizza le conseguenze dell'allargamento a est dell'UE sugli accordi bilaterali I. Si tratta di esporre brevemente tutte le particolarità e soprattutto di esaminare le eventuali conseguenze economiche. In questa parte, la riflessione è piuttosto teorica. L'ultima parte contiene alcune conclusioni e mostra, da una parte, il costo e, dall'altra, l'utilità macroeconomica degli accordi bilaterali – nella misura in cui è possibile determinarle oggi.

Accordi bilaterali

Motivazione

Un accordo di libero-scambio esiste tra la Svizzera e la Comunità europea dal 1972. Ora nel corso degli ultimi 30 anni, non soltanto la concorrenza si è intensificata ma il ritmo di crescita dell'economia mondiale si è accelerato. Così la mondializzazione e la regionalizzazione hanno contribuito a far progredire sempre più il processo d'integrazione europeo (trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza). Questa evoluzione è preoccupante per la Svizzera rispetto al mercato europeo unificato. L'accordo di libero-scambio del 1972 non era più sufficiente per la Svizzera, piccolo paese orientato all'esportazione. Gli sforzi moltiplicati in vista dell'estensione e dell'approfondimento delle relazioni con l'UE e i suoi Stati membri sono falliti con il rifiuto opposto all'adesione allo Spazio economico europeo (SEE) in occasione della votazione del 1992. Si è quindi dovuto parare alle conseguenze economiche negative derivanti dal no allo SEE tramite altri mezzi. Gli accordi bilaterali sono un tentativo della Svizzera per garantire l'accesso al mercato europeo.

La Svizzera è il principale partner commerciale dell'UE dopo gli Stati Uniti. Circa l'80% delle sue importazioni provengono dall'UE. Al contrario, il 60% dei beni e dei servizi esportati dalla Svizzera sono destinati all'UE (vedi tabella pagina 1). E' dunque comprensibile che l'UE, in quanto piazza economica, voglia anche estendere e rinnovare le relazioni economiche e commerciali reciproche.

La scelta dei settori che devono essere oggetto di un accordo bilaterale doveva creare le opportunità per l'industria, l'artigianato e l'agricoltura. Le parti hanno optato in particolare per un miglioramento delle opportunità di carriera per i giovani. Nel settore dell'ambiente si trattava di mettere a punto una politica dei trasporti ecologica nell'arco alpino. Inoltre, misure d'accompagnamento, periodi di transizione e contingenti per la Svizzera dovevano affinare le soluzioni proposte su misura nel campo della libera circolazione delle persone. I

sette accordi settoriali sono stati trattati in blocco. La clausola «ghigliottina» stabilisce che il rifiuto di un accordo annulla gli altri sei accordi.

Libera circolazione delle persone

L'obiettivo di questo accordo è di mettere in vigore la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE. Dal momento che il mercato del lavoro si aprirà progressivamente, la libera circolazione sarà effettiva al termine di un periodo di transizione di dodici anni. Dopo la conclusione delle tre tappe, i cittadini svizzeri e i cittadini degli Stati dell'UE non si scontreranno più con restrizioni in occasione della ricerca di un posto di lavoro oltre frontiera. Ma nei fatti gli Svizzeri beneficiano di una libera circolazione totale già dopo due anni. La soppressione della priorità dei lavoratori indigeni il 1. giugno 2004 coincide con l'entrata in vigore delle misure di accompagnamento. L'accordo prevede inoltre il riconoscimento reciproco dei diplomi e dei certificati di formazione professionale. Inoltre, dopo sette anni, la Svizzera può decidere se intende prolungare l'accordo. Introdotta a causa delle incertezze legate all'ampliamento ad est dell'UE, questa decisione è sottoposta al referendum facoltativo.

La libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE permetterà alle imprese svizzere di reclutare lavoratori in tutta l'UE. Nel contempo, essa ottimizzerà considerevolmente le opportunità di trasferimento dei quadri. Le misure d'accompagnamento rispondono ai timori relativi all'arrivo massiccio di lavoratori stranieri sul mercato svizzero del lavoro e combattono principalmente il dumping sociale (ad esempio salari minimi). Tre tipi di misure d'accompagnamento sono entrate in vigore il 1. giugno 2004, fra cui la legge sui lavoratori distaccati.

La semplificazione della procedura durante la ricerca di lavoratori stranieri costituisce uno dei vantaggi principali di questo dossier. In effetti, in alcuni settori dell'economia si tratta di estendere il campo di reclutamento a regioni come la Lombardia, l'Alsazia e il sud della Germania. Il fatto che l'assunzione di quadri sia facilitata ha un impatto positivo. Il rilascio di permessi di lavoro per una durata di 5 anni in un primo tempo è pure positivo. Pertanto, dal punto di vista delle imprese questi vantaggi sono relativizzati dal moltiplicarsi delle procedure presso le casse malati e per quanto concerne il conteggio delle prestazioni sociali, procedure che bisogna stare attenti a non sottovalutare¹. I flussi migratori dai paesi dell'UE verso la Svizzera che si erano temuti non si sono avverati. Ciò è dovuto sia all'avvicinamento dei tenori di vita degli uni e

¹ L'Ufficio dell'integrazione prevede una crescita delle spese di 270 mio.fr. all'anno, dopo deduzione della partecipazione ai costi della Confederazione e dei cantoni (DFAE/DFI)

degli altri, sia alla debole crescita demografica dell'UE. A lungo termine, è probabile che la debole migrazione dei lavoratori eserciterà una pressione minima sui salari. Non vi sarà quindi aumento della disoccupazione poiché sono principalmente i lavoratori qualificati che andranno a lavorare in un altro Stato dell'UE. Ciò tenderà a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. In alcune professioni, i salari si troveranno forse sotto pressione a breve termine a causa dell'emigrazione di specialisti. Tuttavia, è possibile compensare questa situazione tramite la prospettiva di un'esperienza professionale all'estero. L'ottimizzazione della competitività derivante dall'accordo sulla libera circolazione delle persone andrà a favore della piazza economica svizzera. I negoziati sull'estensione dell'accordo sulla libera circolazione ai nuovi Stati membri dell'UE sono terminati nel maggio 2004.

Trasporti terrestri

Nonostante una situazione di partenza ed interessi divergenti, la Svizzera e l'UE hanno trovato un terreno d'intesa ed elaborato una politica di transito comune per il traffico stradale nell'arco alpino. La delegazione svizzera è riuscita a convincere l'UE della necessità di trasferire il traffico di merci transalpino dalla strada alla ferrovia. Gli strumenti fiscali in grado di permettere questo trasferimento sono la riscossione di una tassa sui trasporti attraverso le Alpi e il pagamento di una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Le aliquote della TTPCP applicate a partire dal 2005 e dal 2008 alle varie categorie di traffico pesante (euro 0/I/II/III) devono ancora essere negoziate con l'UE. Il comitato misto deciderà circa i tassi applicati a partire dal 2005 nel giugno 2004. A partire dal 2005, il transito di un veicolo di 40 t costerà circa da 12 a 14 volte in più rispetto al 1999. La Svizzera ha inoltre fatto concessioni ed accettato di aprire il suo mercato dei trasporti. Essa ha così autorizzato l'introduzione del limite delle 40 t per il traffico pesante a partire dal 2005. Uno dei principali obiettivi di questo accordo consiste nell'aprire progressivamente e reciprocamente i mercati del traffico stradale e ferroviario. Nella prospettiva dell'economia svizzera, le misure di accompagnamento per il traffico stradale prevedono in particolare la concessione di contingenti di veicoli di 40 t, che circolano vuoti o con prodotti leggeri, a trasportatori svizzeri. Per il traffico ferroviario, l'accordo prevede un'esenzione forfettaria della TTPCP per i percorsi iniziali e terminali del traffico combinato non accompagnato (per container trasportato), la promozione internazionale del traffico ferroviario di merci nonché l'accelerazione delle procedure doganali. Queste misure di accompagnamento sono considerate come un elemento importante dei Bilateral I, poiché esse soddisfano a sufficienza gli ecologisti

e le federazioni stradali, di modo che questi gruppi d'interesse non sosterranno un'eventuale domanda di referendum.

Le conseguenze economiche derivano da quanto precede. A partire dal 2005, i trasportatori svizzeri potranno trasportare merci da uno Stato membro dell'UE ad un altro senza dover passare attraverso la Svizzera ("gran cabotaggio"). Le imprese ferroviarie ricevono il « libero accesso », in altre parole le FFS, le BLS (Ferrovia del Lötschberg SA) e altre imprese ferroviarie possono ad esempio trasportare merci in provenienza e a destinazione della Germania e ricorrere ad alleanze per il trasporto su grandi distanze. Ciò crea anche nuove libertà ed opportunità di mercato per i trasportatori svizzeri in seno all'UE. Tuttavia, una gran parte delle entrate delle TTPCP, 900 milioni di franchi all'anno circa, proviene dai trasportatori svizzeri. Associazioni attive in questo settore affermano che fintanto che i problemi logistici legati alla ferrovia non saranno risolti il ricorso alla strada resta necessario. Durante la fase di transizione, il transito continuerà a interessare il traffico interno. Ora i ritardi che ciò comporta costano caro ai trasportatori. Alcuni osservatori sperano che il libero accesso alla rete ferroviaria europea intensificherà la competitività, ciò che ottimizzerà il rapporto prezzo/prestazioni. In generale, il libero accesso alla rete ferroviaria e stradale rafforzerà la piazza economica svizzera e garantirà posti di lavoro nel settore dei trasporti, ma anche in altri settori. Le entrate della Confederazione (TTPCP) sono destinate alle spese per progetti d'infrastruttura (finanziamento delle NTFA e modernizzazione delle infrastrutture). Non bisogna dimenticare che questi progetti di costruzione andranno a favore di vari settori dell'economia svizzera.

Trasporto aereo

L'accordo sul trasporto aereo garantisce alle compagnie aeree svizzere l'accesso al mercato liberalizzato del traffico aereo dell'UE al termine di un periodo di transizione che prevede tre tappe. Le citate « libertà »² garantiscono diritti di traffico. Le compagnie aeree nazionali potranno ormai operare nello spazio aereo europeo senza subire discriminazioni. La vecchia Swissair valutava i risparmi derivanti da una diminuzione delle procedure amministrative in 200 milioni di franchi all'anno.

Tenuto conto dei problemi precedenti e attuali delle compagnie aeree nazionali, non si conoscono le eventuali conseguenze economiche durevoli dell'applicazione degli accordi bilaterali I su queste ultime. Le società nazionali

² 3^a libertà: ad es. Zurigo-Parigi; 4^a libertà: ad es. Parigi-Zurigo; 5^a libertà: ad es. Zurigo-Madrid-Lisbona; 7^a libertà: ad es. Parigi-Madrid; 8^a libertà: ad es. Milano-Roma. (Europabrevier)

che gestiscono gli aeroporti devono offrire alle compagnie aeree europee le stesse condizioni di quelle offerte negli aeroporti dell'UE. Di conseguenza, l'accordo facilita l'accesso al mercato svizzero per le compagnie aeree straniere.

Ricerca

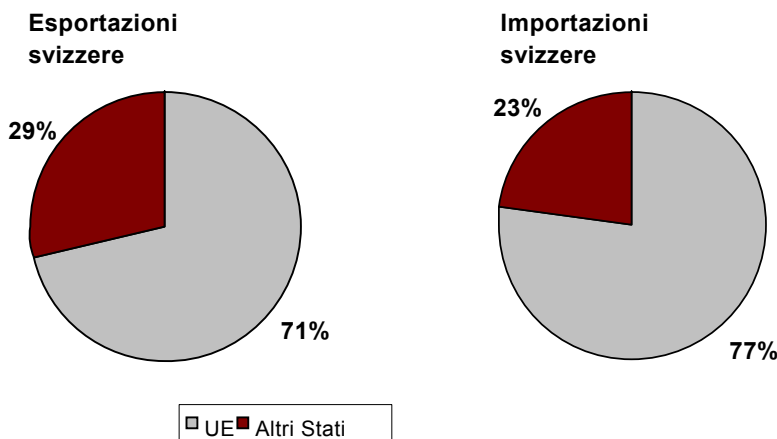
L'accordo garantisce l'accesso ai principali programmi di ricerca europea pubblici. Per la Svizzera in quanto piazza di ricerca, è importante poter prendere liberamente conoscenza dei risultati di questi programmi. Le PMI in particolare possono beneficiare di conoscenze preziose. La partecipazione ai programmi di ricerca è uno degli elementi principali dell'accordo. Il 5° programma-quadro di ricerca (5° PCR) è terminato alla fine del 2002. Dall'inizio del 2004, per la prima volta, la Svizzera partecipa pienamente ad un programma, e precisamente al 6° PCR. Questo programma-quadro dispone di un bilancio di 17,5 miliardi di euro (27 miliardi di franchi). Non esiste una chiave di ripartizione che fissi l'importo della partecipazione dei vari paesi. I fondi vanno ai migliori progetti dal punto di vista qualitativo. Dal 1992 la Svizzera ha certamente partecipato ad alcuni progetti, ma senza sostegno finanziario e con diritti limitati. Il Consiglio nazionale ha approvato il 6° PCR l'11 marzo 2004. Il Consiglio degli Stati tratterà probabilmente questo accordo durante la sessione estiva 2004.

Commercio di prodotti agricoli

L'applicazione dell'accordo sull'agricoltura e dunque il rafforzamento delle relazioni di libero-scambio fra la Svizzera e l'UE passa attraverso la liberalizzazione del commercio agricolo e concerne due aspetti. L'applicazione ha un aspetto quantitativo: la soppressione delle tariffe doganali e l'aumento dei contingenti per le importazioni ne sono due elementi importanti. Ciò concerne il formaggio, la verdura, la frutta, i prodotti orticoli nonché talune specialità di carne. L'accordo tratta anche la realizzazione qualitativa del libero-scambio, ossia della riduzione di ostacoli al commercio non tariffali specifici. L'armonizzazione delle prescrizioni tecniche, la non-discriminazione reciproca e il riconoscimento giuridico ne costituiscono gli elementi essenziali. L'accordo pone su un piano di parità le prescrizioni relative al commercio del vino, ad esempio. Inoltre esso protegge le denominazioni geografiche e tradizionali esistenti per i superalcolici. I prodotti agricoli trasformati e gli alimenti di base non sono considerati. Gli Stati membri dell'UE sono i principali partner commerciali della Svizzera nel settore dei prodotti agricoli.

L'accordo facilita l'accesso della Svizzera ai mercati d'esportazione – formaggi, frutta e verdura – sui quali essa possiede tradizionalmente dei vantaggi. L'abolizione dei dazi doganali sul formaggio è stata ripartita su cinque anni di modo che è troppo presto per trarne un bilancio definitivo. Per il commercio della carne, le conseguenze della crisi del morbo della mucca pazza, del divieto di importare deciso dalla Francia e dalla Germania,

Commercio estero dei prodotti agricoli e forestali con l'UE (2003)



Fonte : AFD – Amminitrazione federale delle dogane

complicano la messa in vigore delle concessioni negoziate. Sembra che gli esportatori svizzeri sfruttino soltanto timidamente le quote esenti dai dazi doganali dell'UE. La ragione principale è il livello elevato dei prezzi, dovuto all'insufficienza della competitività nell'agricoltura svizzera e nella sua industria agroalimentare.

L'agricoltura svizzera deve affrontare le grandi sfide. La concentrazione sulle competenze principali (produzione di formaggio e coltivazione biologica di frutta e verdura) potrebbe creare nuovi sbocchi. Il miglioramento delle strutture di produzione e di smercio dei prodotti permetterebbe l'acquisizione di nuovi clienti sul mercato comunitario.

Mercati pubblici

Con l'accordo settoriale sugli appalti pubblici, le due parti estendono l'accordo esistente dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sugli appalti pubblici del 1. gennaio 1996. L'accordo dell'OMC regola le aggiudicazioni e l'attribuzione di ordinazioni delle istituzioni statali nei settori dell'acqua, dell'energia e dei trasporti. Su questa base, la Svizzera e l'UE hanno deciso di estendere questo accordo ai settori della ferrovia, delle telecomunicazioni e degli appalti pubblici dei comuni e delle imprese private concessionarie. Gli affari di questo settore rappresentano un volume finanziario annuo di oltre 1 000 miliardi di CHF in Europa e di circa 36 miliardi CHF per il mercato svizzero. Affinché gli appalti pubblici siano messi a concorso, essi devono superare una certa soglia. Grazie al principio della reciprocità, sia i fornitori europei in Svizzera sia le aziende svizzere in Europa hanno accesso ai principali progetti di infrastrutture.

Le imprese svizzere ottengono nell'UE un miglior accesso ai settori che non erano loro accessibili finora o soltanto difficilmente nell'ambito delle regole dell'OMC (GPA). Grazie alla maggiore concorrenza che si manifesta a livello degli appalti in Svizzera, si esercita una pressione sui prezzi. I poteri pubblici possono così realizzare risparmi che possono andare fino al 10% sulle aggiudicazioni (Europabrevier). L'apertura reciproca del mercato d'acquisizione offre alla Svizzera opportunità sul mercato europeo. Circa il 16% soltanto delle offerte del suo mercato pubblico sono attribuite ad imprese svizzere al di là della frontiera europea (Bollinger). Diversi rappresentanti di settori si attendono un'intensificazione della concorrenza in un prossimo futuro. I risparmi realizzati dai poteri pubblici menzionati sopra permettono di verificare questa evoluzione. Si costata pure un certo protezionismo latente sotto forma di oneri amministrativi supplementari applicati agli offerenti stranieri vicini alla frontiera. Queste esperienze avvengono in particolare nelle regioni come la

Lombardia e l'Alsazia. Esse sono meno frequenti nella Germania del sud. Il fatto di scindere delle ordinazioni porta spesso a scartare delle offerte. E' un modo per l'industria nazionale di proteggersi dalla concorrenza estera. Se il valore soglia non è (o non è più) raggiunto, diventa superfluo procedere ad una messa all'asta come lo prevede l'accordo bilaterale. Sul piano nazionale si contesta categoricamente il ricorso a tale processo negli appalti.

Ostacoli tecnici al commercio

Finora il non-riconoscimento delle valutazioni di conformità e le varie prescrizioni tecniche concernenti i prodotti costituivano degli ostacoli al commercio. L'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio regolamenta ormai per la maggioranza dei prodotti industriali il riconoscimento reciproco di queste valutazioni (ammissioni dei prodotti, esami, certificazioni, ecc.). Una sola valutazione sarà valida per i due partner. Dal 1. giugno 2002, il doppio esame d'ammissione alla commercializzazione è caduto. E' necessario unicamente in alcuni casi particolari, quando le due legislazioni sono diverse. Ma queste attestazioni possono essere fornite dai due organi di valutazione della conformità. Così la Svizzera, ad esempio, è abilitata ad attestare la marcatura CE su alcuni prodotti.

Per i produttori gli ostacoli tecnici al commercio sono sinonimi di costi di sviluppo, di produzione e di distribuzione più elevati, ma anche di ritardo nell'introduzione di nuovi prodotti sul mercato. Oltre al fatto che ciò nuoce alla competitività delle aziende, l'attrattiva della piazza economica svizzera ne patisce pure³. Nella pratica, si sono costatati alleggerimenti nel campo della certificazione e delle norme nonché dei progressi per quanto concerne la standardizzazione. Ciò sfocia in risultati positivi nel settore delle esportazioni, poiché le nostre aziende beneficiano di una situazione sul mercato almeno pari a quella dei loro concorrenti europei. La doppia valutazione di conformità provocherebbe costi supplementari e ritardi nell'introduzione sul mercato. Ne sono risultati per i fabbricanti svizzeri costi supplementari dei prodotti interessati dallo 0,5 all'1% circa in media. L'industria delle macchine, le aziende chimiche e farmaceutiche nonché i fabbricanti di prodotti medici e di apparecchi di misurazione in particolare beneficiano di questi nuovi accordi. Per l'insieme dell'economia, si è costatata una tendenza alla diminuzione dei costi finanziari e in termini di tempo per l'industria d'esportazione sul mercato europeo. La piazza industriale svizzera si è ritrovata rafforzata e hanno potuto essere mantenuti posti di lavoro. Sono scomparsi gli incitamenti a trasferire posti di lavoro nello spazio europeo. Si è pure osservata, in seguito all'entrata in vigore

³ seco – Segretariato di Stato dell'economia

dell'accordo, un'offerta di merci più ampia nonché condizioni d'importazione semplificate.

Le ripercussioni dell'allargamento dell'UE sugli accordi bilaterali I

Istantanea del punto di vista europeo

L'allargamento dell'UE si concretizzerà in due tappe. Il 1. maggio 2004, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Slovacchia, la Slovenia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e Cipro hanno aderito all'Unione europea. L'adesione della Bulgaria e della Romania è prevista per il 2007. Nel 2004, l'Unione si arricchisce di 75 milioni di nuovi cittadini europei. Il diritto europeo si applicherà ai nuovi paesi membri. Numerosi dettagli non sono ancora regolati, ma vi sono dei termini transitori per i quali le regolamentazioni non sono ancora definitivamente a punto.

A partire da quest'anno i nuovi cittadini europei potranno progressivamente circolare liberamente nell'Unione. Le procedure doganali e i controlli delle merci cadono, poiché gli Stati faranno parte dell'Unione doganale europea. La libera scelta del luogo di lavoro si applicherà ai nuovi cittadini dell'UE. Durante i primi sette anni, i vecchi membri dell'UE (i Quindici) potranno dettare restrizioni in questo campo. Già oggi esiste un diritto di inse-

diamento reciproco per le imprese. La libera circolazione di capitali è pure accompagnata da restrizioni.

Implicazioni politiche

Aderendo all'UE, i nuovi membri riprendono a loro volta l'«acquis comunitario» (il diritto comunitario) nel quale sono compresi gli accordi bilaterali che l'UE ha concluso con la Svizzera. Questo processo è inevitabile, come pure la domanda di negoziare dell'UE concernente l'accordo sulla libera circolazione delle persone. La ripresa dei sei accordi bilaterali da parte dei dieci nuovi membri sarà automatica. Soltanto l'accordo sulla libera circolazione delle persone necessita di negoziati tra la Svizzera e l'UE, poiché si tratta di un accordo detto misto. In questo dossier la Svizzera chiede che la libera circolazione delle persone con i dieci nuovi membri non si concretizzi più rapidamente che con i Quindici. Ciò comporta in particolare per la Svizzera un periodo di transizione e il mantenimento di restrizioni d'accesso al mercato del lavoro. In Svizzera è il Parlamento che prenderà la decisione di estendere l'accordo. Tale decreto federale è sottoposto al referendum facoltativo. Se la Svizzera dovesse respingere l'estensione di questo accordo, è l'insieme degli accordi bilaterali che potrebbe cadere sotto la clausola della ghigliottina. Nel 2009, la Svizzera avrà inoltre la possibilità di decidere sulla proroga del trattato.

Popolazione dei 10 nuovi membri dell'UE

Stato	Popolazione in milioni di persone*	Cittadini in Svizzera**
10 nuovi membri	74.4	17 991
Polonia	38.2	4 532
Repubblica Ceca	10.2	3 776
Ungheria	10.2	3 676
Slovacchia	5.4	2 413
Lituania	3.5	328
Lettonia	2.3	504
Slovenia	2.0	2 596
Estonia	1.4	113
Cipro	0.8	81
Malta	0.4	72
15 membri dell'UE al 30 aprile 2004	379.0	812 978
Svizzera	7.3	

* stima parziale o provvisoria per il 2003

** popolazione straniera residente permanente al 31.12.02

Fonte: Hirsbrunner/Schäfer (2004), p. 15 e Eurostat

I costi della comunicazione e del coordinamento aumenteranno sensibilmente nell'UE allargata. Ciò non dovrebbe essere senza conseguenze sulle relazioni con la Svizzera. In un'UE di 25 che prenderà le sue decisioni sulla base di una procedura di consultazione interna complicata, i nostri desideri in materia di relazioni bilaterali saranno meno ascoltati.

Effetti economici

Con l'allargamento dell'UE la Svizzera può contare su una crescita supplementare del proprio PIL dell'ordine fra lo 0,2 e lo 0,3%. Ciò rappresenta una crescita del rendimento economico da 1 a 1,5 miliardi di franchi all'anno (Brunetti). L'estensione di questo accordo apre un vasto potenziale di reclutamento di manodopera qualificata e di personale ausiliario. Diversi rami hanno annunciato il loro interesse all'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. Nel contempo, le competenti autorità segnalano che l'interesse per il mercato del lavoro dell'Europa dell'est è aumentato presso i lavoratori svizzeri. Fra i nuovi aderenti, i paesi più interessanti economicamente per la Svizzera sono la Slovenia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Polonia e l'Ungheria. Con vantaggi di qualità come il loro livello di formazione e la loro capacità di lavoro, questi Stati si prestano in maniera ottimale agli investimenti diretti. Il futuro potenziale di questi mercati in piena crescita è sottovalutato in Svizzera. Gli ambienti economici austriaci e tedeschi si fanno un'idea migliore delle possibilità di questi mercati dinamici. Ne risulterà una liberalizzazione più estesa ed una maggiore sicurezza del diritto nei settori commerciali e nei settori d'investimento nell'Europa centrale ed orientale.

Il volume di scambi derivante dalle nostre esportazioni verso i nuovi paesi dell'UE e delle nostre importazioni provenienti da questi paesi ha costituito nel 2003 circa lo 0,9% del nostro prodotto interno lordo. Rispetto al volume di scambi con i Quindici, questa cifra è leggermente inferiore. Le esportazioni svizzere verso i nuovi paesi membri sono aumentate del 350% tra il 1990 e il 2003, mentre le importazioni in Svizzera sono progredite del 500%. Le imprese svizzere traggono profitto dalla possibilità di acquisire prestazioni a condizioni favorevoli (prodotti pesanti ed equipaggiamenti). I prodotti chimici e farmaceutici, seguiti dai beni d'investimento (macchine, elettronica) sono stati i più esportati (Brunetti).

Un esame più preciso dei vari dossier, come ad esempio l'accordo settoriale sugli ostacoli tecnici al commercio, rivela che l'estensione degli accordi bilaterali ai nuovi paesi dell'UE si tradurrà in semplificazioni. Le regolamentazioni nazionali sono sostituite dalle prescrizioni tecniche uniformi dell'UE. Nel dossier sui mercati pubblici, bisogna attendersi sviluppi delle infrastrutture valutati in miliardi,

che avranno un ruolo essenziale nei nuovi Stati membri. Appaiono così preferenze diversificate nei diversi settori per quanto concerne la libera circolazione delle persone: può essere interessante assumere personale di servizio e di montaggio, ma lo scambio di impiegati fra aziende nonché l'apertura dei nuovi mercati di reclutamento possono pure aprire prospettive interessanti.

Indipendentemente da tutte queste possibilità, sussistono dei timori. L'accordo sulla libera circolazione delle persone suscita una preoccupazione latente rispetto ad un'immigrazione massiccia. Regna pure un certo timore di dumping salariale con il personale straniero. Sul piano dell'economia generale, si teme un ricorso abusivo al nostro generoso sistema di assicurazioni sociali. Ma l'apertura del mercato del lavoro è controllata; contingenti e periodi transitori sono negoziati. Inoltre, le misure d'accompagnamento previste proteggeranno i lavoratori nazionali dal dumping salariale e sociale. La paura del turismo sociale è pure diffusa. Tuttavia, la libera circolazione delle persone non si applica ai disoccupati. Una persona che non ha trovato un posto di lavoro entro tre mesi non ottiene un permesso di soggiorno. E' possibile ricevere le indennità di disoccupazione soltanto al termine di un periodo di contribuzione minimo. Non esiste ancora nessuno studio sul potenziale di migrazione a lungo termine. Si sa soltanto che la Svizzera conta attualmente circa 18 000 cittadini dei dieci nuovi paesi membri dell'UE (vedi tabella pagina 6).

I nuovi paesi e la nostra economia saranno meglio integrati. Inoltre, questi paesi conoscono una più forte crescita economica dei vecchi paesi membri dell'UE. La Svizzera intrattiene tradizionalmente buone relazioni con i paesi dell'Europa centrale ed orientale. La continuità di questa collaborazione non deve essere rimessa in discussione.

Conclusioni

Gli accordi bilaterali

Secondo gli ambienti economici, il bilancio dei sette accordi settoriali è nettamente positivo. Le imprese ritengono che questi accordi costituiscano la garanzia di un accesso non discriminatorio dell'economia svizzera al mercato interno europeo. È il dossier sulla libera circolazione delle persone ad essere oggetto della massima attenzione. L'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio, quello sui mercati pubblici e quello sui trasporti terrestri sono importanti. Le loro conseguenze economiche sono positive. Il seco ritiene che i guadagni economici di questi accordi rappresentino fino al 2% del prodotto interno lordo (circa 8 miliardi di franchi). Questo dato comprende le diminuzioni di prezzi di cui i consumatori potranno approfittare. Le conseguenze non finanziarie non devono più essere trascurate. Entrano in questa categoria ad esempio il trasferimento e l'aumento delle conoscenze concernenti la partecipazione ai programmi europei di ricerca o la possibilità di lavorare ovunque in Europa.

Gli oneri derivanti da questi accordi per la Confederazione saranno soprattutto dovuti alla libera circolazione. Al termine di un periodo transitorio di sette anni, le assicurazioni sociali dovranno sborsare circa 400 milioni di franchi all'anno (0,1% del PIL). Questi costi saranno essenzialmente legati alla disoccupazione. Se il numero dei disoccupati non aumenta, o se la crescita economica migliora, essi diminuiranno. Una percentuale di crescita supplementare procurerà alla Confederazione da 400 a 500 milioni di franchi in più (seco). Si deve poi aggiungere, per quanto concerne l'accordo sulla libera circolazione, che un'immigrazione massiccia in provenienza dai paesi europei non si è avverata dopo l'entrata in vigore degli accordi bilaterali. I contingenti sono rimasti conformi alle aspettative. Già dopo dieci mesi, i 15 000 permessi di soggiorno di lunga durata erano stati attribuiti. Le PMI hanno sfruttato la possibilità allargata di reclutare persone sulla base dell'autorizzazione di soggiorni annuali. Per contro, il contingente dei permessi di soggiorno di breve durata è stato utilizzato solo a metà. Il Vallese e i Grigioni ne hanno beneficiato. Questi cantoni hanno accolto circa un quarto dei cittadini dell'UE con permessi di breve durata, ciò che mostra come questa formula sia favorevole al turismo.

L'accordo sui trasporti terrestri è pure vantaggioso per l'economia. Il volume dei trasporti è aumentato, ma il numero dei camion è rimasto costante. La generalizzazione del limite di peso a 34 tonnellate e l'ammissione parziale delle 40 tonnellate hanno prodotto effetti tanto ecologici quanto economici al capitolo del traffico pesante. In questo settore, gli incitamenti sono giunti dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), i

cui effetti sono stati positivi per tutta l'economia. Non soltanto il numero dei viaggi a vuoto è diminuito, ma i veicoli sono stati meglio utilizzati. Inoltre, altro aspetto non trascurabile sul piano economico, la TTPCP ha fruttato alla Confederazione oltre 880 milioni di franchi nel 2002. Su questo totale, circa 200 milioni sono stati incassati presso i trasportatori stranieri (Ufficio dell'integrazione DFA-E/DFE). Questi accordi sono stati all'origine di riforme, soprattutto nei settori interessati. In generale, le conseguenze economiche positive si avvertono solo dopo un certo tempo, mentre gli oneri legati agli adattamenti sono immediatamente percettibili. Da un punto di vista economico, il bilateralismo è e rimane la migliore opzione. Con gli accordi bilaterali, le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono posti sotto una migliore base.

L'allargamento dell'UE

In questi ultimi dieci anni, i nuovi paesi membri dell'UE sono evoluti in modo molto dinamico. Per questi paesi, la crescita economica si accelererà con l'adesione all'Unione e il loro potere d'acquisto aumenterà. L'allargamento aumenterà inoltre l'attrattiva economica dei paesi dell'Europa dell'est, poiché in futuro saranno applicate le regole dell'UE armonizzate e vi sarà un'applicazione sorvegliata sul piano sovranazionale e difendibile davanti ai tribunali.

L'adattamento degli accordi ai nuovi paesi dell'UE è la logica conseguenza del processo in corso. In particolare, l'UE non desidera scindere il mercato interno in due, con una parte dei paesi che applica gli accordi conclusi con la Svizzera e l'altra che detta altre regole con un paese terzo come la Svizzera. Bisogna assolutamente esaurire il potenziale che l'allargamento a nuovi consumatori apporta, poiché il loro numero totale passerà a circa 450 milioni. Nell'Unione allargata, le regole sono le stesse per tutti, ossia la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. Ciò migliorerà non soltanto la sicurezza del diritto e degli investimenti nell'Europa dell'est, ma anche la prosperità. Nei prossimi due anni, l'Unione europea sosterrà i nuovi membri in ragione di circa 40 miliardi di €. L'estensione in buona e dovuta forma degli accordi ai mercati in crescita dell'Europa centrale ed orientale deve in ogni caso concretizzarsi. L'estensione degli accordi bilaterali aumenterà l'attrattiva dell'Europa dell'est sotto tre aspetti: i nuovi paesi membri diventeranno interessanti partner commerciali, essi costituiranno un potenziale di reclutamento promettente e rappresenteranno interessanti luoghi d'investimento per l'economia svizzera.

Beat Bechtold

Beat Bechtold è studente in istituzioni politiche all'8° semestre presso l'Università di San Gallo (HEC, opzione relazioni internazionali). Nell'estate del 2002, egli ha lavorato su un progetto di economie svizzese in relazione con la politica europea della Svizzera. Si trattava concretamente di valutare le prime esperienze fatte dalle associazioni di settori, piccoli e medi, con gli accordi settoriali (bilaterali I). Questo dossier è basato su un lavoro realizzato nell'ambito di un seminario dell'Università di San Gallo. A lato dei suoi studi, Beat Bechtold è collaboratore scientifico del professor Franz Jaeger dell'Istituto di ricerca in economia empirica e in politica economica (FEW).

Bibliografia

AFD – Amministrazione federale delle dogane.
www.zoll.admin.ch

Ambühl, Michael (2004), L'élargissement de l'UE: une chance pour la Suisse, apparso su: La Vie économique 3-2004, p. 5-8, Berna: seco

BAV – Ufficio federale dei trasporti (UFT). www.bav.admin.ch

BBW – Ufficio federale dell'educazione e della scienza.
www.bbw.admin.ch

Bernet, Luzi (2002), Intervista con il cons.fed. Joseph Deiss, NZZ am Sonntag 01.12.2002, p. 24, Zurigo: NZZ AG

BLW – Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG 2003), Rapporto agricolo 2003, Berna: UFAG

Bollinger, Erwin (2001), Grundzüge des Abkommens über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, p. 641-662, Ed.: Felder, Kaddous, Bilaterale Abkommen Schweiz – EU, Bâle: Helbing & Lichtenhahn

Brunetti, Aymo (2004), Les conséquences économiques de l'élargissement de l'UE pour la Suisse, apparso su: La Vie économique 3-2004, p. 9-12, Berna: seco

Bührer, Gerold (2002), Keine voreiligen Kompromisse, NZZ 29.04.2002, p. 24, Zurigo: NZZ AG

economiesuisse (2003a), Adaptation des accords bilatéraux suite à l'élargissement de l'UE: conséquence logique de l'option bilatérale, Comunicato 06.05.2003, Zurigo: economiesuisse

economiesuisse (2002a), Beziehungen Schweiz – EU: Umfrage zur gegenwärtigen und künftigen Integrationspolitik, Befragung von kleineren und mittleren Branchenverbänden, Zurigo: economiesuisse

economiesuisse (2002b), Politica svizzera d'integrazione: situazione attuale, presa di posizione, Zurigo: economiesuisse

economiesuisse (2003b), Accords bilatéraux avec l'UE: bilan positif après 1 an, comunicato 27.05.2003, Zurigo: economiesuisse

economiesuisse – Federazione delle imprese svizzere.
www.economiesuisse.ch

Europebrevier – Ufficio dell'Europa del canton Zurigo.
www.europabrevier.ch

Eurostat, Ufficio statistico delle comunità europee.
www.europa.eu

Fasel, Urs (2000), Bilaterale Verträge und deren Auswirkungen, in: Rechtsfokus 1/2000, Zurigo: Weka-Verlag

Friedli, Max / Weber, Rolf H. (2002), Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, p. 381-456, Ed.: Thüerer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zurigo: Schulthess Juristische Medien AG.

Gruppo d'informazione « Accordi bilaterali: consolidare quanto acquisito ». www.accordi-bilaterali.ch

Grossen, Dieter W. / de Palézieux, Claire (2002), Abkommen über die Freizügigkeit, p. 87-138, Ed.: Thüerer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zurigo: Schulthess Juristische Medien AG

Hirsbrunner, Martin / Schäfer, Claudius (2004), La position de la Suisse à Bruxelles envers les nouveaux Etats de l'UE et la libre circulation des personnes, apparso su: La Vie économique 3-2004, p. 14-17, Berna: seco

Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE (2003), L'élargissement de l'UE et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, Fact Sheets 07/2003, Berna: DFAE

Jaag, Tobias (2002), Institutionen und Verfahren, p. 39-64, Ed.: Thüerer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zurigo: Schulthess Juristische Medien AG

Linder, Wolf (2000), Europäisierung der Schweiz – Verschweizerung der EU, Konstanz: Universitäts-Verlag

Oberer, Thomas (2001), Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz-EU, Bâle: Europainstitut der Universität Basel

Ramsauer, Rudolf / Kündig, Gregor (2003), Die Vorteile der EU-Erweiterung nutzen, NZZ 01.10.2003, p. 23, Zurigo: NZZ AG

Saxer, Matthias (1999a), Schweizer Ticket zum europäischen Himmel, NZZ 16.04.1999, p. 15, Zurigo: NZZ AG

Saxer, Matthias (1999b), Ein Türöffner für Schweizer Agrarprodukte, NZZ 20.08.1999, p. 13, Zurigo: NZZ AG

seco – Segretariato di stato dell'economia.
www.seco.admin.ch

Sollberger, Adrian (2003), Lorsque l'UE s'élargit, la Suisse en profite, apparso su: La Suisse et le monde 4/2003: p. 17-18, Berna: DFAE

Spinner, Bruno (1999), Accords bilatéraux: un pas vers l'Europe, apparso su: La Vie économique 8/99: p. 10 - 14, Berna: seco

Swissmem – Industria svizzera delle macchine, degli equipaggiamenti elettrici e dei metalli. www.swissmem.ch

Tagesschau – ARD. Was ändert sich ab Mai 2004.
www.mdr.de/eu/deutschland

Wasescha, Luzius (2001), Das Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, p. 633-640, Ed.: Felder, Kaddous, Bilaterale Abkommen Schweiz – EU, Bâle: Helbing & Lichtenhahn

Zäch, Roger (2002), Gesamtüberblick, p. 3-16, Ed.: Thüerer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zurigo: Schulthess Juristische Medien AG