

svizzera-ue:
bilateralismo nel
reciproco interesse

Direzione del progetto



Jan Atteslander è responsabile del settore «Relazioni con l'estero» e membro della Direzione di economiesuisse.



Peter Flückiger è responsabile supplente del settore «Relazioni con l'estero» presso economiesuisse.



François Baur è delegato di economiesuisse a Bruxelles.

Ringraziamo i membri del gruppo di lavoro di economiesuisse che si occupano delle relazioni con l'UE per la loro collaborazione e i loro contributi:

- Charles Buser, constructionsuisse
- Luca Albertoni, Camera di commercio dell'industria e dell'artigianato del cantone Ticino
- Mathieu Piguet, Camera vodese del commercio e dell'industria
- Franz U. Schmid, CHOCOSUISSE Federazione dei fabbricanti svizzeri di cioccolato
- Philippe Pegoraro, Federazione dell'industria orologiera svizzera FH
- Orlando Gehrig, hotelleriesuisse
- Lars-Olaf Brendel, Philip Morris SA
- Claude-Alain Margelisch, Associazione svizzera dei banchieri
- Ruth Derrer-Balladore, Unione svizzera degli imprenditori
- Marco Taddei, Unione svizzera delle arti e mestieri
- Marc Chuard, Associazione Svizzera d'Assicurazioni ASA
- Beat Moser, SGCI Chemie Pharma Schweiz
- Matthäus Den Otter, Swiss Funds Association SFA
- Peter Baumgartner, SwissHoldings Federazione dei gruppi industriali e di servizi in Svizzera
- Peter Dietrich, Swissmem
- Nicolas Stephan, Swissmem
- Günter Büchler, Camera fiduciaria
- Aline Kloetzer, TVS Federazione Tessile Svizzera
- Andreas Brügger, Associazione Svizzera dei Gestori di Patrimoni ASG
- Kaspar Engeli, VSIG Commercio Svizzero

Indice

	Premessa	3
	Riassunto: sette tesi per la politica europea della Svizzera	4
	Introduzione	8
1	Svizzera – UE: partner economici	9
2	Criteri di successo per la valutazione della politica europea	12
2.1	Criteri di successo dal punto di vista dell'economia svizzera	12
2.2	Criteri di successo dal punto di vista dell'UE	13
3	Valutazione degli accordi bilaterali esistenti	15
3.1	Accordi bilaterali I	16
3.2	Accordi bilaterali II	17
3.3	Visione globale	19
3.4	Conclusione	20
4	Scenari	23
4.1	Scenario I: Isolamento	24
4.2	Scenario II: Proseguire con la via bilaterale	25
4.3	Scenario III: Via bilaterale con accordo quadro	26
4.4	Scenario IV: Adesione allo SEE	27
4.5	Scenario V: Unione doganale	30
4.6	Scenario VI: Adesione all'UE	31
4.7	Valutazione comparativa e riassunto	34
5	Sviluppo della via bilaterale	37
5.1	Sviluppo degli accordi esistenti	37
5.2	Controversie relative ai regimi fiscali cantionali	38
5.3	Negoziati in corso	39
5.4	Possibili settori di negoziazione	46
5.5	Visione globale	55
6	Integrazione nella politica economica estera	57
7	Occorrono riforme interne	59
8	Conclusione	60



ESPORTAZIONI

di merci svizzere destinate all'UE (nel 2009)

1088,9

miliardi di franchi



IMPORTAZIONI

di merci europee in Svizzera (nel 2009)

1288,6

miliardi di franchi

Premessa

La Svizzera si situa nel cuore dell'Europa. Considerata la reciproca interdipendenza economica, è importante che la Svizzera intrattenga buone relazioni con l'Unione europea. Le imprese beneficiano degli accordi bilaterali già stipulati, che creano condizioni generali stabili e favorevoli sia all'economia svizzera sia a quella europea.

L'UE conta attualmente 27 Stati membri. Essa si è dotata di nuove basi legali e legifera in un numero crescente di settori politici. Tenuto conto della rapidità delle evoluzioni, occorre riesaminare regolarmente le posizioni alla base della politica europea della Svizzera. In qualità di organizzazione mantello delle imprese elvetiche, economiesuisse lo fa in una prospettiva economica. Avendo scelto un approccio pragma-

tico, l'organizzazione ha valutato gli scenari di politica europea in base a criteri concreti come la competitività, l'accesso al mercato e la sovranità in materia di politica economica. La presente presa di posizione è stata elaborata in stretta collaborazione con i membri di economiesuisse e approvata dagli organi competenti. Secondo gli ambienti economici, essa deve fungere da linea guida agli ambienti politici. Nonostante la complessità dei diversi settori e le differenze delle dimensioni delle imprese, una conclusione univoca è d'obbligo.

Nelle attuali condizioni e nell'ottica delle evoluzioni prevedibili, il proseguimento della via bilaterale resta la migliore opzione in materia di politica europea, anche se questa strada diventerà sempre più tortuosa. Per

l'UE, la Svizzera rappresenta il secondo partner commerciale dietro agli Stati Uniti e prima di Giappone, Cina e Russia. Occorre tenere presente questo fatto nella continuazione della via bilaterale. Un'adesione all'UE o allo SEE o, rispettivamente, l'isolamento della Svizzera, non rappresentano per contro delle valide alternative. Sebbene l'UE rivesta una grande importanza, occorre considerare maggiormente le crescenti economie asiatiche e sudamericane. Volgendo lo sguardo alla globalizzazione dell'economia risulta chiaro che Svizzera e UE hanno un interesse strategico comune a poter usufruire di mercati aperti e ad attuare una stretta collaborazione economica.



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Bühler'.

Gerold Bühler
Presidente



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Gentinetta'.

Pascal Gentinetta
Direttore

Riassunto: sette tesi per la politica europea della Svizzera.

economiesuisse ritiene la via bilaterale la migliore opzione in materia di politica europea della Svizzera. Il quadro contrattuale bilaterale che ci lega attualmente all'UE si è rivelato efficace a più riprese. I negoziati bilaterali sono tuttavia confrontati a nuove sfide a causa dell'allargamento dell'UE e dell'evoluzione molto dinamica del suo diritto. La via bilaterale dovrebbe dunque complicarsi in futuro, ma essa rimane di gran lunga l'opzione migliore per l'economia elvetica. La questione dell'orientamento a medio termine della politica europea della Svizzera deve essere valutata tenendo conto delle sue conseguenze per la competitività internazionale del nostro paese, per il nostro accesso al mercato e per l'indipendenza della nostra politica economica. Dalla presente analisi risulta che sia l'opzione dell'isolamento, sia quella di un'adesione della Svizzera all'UE o allo SEE sono meno attrattive rispetto alla via bilaterale. economiesuisse si impegna quindi per una continuazione mirata e selettiva della via bilaterale nell'interesse delle due parti; mediante criteri definiti in modo chiaro, l'economia sostiene gli accordi bilaterali sull'agricoltura e sulle derrate alimentari, il diritto dei prodotti chimici e il commercio di elettricità e appoggia gli studi esplorativi informali volti a facilitare l'accesso reciproco al mercato per i servizi finanziari transfrontalieri.

1 Tre criteri di valutazione degli scenari sulla politica europea.

In ambito politico svizzero sono in discussione diversi scenari di politica europea. Per gli ambienti economici, la valutazione pragmatica di questi scenari deve basarsi su criteri di successo oggettivi. La presente analisi pone l'accento su tre criteri. Lo scenario considerato deve innanzitutto preservare e favorire la competitività internazionale della piazza economica svizzera. Esso deve garantire un accesso reciproco al mercato privo di ostacoli e libero da ogni tipo di discriminazione. Deve inoltre permettere alla Svizzera di conservare la sovranità politica necessaria per instaurare condizioni quadro favorevoli alla propria economia, conscia del carattere relativo dell'autonomia di un'economia nazionale nel mondo globalizzato. Non va dimenticata l'interdipendenza con le piazze di produzione e di vendita estere. Tenuto conto dell'importanza economica e della situazione geografica centrale della Svizzera, è anche nell'interesse dell'UE instaurare un'intensa collaborazione che soddisfi entrambe le parti. Tuttavia, durante i negoziati, le istituzioni dell'UE esercitano una pressione sempre maggiore sulla Svizzera affinché essa riprenda il quadro giuridico comunitario, inclusi i suoi sviluppi. Le importanti conseguenze della crisi economica sulle politiche finanziarie e monetarie di numerosi Paesi dell'UE dovrebbero rafforzare ulteriormente questa tendenza.

2 Importanza crescente della politica economica estera per la Svizzera.

La concorrenza internazionale è destinata ad inasprirsi. La Svizzera dovrà dunque accordare sempre più peso e attenzione alla propria politica economica estera se intende rimanere in corsa di fronte alle profonde trasformazioni. La politica europea è un elemento chiave della nostra politica economica estera. Occorre gestirla in modo da non penalizzare, bensì rafforzare la competitività mondiale dell'economia elvetica, in particolare nei mercati con forte potenziale di crescita. Infine, la Svizzera deve mantenere intatta, come in passato, la libertà di impostare le proprie relazioni con gli Stati terzi. Gli strumenti principali di questa politica sono il quadro multilaterale dell'OMC e, a titolo complementare,

3 **Strette relazioni economiche con l'UE richiedono una stabilità delle condizioni quadro.**

gli accordi di libero scambio. Con la propria rete di una ventina di accordi conclusi con importanti partner extraeuropei come il Giappone, il Canada o gli Stati del Golfo, la Svizzera persegue una politica di libero scambio molto fruttuosa. Essa deve dunque preservare il carattere liberale e la flessibilità della propria politica economica estera, per intensificare e sviluppare ulteriormente le proprie relazioni con importanti partner americani, asiatici e con i paesi del BRIC.

Una forte interpenetrazione economica lega l'Unione europea e la Svizzera. Nonostante la differente dimensione, sia l'una sia l'altra hanno un interesse strategico comune all'apertura reciproca dei loro mercati e ad intrattenere relazioni economiche strette, basate su condizioni quadro affidabili. Oltre il 60% delle esportazioni svizzere di merci vengono assorbite dall'UE e quasi quattro quinti delle nostre importazioni provengono dall'UE. Oltre al commercio, l'intensità degli scambi si riflette anche nell'importante volume degli investimenti reciproci. Non esiste tuttavia una dipendenza unilaterale di una parte nei confronti dell'altra. La quota della Svizzera nella produzione economica dell'Europa non deve essere sottovalutata. In numerosi settori, le imprese svizzere costituiscono un anello importante della catena di produzione europea e contribuiscono dunque sostanzialmente al valore aggiunto. Il nostro paese è il secondo mercato esportatore dell'UE, dopo gli Stati Uniti, ma prima del Giappone, della Cina e della Russia, nonché la quarta piazza finanziaria europea. In futuro, più la concorrenza intercontinentale si intensificherà, più sarà importante garantire l'integrazione dell'economia svizzera in Europa eliminando gli ultimi elementi che ostacolano l'accesso reciproco al mercato.

4 **Le sfide future per la via bilaterale.**

L'attuale quadro contrattuale bilaterale che ci lega all'UE ha mostrato a più riprese la sua efficacia. In futuro, potrebbe verificarsi un restringimento del margine di manovra disponibile per questo tipo di accordi. In questi ultimi anni, i negoziati con l'UE sono diventati più difficili. Diversi fattori possono spiegare questa tendenza. Vi è innanzitutto il fatto che, per la loro stessa natura, gli accordi bilaterali non integrano automaticamente l'evoluzione del diritto dell'UE. Questo ha per conseguenza che ogni modifica di questi accordi deve essere studiata da parte dei comitati misti competenti. In seguito occorre, se necessario, rinegoziare e ratificare gli accordi. Con oltre 120 accordi bilaterali conclusi tra Svizzera e UE, le esigenze di coordinamento sono notevolmente aumentate. In secondo luogo, l'ampliamento e l'approfondimento dell'integrazione europea hanno moltiplicato gli ambiti di potenziale conflitto non solo nei confronti di paesi terzi, ma anche all'interno dell'Unione europea. In terzo luogo, alcuni aspetti dimensionali, come pure la complessità dei processi decisionali interni e le considerazioni politiche dell'UE inducono quest'ultima a concedere più difficilmente delle eccezioni alla Svizzera in materia di integrazione del diritto europeo. L'UE esige un'applicazione uniforme dell'Acquis comunitario e dei suoi sviluppi nell'ambito degli accordi esistenti o in fase di contrattazione. In quarto luogo, la costruzione federalista della Svizzera prevede spesso che alcuni temi di negoziazione siano di competenza dei cantoni. Il principio di sussidiarietà, molto sviluppato in Svizzera, aumenta la complessità del processo di negoziazione. Non da ultimo, le conseguenze della crisi economica e finanziaria accentuano la concorrenza tra le piazze economiche. Occorre quindi partire dall'idea che, in un prossimo futuro, diventerà più difficile concludere, attraverso la via bilaterale, accordi materialmente soddisfacenti in tutti i settori rilevanti nei tempi desiderati.

5 La via bilaterale è la migliore garanzia per il benessere della Svizzera.

Nelle attuali circostanze e di fronte agli sviluppi futuri, gli ambienti economici svizzeri vedono nella continuazione della via bilaterale attuale l'opzione di politica europea più favorevole al nostro paese.

Una strategia isolazionista basata sulla denuncia della libera circolazione delle persone ridurrebbe la flessibilità del mercato del lavoro e metterebbe in pericolo tutti gli Accordi bilaterali I a seguito della clausola ghigliottina, penalizzando durevolmente la piazza economica svizzera.

Al contrario, un'adesione all'UE o allo SEE richiederebbe adeguamenti considerevoli del sistema giuridico svizzero che diminuirebbero, tra l'altro, la flessibilità della nostra politica sociale e del nostro mercato del lavoro. Inoltre, la Svizzera non beneficerebbe di un accesso migliore di quello attuale al mercato comunitario, tranne nel settore dei servizi.

Un'adesione all'UE sarebbe accompagnata da una maggiore efficienza, poiché la totalità degli ostacoli che frenano attualmente l'accesso ai mercati verrebbero eliminati e l'aumento della concorrenza accelererebbe i cambiamenti strutturali in Svizzera, in particolare nel settore delle infrastrutture. Tuttavia, soprattutto nei settori della politica economica, monetaria e commerciale estera, nonché in materia di politica fiscale e sociale si avrebbero conseguenze negative sulla competitività dell'economia svizzera.

Proseguire con la via bilaterale ha, per contro, effetti positivi sia per la competitività sia per l'accesso al mercato, anche se alcune restrizioni sussisteranno per quest'ultimo. Questo scenario preserva meglio di altri la sovranità della politica economica della Svizzera. Per contro, l'ipotesi di un accordo quadro viene valutata criticamente soprattutto per motivi istituzionali.

6 Sviluppo degli accordi bilaterali nei settori chiave.

A breve termine, occorre mettere l'accento sul consolidamento e sull'applicazione efficace degli accordi bilaterali. I nuovi problemi che possono sorgere devono essere affrontati con pragmatismo e con l'intento di servire al meglio gli interessi reciproci delle parti. Questo vale per la questione dell'estensione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio o per la controversia relativa ai regimi fiscali dei cantoni. A medio termine, occorre intensificare la collaborazione tra Svizzera e UE in determinati settori puntuali. L'UE e la Svizzera hanno infatti degli interessi convergenti. Con la garanzia di poter contare su criteri chiaramente definiti, l'economia sostiene ad esempio gli accordi bilaterali sull'agricoltura e sulle derrate alimentari, sul diritto dei prodotti chimici e sul commercio di elettricità.

L'importanza del settore terziario è notevole sia in Svizzera, sia nell'UE. Ciò nonostante, l'accesso reciproco ai mercati rimane bloccato da barriere non trascurabili. Un esaustivo accordo intersettoriale sui servizi presupporrebbe la ripresa integrale dell'Acquis comunitario in materia con conseguenti ingenti spese amministrative. Inoltre, l'UE non ha ancora creato un mercato unico dei servizi. Tutto questo spiega perché un accordo globale sui servizi contribuirebbe solo minimamente alle cause dell'economia svizzera.

Per varie ragioni, per contro, si deve esaminare la possibilità di un miglioramento contrattuale dell'accesso reciproco al mercato dei servizi finanziari. In primo luogo, esso offrirebbe possibilità di operazioni più ampie rispetto alle attuali, diminuendone nel contempo il costo. Inoltre, un simile accordo ridurrebbe o dissiperebbe le zone grigie giuridiche. Ma ai vantaggi di un accordo sui servizi finanziari si oppone la ripresa dell'Acquis comunitario. Oltre al diritto europeo relativo alle banche, alle assicurazioni e alle borse, è probabile che saremmo obbligati a riprendere parti importanti della legislazione comunitaria concernenti le società, il diritto della concorrenza, il riciclaggio di denaro, le operazioni insider e la protezione dei consumatori. Senza contare che al catalogo delle esigenze dell'UE si aggiungerebbe verosimilmente lo scambio esteso di informazioni sulle questioni fiscali. L'economia svizzera sostiene tuttavia gli studi esplorativi informali tendenti a definire i mezzi per migliorare i servizi finanziari per quanto concerne l'accesso reciproco al mercato e la collaborazione tra le autorità di sorveglianza. Essa esige tuttavia condizioni chiaramente precisate e garantite quali la protezione della sfera privata, nessuno scambio automatico di informazioni, il libero accesso al mercato, il riconoscimento reciproco della sorveglianza e il rispetto delle regole svizzere sull'assistenza giuridica ed amministrativa.

7 Rafforzare la nostra competitività.

In un futuro prossimo, l'approccio bilaterale non potrà eliminare tutti gli ostacoli che frenano l'accesso al mercato unico europeo. Questo svantaggio comparativo deve essere compensato da riforme interne in grado di migliorare costantemente la competitività internazionale della Svizzera, nonché da nuovi accordi di libero scambio conclusi con paesi terzi.

Figura 1

Occorrono riforme interne per garantire alla Svizzera posizioni da primato anche in futuro.

Classifica competitività mondiale 2009–2010

	2009	2008
Svizzera	1	2
USA	2	1
Singapore	3	5
Svezia	4	4
Danimarca	5	3
Finlandia	6	6
Germania	7	7
Giappone	8	9
Canada	9	10
Olanda	10	8

Fonte: The Global Competitiveness Report 2009–2010
© 2009 World Economic Forum

Introduzione

Di fronte ai cambiamenti interni all'UE è necessario riesaminare regolarmente le posizioni di base che reggono le relazioni tra la Svizzera e l'UE. È quanto fatto finora da economie svizzere nei due documenti pubblicati rispettivamente nel 2002 e nel 2006, come pure in un'inchiesta realizzata nel 2008. Il presente studio tiene conto degli ultimi sviluppi di questo dossier. La posizione dell'economia svizzera nei confronti della politica europea si caratterizza in particolare per la sua costanza.

La politica europea è un punto centrale della politica economica estera della Svizzera. Nei confronti dell'Europa, la politica del nostro Paese deve tener conto di diversi elementi fra i quali:

- La crisi economica, nonché lo spostamento dei rapporti di forza economici e politici mondiali a vantaggio dei paesi emergenti tenderanno ad accentuare l'inasprimento della competizione tra le economie nazionali.
- Sono sempre più numerosi gli Stati che cercano di proteggere i propri mercati e di stimolare le loro economie con programmi di rilancio.
- Ci si deve attendere un aumento della pressione internazionale sui fattori competitivi svizzeri di prim'ordine.
- Sul piano multilaterale, la logica dei blocchi si è rafforzata, complicando così la conclusione di accordi e riducendo considerevolmente l'influenza di piccoli Stati come il nostro.
- La presa in considerazione di interessi economici specifici complica inoltre la conclusione di accordi bilaterali di libero scambio. In particolare, gli Stati Uniti e l'UE hanno maggiori difficoltà a stipulare accordi con paesi terzi mentre nazioni più piccole come la Svizzera sono più flessibili in questo ambito.
- L'UE difende chiaramente la posizione secondo la quale la partecipazione al mercato unico europeo esige un'integrazione nel diritto dell'Acquis comunitario, in costante evoluzione. Di questo si vuole tenere conto negli accordi attuali e futuri conclusi con Stati non membri dell'UE.

Conclusione

Nella valutazione dei diversi scenari di politica europea della Svizzera, la valutazione delle possibili ripercussioni in termini di accesso al mercato, di competitività e d'indipendenza della nostra politica economica è determinante.

1 Svizzera – UE: partner economici

La Svizzera e l'UE sono fortemente interdipendenti da un punto di vista economico.

La Svizzera viene spesso definita quale piccolo Stato influente. Tuttavia i fatti mostrano il contrario. Nel recente passato la Svizzera è diventata uno dei partner commerciali più importanti per l'UE, garantendo un apporto rilevante per la sua competitività globale.

Scambi di merci

- L'UE è il partner commerciale più importante per la Svizzera.
- Dal canto suo, la Svizzera è il secondo mercato d'esportazione dell'UE – precedendo la Cina e il Giappone.
- Nel 2009, oltre il 60% (108,9 miliardi di franchi) delle esportazioni svizzere di merci erano destinate ai paesi dell'UE.
- Nello stesso anno, questi paesi hanno fornito alla Svizzera quasi quattro quinti delle sue importazioni (ossia 128,6 miliardi di franchi).
- Nel corso degli ultimi cinque anni, l'UE ha sempre avuto una bilancia commerciale positiva nei confronti della Svizzera.
- Una parte rilevante degli scambi con la Svizzera concerne la fornitura di prodotti semi-finiti destinati all'industria dell'UE. Di conseguenza, la Svizzera occupa un posto importante nella catena di creazione di valore per diverse industrie chiave europee, contribuendo in maniera sostanziale alla competitività del continente.

Figura 2

La Svizzera e l'UE sono partner commerciali importanti.

La Svizzera e l'UE: reciprocamente importanti

I principali partner commerciali della Svizzera e dell'UE nel 2009

I principali mercati d'esportazione dell'UE		I principali mercati d'esportazione della Svizzera		I paesi dai quali l'UE importa più beni e servizi		I paesi dai quali la Svizzera importa più beni e servizi	
1.	Stati Uniti	1.	UE	1.	Cina	1.	UE
2.	Svizzera	2.	Stati Uniti	2.	Stati Uniti	2.	Stati Uniti
3.	Cina	3.	Giappone	3.	Russia	3.	Cina
4.	Russia	4.	Cina	4.	Svizzera	4.	Giappone

Fonte: Eurostat e Amministrazione federale delle dogane.

Scambi di servizi

- Le prestazioni di servizi tra la Svizzera e l'UE sono considerevoli nonostante la mancanza di accordi in materia. Nel 2007 la Svizzera era il secondo partner commerciale dell'UE per i servizi.
- Tra il 2005 e il 2008, il numero dei prestatori di servizi transfrontalieri europei attivi in Svizzera è aumentato in media del 16% all'anno (Segretariato di Stato all'economia, SECO).
- Nel 2008 le imprese europee hanno esportato servizi in Svizzera per 67 miliardi di franchi, mentre le imprese elvetiche hanno esportato servizi nell'UE per 47,2 miliardi di franchi. Con questo, la bilancia commerciale dell'UE nei confronti della Svizzera (riguardante i servizi) ha presentato un'eccedenza di 19,8 miliardi di euro.

Investimenti diretti

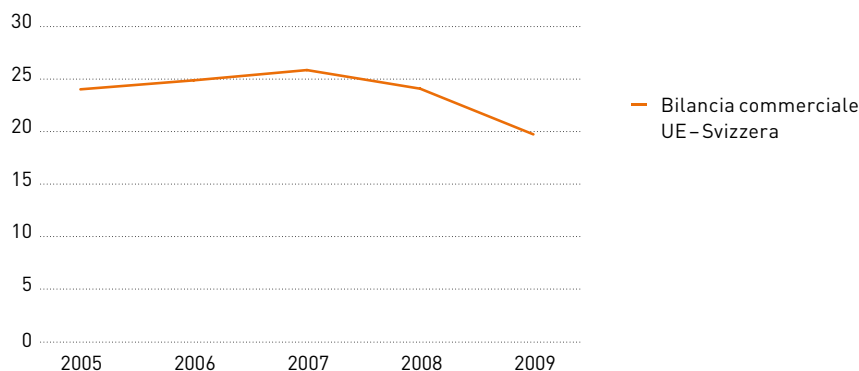
- Gli investimenti diretti dell'UE in Svizzera hanno superato i 329 miliardi di franchi nel 2008. Nello stesso anno, gli investimenti diretti della Svizzera nell'UE raggiungevano i 302 miliardi di franchi.

Figura 3

Negli ultimi anni l'UE ha registrato, nei confronti della Svizzera, un'eccedenza della bilancia commerciale (relativa allo scambio di merci) di oltre 20 miliardi di franchi.

Evoluzione dell'eccedenza della bilancia commerciale delle merci Svizzera – UE

In miliardi di euro



Fonte: Banca nazionale svizzera (BNS), Statistisches Monatsheft, marzo 2010.

Mercato del lavoro

- La Svizzera è un attore importante sul mercato del lavoro europeo. Nel 2003 le imprese elvetiche occupavano 759 000 persone sul territorio europeo. Nel 2008 questa cifra è passata a 1 020 664.
- Parallelamente, un gran numero di lavoratori dell'UE trovano in Svizzera impieghi interessanti. Nel 2009, non meno di 1,03 milioni di cittadini dell'Unione europea vivevano in Svizzera, ai quali si aggiungono oltre 214 000 frontalieri.
- Inoltre, nel dicembre 2009, oltre 23 000 cittadini dell'UE hanno svolto più di 390 000 ore di lavoro nell'ambito dei servizi per una durata inferiore a 90 giorni all'anno, conformemente all'accordo sulla libera circolazione delle persone (Ufficio federale delle migrazioni).

Altro

- Giornalmente valicano la frontiera tra la Svizzera e lo spazio europeo 23 000 camion e 700 000 persone.
- La Svizzera è cosciente dell'importanza del più recente allargamento dell'UE sui piani della sicurezza, della stabilità e del benessere del continente. Per solidarietà, la Svizzera contribuisce volontariamente in ragione di 1,257 miliardi di euro, ripartiti su dieci anni, alla riduzione delle disparità economiche e sociali nei nuovi Stati membri dell'UE.

Fonti: Eurostat, Segretariato di Stato SECO, Ufficio federale della migrazione UFM.

La piazza economica svizzera può sembrare piccola in confronto al mercato interno dell'UE. Tuttavia, il suo forte orientamento al commercio e agli investimenti fa del nostro paese il secondo mercato d'esportazione dei prodotti dell'UE. Il ruolo della Svizzera nella produzione economica europea non va sottovalutato. In diversi settori, come la costruzione di macchine e di veicoli, l'elettronica, l'industria chimica e farmaceutica, l'industria tessile o la produzione di strumenti di precisione, le imprese svizzere costituiscono un anello centrale della catena di creazione di valore aggiunto in Europa. La piazza finanziaria svizzera, al quarto rango per importanza, svolge inoltre un ruolo di prim'ordine nel settore dell'intermediazione finanziaria in Europa. Inoltre, più la concorrenza tra le grandi zone economiche – Asia, America ed Europa – si rafforzerà, più il reciproco accesso ai mercati assumerà importanza. Il mantenimento delle attuali barriere rischia di penalizzare la competitività di tutta la catena di creazione di ricchezza delle industrie europee. A medio e a lungo termine, questo spingerebbe numerose imprese alla delocalizzazione della produzione al di fuori dei confini europei.

Conclusione

Nonostante la loro considerevole differenza di grandezza, la Svizzera e l'UE hanno un interesse strategico comune a garantire l'apertura reciproca dei loro mercati e ad intrattenere una cooperazione economica stretta basata su condizioni quadro affidabili.

2 Criteri di successo per la valutazione della politica europea

Il presente rapporto si prefigge di analizzare in modo pragmatico i diversi scenari della politica europea della Svizzera.

Con l'aiuto di criteri obiettivi vengono analizzati l'attuale situazione contrattuale con l'Europa, i possibili scenari futuri e alcuni dossier in fase di contrattazione. Questa presa di posizione si concentra sull'analisi delle varie opzioni di politica europea considerate dal punto di vista economico. Per contro, non viene fatta nessuna valutazione politica.

2.1 Criteri di successo dal punto di vista dell'economia svizzera

Da un punto di vista prettamente economico, l'opzione migliore è quella che garantisce all'economia svizzera il maggior potenziale di crescita. Questo scopo è raggiunto quando i seguenti tre criteri sono soddisfatti:

competitività
accesso al mercato
sovranità in materia di politica economica

La competitività internazionale della Svizzera deve essere rafforzata.

La competitività della piazza economica svizzera presuppone l'esistenza per le imprese di condizioni quadro attrattive nel confronto internazionale. Nella valutazione degli scenari di politica europea e dei diversi settori in corso di negoziazione, occorre dunque assicurare la competitività internazionale della nostra economia. A questo proposito, più che il confronto con le economie nazionali dell'UE è determinante la nostra competitività a livello mondiale.

Gli accordi con l'UE non devono ostacolare l'accesso al mercato di paesi terzi.

Il criterio dell'accesso al mercato permette di valutare l'apertura dei mercati dell'UE per gli esportatori e gli investitori diretti svizzeri. A questo proposito, occorre prestare particolare attenzione affinché gli accordi che legano la Confederazione all'UE non ostacolino l'accesso della Svizzera ai mercati di paesi terzi. Poter accedere ai mercati mondiali è cruciale per l'economia svizzera, fortemente legata alla possibilità di esportare.

Occorre preservare i vantaggi legati ad una politica economica sovrana.

La sovranità in materia di politica economica interessa fundamentalmente tutti i settori politici. Dal momento che l'UE mira ad un'integrazione molto ampia del proprio diritto nel quadro giuridico elvetico, devono essere prese in considerazione le ripercussioni degli scenari di politica europea sull'autonomia della politica economica svizzera. Questa analisi si impone in particolare nei seguenti settori: finanze, fiscalità, politica monetaria, economia estera, concorrenza, diritto del lavoro, diritto sociale, nonché energia e clima. A questo proposito occorre sottolineare che l'autonomia o la sovranità di un paese o di un'economia nazionale, nel contesto attuale della globalizzazione, è sempre relativa. Ciò è particolarmente vero per un paese come la Svizzera con un'economia aperta e ampiamente orientata verso i mercati internazionali. L'importanza capitale del commercio e degli investimenti diretti per l'economia elvetica implica che le nostre scelte di politica economica tengano conto delle esigenze dettate dagli sviluppi mondiali.

«In Svizzera sono tollerabili nuove regolamentazioni soltanto se concorrono ad un'intensificazione della concorrenza.»

Dr. Rudolf Wehrli, Presidente della commissione di politica economica estera di economiesuisse

In occasione dei futuri negoziati con la Svizzera, l'UE insisterà maggiormente sulla ripresa dell'«Acquis comunitario».

«Switzerland is an important commercial partner for the EU. Close cooperation and the smooth functioning of the more than 100 existing bilateral agreements are of crucial importance. Further market opening should also be considered.»

Businesseurope Priorities for External Competitiveness 2010-2014: Building on Global Europe

La valutazione dei dossier in corso di negoziazione o in previsione di essere discussi richiede la definizione di condizioni supplementari che si riferiscono a settori specifici. Questo punto s'impone alla luce della costante evoluzione normativa osservata da alcuni anni nell'UE: dinamica che rende difficile valutare i contenuti concreti dei negoziati in corso.

2.2 Criteri di successo dal punto di vista dell'UE

Anche per l'UE, gli accordi bilaterali costituiscono la base di una cooperazione estesa e produttiva con la Svizzera. A seguito dell'importanza economica e della situazione geografica del nostro Paese, l'Europa ha tutto l'interesse a rafforzare ulteriormente la cooperazione nei settori essenziali per lo sviluppo del proprio mercato interno¹.

L'organizzazione mantello dell'economia europea, Businesseurope, considera l'economia svizzera come un partner strategico importante da prendere sul serio da parte delle istituzioni europee.

Tuttavia, sono sorte recentemente ripetute critiche in seno all'UE a proposito del carattere settoriale degli accordi, che non riprenderebbero nella loro integralità il quadro giuridico comunitario. Inoltre si punta il dito sulle differenze di applicazione dei vari accordi².

In occasione dei futuri negoziati con la Svizzera, l'UE insisterà maggiormente sulla ripresa integrale dell'«Acquis comunitario», includendo la futura evoluzione del diritto basata sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)³.

Tra le altre esigenze figura così la volontà di legare i futuri accordi a progressi simultanei in tutti i campi di cooperazione (principio del parallelismo).

Anche il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo da parte del Trattato di Lisbona svolgerà un ruolo importante nel proseguimento della via bilaterale. Potrebbe così verificarsi che si conceda maggior peso alle questioni settoriali e regionali.

Le pesanti conseguenze della crisi economica e finanziaria potrebbero indurre l'UE a voler integrare maggiormente la Svizzera.

1 Ad esempio i settori dei trasporti, dell'energia, dei servizi finanziari, della fiscalità o della sicurezza.

2 Cf. documento di riunione redatto nell'ottica di un rapporto della Commissione Mercato interno e protezione dei consumatori del Parlamento europeo sullo SEE e la Svizzera concernente gli ostacoli ad una realizzazione completa del mercato interno, in data 18.12.2009, PE431.065v01-00., «Working document on Own-Initiative Report on the EEA-Switzerland: Obstacles with regard to the full implementation of the internal market»: www.europarl.europa.eu.

3 Conclusioni del Consiglio dell'8 dicembre 2008 sulle relazioni tra l'UE e i paesi dell'AELS (doc. 16651/1/08 REV 1). <http://register.consilium.europa.eu>



ESPORTAZIONI DI SERVIZI

svizzeri destinati all'UE (nel 2008)

47,2

miliardi di euro



IMPORTAZIONI DI SERVIZI

europei in Svizzera (nel 2008)

67,0

miliardi di euro

3 Valutazione degli accordi bilaterali esistenti Dal 1972 la Svizzera e l'Unione europea hanno concluso oltre 120 accordi.

Le relazioni economiche bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) si basano su un accordo di libero scambio del 1972. Quest'ultimo è stato esteso a numerosi altri settori economici dopo il rifiuto da parte dei cittadini svizzeri di aderire, nel 1992, allo Spazio economico europeo (SEE). Esiste oggi un quadro contrattuale con oltre 120 accordi.

Rilevano particolare importanza:

- l'accordo di libero scambio
- l'accordo sulle assicurazioni
- l'accordo sulla facilitazione e sulla sicurezza doganale
- gli Accordi bilaterali I (sette accordi)
- gli Accordi bilaterali II (nove accordi)

Le relazioni economiche bilaterali con l'UE si basano sull'**accordo di libero scambio** del 1972.

L'accordo di libero scambio del 1972 vieta i dazi doganali e i contingenti d'importazione o d'esportazione nel commercio dei prodotti industriali. L'esenzione dei dazi doganali vale unicamente all'interno della zona di libero scambio Svizzera-UE. Contrariamente ad un'unione doganale, questo accordo non ha alcuna incidenza sulla politica economica estera dei due contraenti nei confronti dei paesi terzi. Per questo motivo si eseguono sempre dei controlli doganali alle frontiere dei partner di libero scambio. Questo accordo è essenziale per la libera circolazione delle merci tra l'UE e la Svizzera.

Le due parti fanno un uso importante dell'**accordo sulle assicurazioni**.

L'accordo sulle assicurazioni garantisce alle parti contraenti una libertà d'insediamento reciproco per le società operanti nel settore assicurativo. Questa possibilità è ampiamente utilizzata da entrambe le parti. Nel ramo dei sinistri, le entrate dei premi degli assicuratori svizzeri residenti nell'UE sono di oltre 8 miliardi di franchi all'anno. L'accordo non concerne l'assicurazione vita e neppure la riassicurazione.

L'**accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale** regola il passaggio delle merci alle frontiere.

L'accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale regola i controlli e le formalità in occasione del passaggio delle merci alle frontiere tra la Svizzera e l'UE. L'obbligo di annunciare preventivamente le importazioni e le esportazioni, che costituisce un ostacolo importante al commercio bilaterale, può essere in questo modo evitato. Nell'ambito di questo accordo, la Svizzera applica le disposizioni dell'UE relative alla sicurezza nel commercio internazionale.

3.1 Accordi bilaterali I

Grazie all'accordo sulla libera circolazione delle persone, il prodotto interno lordo è aumentato durevolmente di almeno l'1%.

«L'accordo sulla libera circolazione delle persone è diventato un fattore di crescita importante per l'economia svizzera.»

Dr. Rudolf Stämpfli, Presidente dell'Unione svizzera degli imprenditori

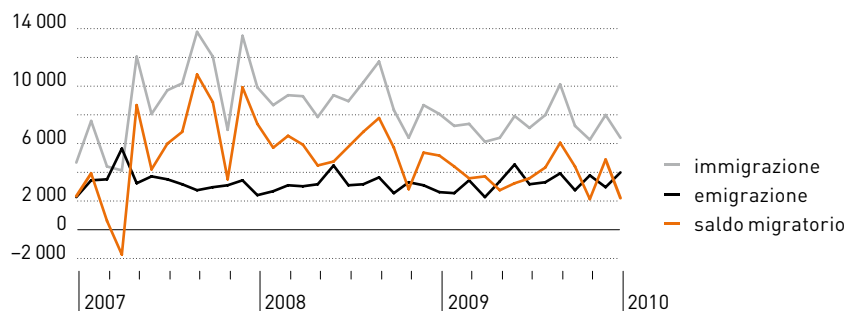
L'accordo sulla libera circolazione delle persone permette ai cittadini svizzeri di lavorare e di abitare nell'UE e concede ai cittadini di un paese membro dell'UE gli stessi diritti in Svizzera. Tuttavia, per poter beneficiare di queste disposizioni devono essere assolte alcune condizioni. L'accordo regola inoltre le prestazioni di servizi transfrontalieri di durata limitata, il coordinamento dei sistemi delle assicurazioni sociali e il riconoscimento dei diplomi. Esso è stato esteso due volte ai nuovi Stati membri dell'UE e prevede periodi di transizione di diversi anni. Questo accordo è essenziale per l'economia, poiché migliora il funzionamento e la flessibilità dei mercati del lavoro e permette di assumere personale adeguato che non può essere reclutato in loco. Grazie alla libera circolazione delle persone, il prodotto interno lordo è aumentato durevolmente di almeno l'1% (circa 4-5 miliardi di franchi). L'accordo ha comportato una maggior immigrazione di cittadini europei qualificati. La libera circolazione delle persone non si è ripercossa negativamente sul tasso di disoccupazione. Tra il 2003 e il 2008, il numero dei lavoratori in Svizzera è aumentato di circa 270 000 persone, in particolare grazie a questo accordo. Il 57% sono cittadini svizzeri e il 30% provengono dall'UE-15 o dai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). L'aumento della disoccupazione dal 2008 è interamente riconducibile alla crisi economica e non alla libera circolazione delle persone.

Figura 4

Anche in febbraio 2010, il saldo migratorio era nuovamente positivo, sebbene fosse inferiore allo stesso mese del 2009. Il calo dei cittadini provenienti dagli Stati dell'UE e dell'AELS (-57,5%) è notevolmente inferiore rispetto a quelli provenienti da Stati terzi (-4,2%). Cittadini di Stati terzi rappresentano quasi il 43% del saldo migratorio.

Immigrazione, emigrazione, saldo migratorio UE-27/AELS

rispetto alla popolazione straniera residente da febbraio 2007 a febbraio 2010



Fonte: Ufficio federale delle migrazioni, Statistica degli stranieri, concezione del grafico P&G

L'accordo sulla prevenzione degli ostacoli tecnici al commercio regola il riconoscimento reciproco degli esami di conformità per la maggior parte dei prodotti industriali.

L'accordo sulla prevenzione degli ostacoli tecnici al commercio regola il riconoscimento reciproco degli esami di conformità per la maggior parte dei prodotti industriali e facilita dunque l'accesso reciproco ai mercati. Le attestazioni di conformità possono essere emesse dalle istituzioni svizzere. Spesso, basta una sola attestazione e i doppi esami non sono più necessari. Le aziende dell'industria delle macchine, nonché le industrie elettrica e metallurgica, le società farmaceutiche e quelle del settore della chimica, i fabbricanti di prodotti tecnici medici, di apparecchi di misurazione e di prodotti della costruzione beneficiano di una riduzione delle spese per gli esami che si aggirano mediamente tra lo 0,5% e l'1% del valore del prodotto. A questo si aggiungono i vantaggi legati ad una commercializzazione più rapida. Nella misura in cui la Svizzera armonizza la propria legislazione con quella dell'UE, altri tipi di prodotti, per i quali esistono già prescrizioni uniformi in seno all'UE, potranno essere integrati nell'accordo.

Grazie all'**accordo sui mercati pubblici**, le imprese svizzere hanno accesso ad un mercato di 1 500 miliardi di euro.

L'accordo sui mercati pubblici amplia le disposizioni dell'accordo esistente dell'OMC alle relazioni tra la Svizzera e l'UE. Esso permette un accesso migliore ai mercati pubblici per le imprese aprendo quello degli appalti comunali nonché dei settori ferroviari, delle telecomunicazioni e dell'approvvigionamento idrico ed elettrico. Le società elvetiche beneficiano così di un accesso paritario ad un mercato di 1 500 miliardi di euro. Anche il settore pubblico elvetico ne approfitta e riduce i propri costi grazie alla maggior concorrenza derivante dai fornitori europei.

L'**accordo sui trasporti terrestri** contribuisce al trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico delle merci attraverso le Alpi.

L'accordo sui trasporti terrestri coordina le politiche di trasporto svizzere ed europee e contribuisce al trasferimento delle merci dalla strada alla ferrovia. Sono parte integrante dell'accordo la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPcP), l'introduzione di un limite massimo di 40 tonnellate per i veicoli pesanti e l'accesso reciproco al mercato.

L'**accordo sui trasporti aerei** regola il reciproco accesso al mercato.

L'accordo sul traffico aereo prevede un accesso reciproco al mercato. L'approvazione delle autorità per i collegamenti aerei, i piani di volo e la fissazione dei prezzi non è più necessaria. Rendere maggiormente flessibile il mercato aereo europeo ha un effetto positivo sulle compagnie aeree e sui loro clienti.

« L'accordo agricolo ha garantito all'industria del formaggio il libero accesso ai suoi mercati più importanti. Le esportazioni sono aumentate in quantità e valore. »

Dr. David Escher, CEO Switzerland Cheese Marketing SA

L'accordo agricolo ha facilitato il commercio dei prodotti agricoli sopprimendo totalmente i contingenti d'importazione e i dazi doganali per i formaggi e parzialmente per la frutta e la verdura nonché per le specialità di carne e di vini. Gli ostacoli non tariffali al commercio sono eliminati grazie ad un riconoscimento reciproco delle regole concernenti i vini e i superalcolici, l'agricoltura biologica e il settore veterinario. A seguito di questo accordo, l'esportazione di formaggi verso i paesi dell'UE è nettamente aumentata negli scorsi anni (tra il 2006 e il 2008), con una progressione di valore di circa il 9% all'anno. Il miglioramento dell'accesso al mercato per alcuni prodotti europei ha rafforzato la pressione concorrenziale sull'agricoltura elvetica ed ha avuto effetti positivi sui consumatori in Svizzera.

L'**accordo sulla ricerca** pone le imprese svizzere ed europee allo stesso livello nel campo della ricerca.

L'accordo di cooperazione scientifica e tecnica garantisce la partecipazione della Svizzera ai programmi quadro di ricerca e di sviluppo tecnologico dell'UE. Le imprese e gli istituti svizzeri di ricerca vengono parificati a quelli dell'UE. Essi possono gestire dei progetti e hanno accesso ai risultati di altri programmi. Finora, il bilancio è positivo. Grazie a progetti innovativi, oltre il 100% dei contributi elvetici è stato riversato alla Svizzera sotto forma di sovvenzioni.

Gli **accordi di Schengen/Dublino** rafforzano la cooperazione nei settori della polizia, della giustizia, dei visti e dell'asilo.

3.2 Accordi bilaterali II

Gli accordi di Schengen e Dublino rafforzano la cooperazione tra la Svizzera e l'UE nei settori della polizia, della giustizia, dei visti e dell'asilo. Essi comprendono in particolare l'accesso al sistema d'informazione Schengen (SIS), una mobilità agevolata e una lotta rafforzata contro gli abusi in materia d'asilo. Il turismo e i viaggi di affari beneficiano dell'accordo di Schengen, poiché i viaggiatori provenienti da paesi terzi hanno bisogno di un unico visto per tutto lo spazio Schengen. Il passaggio alle frontiere è più fluido. Lo sviluppo del quadro giuridico legato a Schengen/Dublino rappresenta una vera e propria sfida. Dopo la firma degli accordi nell'autunno 2004, sono stati integrati nel diritto nazionale oltre 90 nuovi atti giuridici relativi a Schengen.

L'accordo sulla fiscalità del risparmio permette alla Svizzera di prelevare una tassa sugli interessi versati ai contribuenti europei.

L'accordo sulla fiscalità del risparmio regola l'imposizione dei versamenti di interessi transfrontalieri alle persone fisiche. Gli istituti elvetici prelevano una trattenuta d'imposta sui pagamenti degli interessi ai privati con domicilio fiscale nell'UE. Questa trattenuta sarà progressivamente aumentata per passare nel 2011 al 35%. Tre quarti degli importi prelevati sono destinati agli Stati di domicilio dei risparmiatori, mentre il rimanente quarto rimane in Svizzera. L'accordo permette di garantire la protezione della sfera finanziaria privata. Il sistema della trattenuta d'imposta comporta notevoli oneri amministrativi per il settore dei servizi finanziari. Se lo desidera, il beneficiario degli interessi può optare per una dichiarazione volontaria presso le autorità fiscali del suo paese di domicilio, rinunciando alla trattenuta d'imposta. L'accordo permette di evitare che il sistema comunitario d'imposizione dei redditi del risparmio venga aggirato. Questo sistema è attualmente allo studio nell'UE e la Svizzera è chiamata a partecipare ai relativi lavori. Per contro, questo accordo abolisce l'imposizione alla fonte dei dividendi, degli interessi e delle tasse tra società di uno stesso gruppo, ciò che aumenta l'attrattività della Svizzera per le imprese attive a livello internazionale.

L'accordo antifrode permette di evitare che il nostro paese diventi una piattaforma per attività illegali.

L'accordo antifrode migliora le basi legali per la lotta contro ogni attività illecita che lede gli interessi finanziari dei Paesi coinvolti in ambito di imposte indirette, sussidi e appalti pubblici. L'accordo concerne le imposte indirette (dazi doganali, imposta sul valore aggiunto, altre imposte di consumo), ma non le imposte dirette. Il rafforzamento della cooperazione tra le autorità doganali, giudiziarie e fiscali permette di evitare che il nostro paese diventi una piattaforma per attività illegali. Attualmente, la Svizzera applica provvisoriamente questo accordo soltanto con alcuni Stati membri dell'UE, poiché non tutti lo hanno ancora ratificato.

L'accordo sui prodotti agricoli trasformati facilita l'accesso reciproco al mercato per l'industria agroalimentare.

L'accordo sui prodotti agricoli trasformati liberalizza in ampia misura il commercio di prodotti alimentari quali il cioccolato, i biscotti e le paste. L'UE rinuncia alle sovvenzioni all'esportazione e sopprime i dazi doganali all'importazione, ma essa può imporre questi ultimi in caso di prezzi «inusuali» delle materie prime agricole svizzere. Da parte sua, la Svizzera riduce i propri dazi doganali all'importazione e le sovvenzioni all'esportazione in funzione del prezzo più elevato delle materie prime elvetiche. L'UE e la Svizzera hanno introdotto il libero scambio per lo zucchero e i prodotti che non contengono materie prime di rilevanza agropolitica (ad esempio caffè solubile e caramelle senza zucchero). Questo accordo facilita l'accesso reciproco al mercato per l'industria agroalimentare. In termini di valore, il commercio bilaterale nei settori interessati è aumentato dal 2005 in media del 16% all'anno. Grazie a questo accordo, l'agricoltura beneficia di una domanda maggiore e i consumatori di prezzi convenienti per i prodotti alimentari.

« Grazie a questo accordo possiamo esportare i nostri prodotti da forno senza pagare dazi. Questo rafforza la competitività della piazza Svizzera. »

Werner Hug, Comproprietario di Hug AG, Malters-Luzern

Nell'ambito degli Accordi bilaterali II sono stati conclusi altri cinque accordi d'importanza secondaria per l'economia, concernenti statistica, ambiente, media, educazione/formazione professionale/giovani e pensioni dei funzionari dell'UE.

3.3 Visione globale

ACCORDO ED ENTRATA IN VIGORE		COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
Accordo di libero scambio CE – AELS	1° gennaio 1973	+	+	0
Facilitazione e sicurezza doganale (Applicazione provvisoria)	1° luglio 2009	0	0	0
Accordo sulle assicurazioni CH – CE	1° gennaio 1993	+	+	0
ACCORDI BILATERALI I				
Libera circolazione delle persone, ivi compresi Protocolli I e II	1° giugno 2002 1° aprile 2006 1° giugno 2009	+	+	0
Prevenzione degli ostacoli tecnici al commercio	1° giugno 2002	+	+	0
Mercati pubblici	1° giugno 2002	+	+	0
Trasporti terrestri	1° giugno 2002	0	+	0
Traffico aereo	1° giugno 2002	+	+	–
Agricoltura	1° giugno 2002	+	+	0
Cooperazione scientifica e tecnica	1° giugno 2002	+	0	0
ACCORDI BILATERALI II				
Schengen/Dublino (frontiere nazionali) (aeroporti)	1° marzo 2008 (12 dicembre 2008) (29 marzo 2009)	+	0	–
Fiscalità del risparmio	1° luglio 2005	0	0	0
Antifrode (applicazione preventiva da parte della Svizzera)	8 aprile 2009	0	0	0
Prodotti agricoli trasformati	30 marzo 2005	+	+	0

Valutazione dal punto di vista dell'economia:

- + effetto positivo
- 0 neutro
- effetto negativo

3.4 Conclusione

Gli accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'UE hanno dimostrato a più riprese la loro efficacia:

COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
<p>Gli accordi permettono soluzioni su misura nei settori definiti contrattualmente, rafforzando così la competitività della Svizzera e dell'UE. Le due parti ne beneficiano in misura uguale.</p>	<p>Gli accordi bilaterali esistenti, in particolare l'accordo di libero scambio del 1972 e quello sulla libera circolazione delle persone, hanno permesso un accesso al mercato equo e reciproco in numerosi settori.</p>	<p>Gli accordi bilaterali sono stati più volte approvati in votazione dal popolo svizzero.</p>
<p>Grazie alle imprese europee che beneficiano di un miglior accesso al mercato elvetico, la concorrenza e la necessità di riforme sono aumentati in Svizzera, ciò che è da valutare positivamente.</p>	<p>L'integrazione nel diritto svizzero delle prescrizioni europee rischia di ostacolare l'accesso al mercato per i paesi non europei. Finora, questo è stato il caso solo con l'accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale, ma bisogna evitare una simile situazione e sfruttare i vantaggi della sovranità in materia di economia estera.</p>	<p>La moltitudine di accordi non influisce sulla sovranità della Svizzera in materia di politica economica. La maggior parte di essi sono gestiti da un comitato misto, che può procedere unicamente ad adeguamenti tecnici nella misura in cui questi ultimi non estendono né la portata né il campo d'applicazione dell'accordo. Una ripresa automatica delle disposizioni giuridiche recenti non è prevista. A tale scopo sarebbe necessaria una rinegoziazione degli accordi. Un'armonizzazione con il diritto europeo sarebbe tuttavia opportuna per evitare di ostacolare l'accesso al mercato.</p>
<p>Gli accordi hanno mostrato nella pratica la loro efficacia⁴, come conferma un'analisi dell'Ufficio dell'integrazione⁵. I rari casi di discriminazioni dirette o indirette risultano spesso dall'ignoranza o dalla scarsa conoscenza delle autorità dei paesi membri dell'UE circa l'applicazione degli accordi con la Svizzera. Occorre porvi rimedio il più rapidamente possibile nell'ambito delle discussioni bilaterali.</p>	<p>Gli accordi hanno mostrato nella pratica la loro efficacia⁴, come conferma un'analisi dell'Ufficio dell'integrazione⁵. I rari casi di discriminazioni dirette o indirette risultano spesso dall'ignoranza o dalla scarsa conoscenza delle autorità dei paesi membri dell'UE circa l'applicazione degli accordi con la Svizzera. Occorre porvi rimedio il più rapidamente possibile nell'ambito delle discussioni bilaterali.</p>	<p>Per quanto concerne l'accordo agricolo e quello sul traffico aereo, l'Acquis comunitario precedente e la prassi giuridica corrispondente hanno dovuto essere ripresi integralmente. Le parti si informano reciprocamente su ogni legislazione adottata nel campo d'applicazione degli accordi. Un comitato misto può procedere ad adeguamenti. Inoltre, nell'ambito dell'accordo sul traffico aereo, le istituzioni dell'UE sono incaricate di sorvegliare l'applicazione delle regole contrattuali e delle disposizioni relative alla concorrenza e possono punire le violazioni. La Corte di giustizia è l'istanza giudiziaria competente per questo accordo.</p>
<p>Gli accordi bilaterali esistenti, in particolare l'accordo di libero scambio del 1972 e quello sulla libera circolazione delle persone, hanno permesso un accesso al mercato equo e reciproco in numerosi settori.</p>	<p>L'integrazione nel diritto svizzero delle prescrizioni europee rischia di ostacolare l'accesso al mercato per i paesi non europei. Finora, questo è stato il caso solo con l'accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale, ma bisogna evitare una simile situazione e sfruttare i vantaggi della sovranità in materia di economia estera.</p>	<p>Per quanto concerne gli accordi di Schengen/Dublino e quello sulla facilitazione e la sicurezza doganale, gli specialisti svizzeri possono assistere come osservatori alle sedute delle commissioni di esperti incaricate dell'adozione delle prescrizioni legali europee. La Svizzera è informata sull'evoluzione della legislazione e può esprimere un parere, ma non ha nessun diritto di co-decisione.</p>

4 Secondo un'inchiesta dell'Unione svizzera degli imprenditori e di economistesuisse realizzata nel 2008, oltre il 95% delle associazioni settoriali e delle camere cantonali di commercio ritengono che la via bilaterale è neutra o molto positiva. Cf. inoltre lo studio del 2008 del Centro di ricerche congiunturali del Politecnico federale di Zurigo (KOF) sugli effetti positivi degli accordi bilaterali sull'economia svizzera: <http://www.economiesuisse.ch>.

5 Ufficio dell'integrazione (DFAE/DFE), 2010: sondaggio sull'applicazione degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, <http://www.europa.admin.ch>.

Si constata inoltre che la via bilaterale è stata accompagnata da numerose sfide, che si ripresenteranno anche in futuro:

SFIDE

La maggior parte degli accordi bilaterali sono concepiti in maniera piuttosto statica rispetto all'evoluzione dinamica del diritto comunitario: ogni modifica deve essere esaminata da comitati misti e, se del caso, essere oggetto di nuovi negoziati e di una ratifica. Ogni conflitto che dovesse sorgere in questi comitati viene regolato attraverso la via diplomatica. Non esiste tuttavia nessuna procedura d'arbitraggio indipendente, tranne per alcune eccezioni⁶.

La continuazione e il rafforzamento dell'integrazione europea hanno aumentato il numero dei settori conflittuali non solo per i paesi terzi, bensì anche all'interno dell'UE.

Gli Accordi bilaterali I sono accompagnati da una clausola ghigliottina. Essi potrebbero pertanto essere rimessi in discussione nel loro complesso durante ogni estensione dell'UE (libera circolazione delle persone).

L'UE richiede un'applicazione uniforme e immediata dell'Acquis comunitario e dei suoi sviluppi nell'ambito degli accordi esistenti o da negoziare.

La concorrenza tra le piazze economiche si è rafforzata. Tenuto conto della globalizzazione, gli sviluppi sul piano internazionale devono essere maggiormente presi in considerazione, in particolare nel settore della fiscalità o della regolamentazione dei mercati finanziari.

L'accesso al mercato e il riconoscimento reciproco del carattere equivalente di alcune disposizioni sono più difficili nei settori importanti come ad esempio nel settore dei servizi finanziari.

⁶ Accordo sul traffico aereo, accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganale e accordi di Schengen/Dublino.

19,7

miliardi di euro



ECCEDEZZA COMMERCIALE
dell'UE nei confronti della Svizzera nel
SETTORE DEI SERVIZI (nel 2008)

17,6

miliardi di euro



ECCEDEZZA COMMERCIALE
dell'UE nei confronti della Svizzera nel
SETTORE DELLE MERCI (nel 2008)

4 Scenari Tenuto conto delle sfide future della via bilaterale, occorre chiarire come orientare a medio termine la politica europea della Svizzera.

Nei dibattiti pubblici e politici vengono discussi diversi scenari: essi spaziano da un blocco della politica d'integrazione o perfino dalla revoca dell'accordo sulla libera circolazione delle persone all'adesione all'UE, passando dallo sviluppo mirato degli accordi bilaterali. Questi scenari devono essere esaminati e valutati secondo i seguenti tre criteri⁷:

- la garanzia della **competitività** internazionale dell'economia svizzera;
- la garanzia di un **accesso reciproco al mercato** il più libero possibile e non discriminatorio;
- la necessaria **sovranità** della Svizzera in materia di politica economica che le permetta di instaurare condizioni economiche favorevoli.

Scenari

- I Isolamento
- II Proseguire con la via bilaterale
- III Via bilaterale con accordo quadro
- IV Adesione allo SEE
- V Unione doganale
- VI Adesione all'UE

7 Cf. capitolo 2.

4.1 Scenario I: Isolamento

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 (libera circolazione delle persone, ostacoli tecnici al commercio, mercati pubblici, trasporti terrestri ed aerei, agricoltura e ricerca, cf. capitolo 3.1).

In questo caso non vi sarebbe la certezza circa la possibilità di rinegoziare gli Accordi bilaterali I (senza la libera circolazione delle persone). Una fase d'instabilità delle condizioni quadro costituirebbe un importante ostacolo alle relazioni economiche, in particolare nell'ambito dei negoziati bilaterali in corso.

Principali conseguenze

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

La revoca dell'accordo sulla libera circolazione delle persone colpirebbe molto duramente l'economia svizzera.

Rinunciare alla libera circolazione delle persone ridurrebbe la flessibilità del mercato del lavoro e minaccerebbe di conseguenza la competitività internazionale della piazza economica elvetica. 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.

4.2 Scenario II: Proseguire con la via bilaterale

Da un punto di vista economico, la via bilaterale è stata un grande successo (cf. capitolo 3), 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.

In questi ultimi anni, i negoziati con l'UE sono divenuti più difficili⁸ per diversi motivi:

- La maggior parte degli accordi bilaterali non tengono automaticamente conto degli sviluppi giuridici dell'UE: ogni cambiamento deve essere sottoposto in consultazione ai comitati misti e a volte gli accordi devono essere rinegoziati e ratificati nuovamente. Con oltre 120 accordi bilaterali Svizzera – UE che concernono un numero crescente di settori, sono aumentate anche le necessità di coordinamento nel settore della gestione e della rinegoziazione degli accordi stessi.
- L'estensione e lo sviluppo dell'integrazione europea hanno aumentato il numero dei settori conflittuali. L'osservazione vale non solo per gli Stati terzi, ma anche per gli affari interni dell'UE.
- Con il numero crescente di Stati membri, l'UE fatica maggiormente a trovare un consenso in fase di negoziazione con la Svizzera. La sua dimensione e la complessità dei suoi processi decisionali interni, nonché considerazioni di ordine politico, riducono costantemente le possibilità dell'UE di concedere eccezioni alla Svizzera nell'ambito dell'Acquis comunitario.
- La costruzione federalista della Svizzera prevede spesso che alcuni temi di negoziazione siano di competenza dei cantoni. Il principio di sussidiarietà, molto accentuato in Svizzera, aumenta ulteriormente la complessità del processo di negoziazione.
- In questi ultimi anni la Svizzera è riuscita a migliorare la propria competitività e si trova dunque in concorrenza con l'UE.

Le trattative per la conclusione di accordi con l'UE diventano sempre più complesse.

In un prossimo futuro, sarà probabilmente più difficile stipulare accordi bilaterali adeguati e al passo con i tempi, e questo in tutti i settori importanti. Si tratta qui di un inconveniente della via bilaterale. Per questo, a breve termine il consolidamento e l'efficacia dell'adozione degli accordi bilaterali sono una priorità. I problemi che sorgono devono essere affrontati nel rispetto degli interessi di ciascuno e con il pragmatismo richiesto. A medio termine, la cooperazione tra la Svizzera e l'UE dovrà essere rafforzata in alcuni settori.

⁸ Dopo il no allo SEE, non è stato facile avviare e gestire negoziati. Da questo punto di vista, ci si può chiedere se la situazione si sia realmente aggravata in questi ultimi tempi.

Principali conseguenze

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, anche se con alcuni ostacoli riguardo a quest'ultimo. Con questo scenario la sovranità della Svizzera in materia di politica economica è salvaguardata.

4.3 Scenario III: Via bilaterale con accordo-quadro

Questo scenario corrisponde allo scenario II «Proseguire con la via bilaterale», ma con un importante sviluppo istituzionale: sul principio, l'UE e la Svizzera si sono messe d'accordo sulla volontà di intraprendere 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.

Sarebbe auspicabile un'ottimizzazione dell'efficacia per l'applicazione e la messa in vigore degli accordi.

L'economia approva gli sforzi tendenti ad organizzare più efficacemente l'applicazione degli accordi esistenti. Si tratta tuttavia di identificare gli obiettivi dell'UE e riconoscere 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. È essenziale che gli accordi più importanti per l'economia non siano messi in discussione da accordi di secondo ordine. Gli interessi economici devono rimanere prioritari. L'economia respinge la centralizzazione dei rapporti Svizzera – UE nel settore della politica estera.

Principali conseguenze

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.

4.4 Scenario IV: Adesione allo SEE

In quanto membro dello SEE, la Svizzera beneficerebbe del diritto di essere consultata ma non del potere di co-decisione.

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 comuni 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.

Considerazioni istituzionali

- Quale membro dello SEE, la Svizzera beneficerebbe di un diritto di consultazione in occasione dell'elaborazione di regole determinanti per lo SEE stesso, tuttavia non le verrebbero concessi diritti di co-decisione. Gli esperti svizzeri avrebbero accesso allo scambio d'informazioni e di esperienze degli Stati membri dell'UE nell'applicazione del diritto dello SEE. I membri dello SEE sono chiamati a dare il loro accordo formale alla ripresa delle regole del diritto dell'UE⁹, anche se in realtà non hanno scelta. Una mancata ripresa delle regole UE nel proprio diritto condurrebbe in effetti alla

⁹ Quando adottano l'Acquis comunitario, gli Stati dello SEE hanno in teoria la possibilità di esigere degli adattamenti individuali per alcuni Stati. In realtà, questi adattamenti si limitano unicamente al prolungamento dei termini di applicazione. Nel caso dell'Islanda, alcune regole europee relative al trasporto su ferrovia sono state dichiarate inapplicabili poiché questo paese non ha una rete ferroviaria. Per la stessa ragione, il Liechtenstein non ha l'obbligo di applicare alcune disposizioni relative al traffico aereo e marittimo.

Il Trattato di Lisbona potrebbe costringere i membri dello SEE a riprendere nel loro diritto atti giuridici che esulano dal settore del mercato interno.

- sospensione del settore regolamentare corrispondente. Questo scenario non si è però mai verificato nel corso dei quindici anni di esistenza dello SEE.
- Con la Corte di giustizia SEE, è possibile verificare la garanzia dell'accesso al mercato per i concorrenti degli Stati dello SEE: questo contribuirebbe alla depoliticizzazione delle relazioni economiche tra la Svizzera e i membri dell'UE.
 - Lo SEE non copre alcuni settori che sono già stati oggetto di accordi bilaterali (ad esempio Schengen/Dublino o la fiscalità del risparmio).
 - La democrazia diretta della Svizzera non sarebbe formalmente rimessa in discussione da un'adesione allo SEE. Tuttavia, dal punto di vista del diritto, le votazioni popolari su temi relativi allo SEE rischierebbero di rimettere costantemente in causa la partecipazione della Svizzera a questo spazio.
 - Con il Trattato di Lisbona che non fa più distinzioni 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 interno¹⁰.
 - Nell'ambito dell'UE si osservano dei tentativi di aprire lo SEE a tutti gli Stati europei che non hanno la dimensione richiesta (circa 300 000 abitanti), nonché agli Stati che non possono o non vogliono diventare membri dell'UE. Di conseguenza si assiste al rischio di un livellamento verso il basso, al livello del più piccolo denominatore comune possibile per i piccoli Stati. Inoltre, l'attuale modello contrattuale dello SEE prevederebbe che per ogni decisione che deve essere presa all'unanimità, ogni piccolo Stato avrebbe esattamente la stessa influenza della Svizzera.

Considerazioni di politica economica

- 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 loro concorrenti europei. In confronto agli accordi bilaterali, questa soluzione sarebbe particolarmente vantaggiosa per le libere prestazioni di servizi o per la possibilità di cumulo nell'ambito delle regole d'origine.
- 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 (in particolare per le banche cantonali), alle infrastrutture, ai mercati pubblici, ecc.
- La legislazione svizzera sul lavoro dovrebbe essere in parte adattata ad un livello di protezione più elevato¹¹ 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.

¹⁰ Un esempio è la ripresa nello SEE delle disposizioni della direttiva 2004/38/CE relativa al ricongiungimento familiare dei cittadini dell'Unione sul territorio degli Stati membri.

¹¹ Ad esempio l'obbligo di riprendere le prescrizioni relative ai congedi parentali conformemente alla direttiva 2010/18/UE del Consiglio dell'8 marzo 2010.

- L'adesione allo SEE non comporterebbe per la Svizzera un aumento importante dei trasferimenti finanziari destinati all'UE¹².
- 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 estere¹³.

Tenuto conto dell'analisi di cui sopra, i vantaggi economici di un'adesione allo SEE non sono sufficientemente importanti rispetto alla via bilaterale per giustificare gli inconvenienti di un simile passo.

Principali conseguenze

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 nel campo del lavoro e delle norme sociali, ciò che si tradurrebbe in un aumento dei costi sociali e della manodopera per l'economia. Per quanto riguarda le infrastrutture (ad esempio posta ed elettricità), per contro, si potrebbe contare su un'importante ondata di liberalizzazione, favorevole all'economia. Nel complesso, gli effetti negativi sono tuttavia predominanti.

12 Il Rapporto Europa 2006 del Consiglio federale valuta a 440 milioni di franchi all'anno l'impegno per la partecipazione della Svizzera ai programmi europei, alle agenzie, ecc. dipendenti dagli accordi bilaterali. A questa cifra vanno aggiunti 251 milioni di franchi all'anno per il Fondo di coesione. Questo rapporto stima la spesa legata ad un'adesione allo SEE a circa 680 milioni di franchi all'anno, contributo al Fondo di coesione compreso, ma senza tener conto dell'allargamento alla Bulgaria e alla Romania.

13 La direttiva sul tabacco 2001/37/CE prescrive ad esempio il tenore massimo in nicotina e in catrame dei prodotti del tabacco destinati all'esportazione nei paesi non membri dell'UE.

4.5 Scenario V: Unione doganale

I controlli delle merci effettuati alle frontiere sono oggi indispensabili (al pari, del resto, dei controlli operati tra gli Stati membri dell'UE e dello SEE/AELS). 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. Nell'ambito del traffico interno all'Unione, l'obbligo di documentare l'origine delle merci cadrebbe, 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 SEE¹⁴.

Un'adesione all'unione doganale richiederebbe profonde modifiche della politica estera e della politica fiscale.

Un'adesione all'unione doganale sfocerebbe del resto in una riforma profonda del regime fiscale svizzero. In caso di armonizzazione delle imposte indirette, è molto probabile che il tasso ordinario dell'IVA svizzera venga in effetti portato al 15%, analogamente a quello dell'UE, con il rischio di una distorsione 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-decisione¹⁵. Essa dovrebbe in seguito 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.

Principali conseguenze

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. - Rincarare 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.

14 L'accordo di unione doganale concluso tra l'UE e la Turchia è entrato in vigore nel 1996. Esso concerne tutti gli aspetti della politica commerciale e concorrenziale, ma non si estende alla libera circolazione delle persone e dei servizi e nemmeno alla libera circolazione dei capitali.

15 Gli accordi di libero scambio dell'UE comprendono in generale una dichiarazione d'intenti secondo cui il partner contrattuale dovrebbe concludere un accordo corrispondente con la Turchia (la quale ha accettato un'unione doganale con l'UE). Questo non è però sempre il caso. Durante i negoziati da essa condotti con i partner di libero scambio dell'UE, la Turchia deve piegarsi al trattato negoziato dall'UE.

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.

4.6 Scenario VI: Adesione all'UE

Ogni Stato europeo che rispetti i principi della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, del rispetto dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali nonché lo Stato di diritto può chiedere di diventare membro dell'Unione europea. I candidati all'adesione devono soddisfare alcuni criteri politici ed economici; essi sono inoltre tenuti a riprendere la totalità dell'Acquis comunitario in vigore al momento dell'adesione. Una volta entrato nell'UE, il nuovo Stato membro è rappresentato in tutte le istituzioni dell'UE e partecipa a pieno titolo ai processi decisionali.

Osservazione dal punto di vista istituzionale

- Se la Svizzera aderisse all'UE, essa dovrebbe, da una parte, riprendere l'Acquis comunitario nella sua totalità, ma si vedrebbe anche concedere, dall'altra, un **diritto di co-decisione** che le permetterebbe di partecipare attivamente alla modifica di questo Acquis.
- L'adesione all'UE non metterebbe in pericolo gli strumenti di democrazia diretta di cui la Svizzera dispone, ma li limiterebbe. Questi strumenti di **democrazia diretta** potrebbero però rallentare il processo decisionale nei settori in cui gli Stati membri dell'UE sono tenuti a prendere una decisione all'unanimità (ad esempio in caso di modifica del trattato sull'UE o del trattato sul funzionamento dell'UE). Tuttavia, vengono posti dei limiti a questi strumenti popolari. Inoltre non verrebbero accettate iniziative e referendum in conflitto con il diritto dell'UE. La democrazia diretta verrebbe quindi limitata.
- In Svizzera, il dibattito su un'eventuale adesione all'UE si basa su uno schema unilaterale. Si parte in effetti dal principio che la decisione di aderire o meno all'UE spetti alla Svizzera. Infatti, nonostante il beneficio che l'UE trarrebbe dai contributi netti versati dalla Svizzera in caso d'adesione, essa non tiene particolarmente a che la Svizzera blocchi dei processi cruciali in termini di legislazione.
- Dal punto di vista **della politica estera**, si costata la formazione progressiva di blocchi politici ed economici. Attualmente, è difficile prevedere in quale misura la Svizzera beneficerebbe di un'adesione all'UE. La questione dello

In caso di adesione all'UE verrebbe limitata la democrazia diretta.

«Gli Svizzeri non hanno nessun incentivo sociale, politico, economico o finanziario per aderire all'UE.»

Nicolas, G. Hayek, Presidente e delegato del Consiglio d'amministrazione di The Swatch Group AG

- scambio di informazioni in materia fiscale ha mostrato che l'affiliazione all'UE non ha impedito al Lussemburgo e all'Austria di figurare sulla lista grigia dei paradisi fiscali allestita dagli Stati membri del G20 e dell'OCSE.
- Il diritto dell'UE rimetterebbe in discussione la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i cantoni. Dal punto di vista economico, le strutture federali hanno il vantaggio di permettere una regolamentazione e un finanziamento locale dei beni pubblici. Del resto, il **federalismo** permette ai cittadini di operare un controllo più approfondito della qualità e del volume del budget e implica in generale un minor onere fiscale e costi più bassi.
 - L'influenza effettiva dei piccoli paesi sulla politica dell'UE tende a regredire a seguito del suo allargamento (27 Stati membri) e al trattato di Lisbona (voto con maggioranza qualificata). Per rappresentare efficacemente i propri interessi, la Svizzera dovrebbe pronunciarsi in modo perentorio a Bruxelles. Infine, sarebbe necessario modificare **il sistema di governo** svizzero se si vuole agire in seno alle diverse composizioni del Consiglio dei ministri.

Osservazione dal punto di vista della 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 interventista 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 ad almeno il 15%. Bisognerebbe dunque procedere ad una riforma radicale di tutto il sistema fiscale svizzero. Una simile riforma richiede tempo; essa offre certamente delle opportunità, ma comporta anche dei rischi. La Svizzera dovrebbe in effetti integrare le regole del diritto comunitario (regole sugli aiuti statali, codice di comportamento nell'ambito della fiscalità delle società) che si riferiscono alla concorrenza leale delle imprese nel settore fiscale (concorrenza sui tassi, ma rinuncia a sgravi fiscali selettivi). Lo stesso vale per altri settori come l'assistenza tra autorità fiscali o le misure d'incitamento. La pressione esercitata dall'UE sulla Svizzera in questo settore dovrebbe comunque accentuarsi anche senza adesione ufficiale. Oltre alle misure unilaterali che alcuni Stati potrebbero adottare, esiste il rischio che l'Europa si trincerò dietro alla propria politica fiscale e discrimini le imprese provenienti da Stati terzi. In generale, l'UE tende ad 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. Anche se nel complesso l'UE pratica una politica di libero scambio di successo, le divergenze d'interesse degli Stati membri riducono il margine di manovra in particolare quando si tratta di negoziare nuovi accordi economici con gli Stati terzi. Questo porta ad una politica economica estera piuttosto difensiva. In caso d'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.

In caso di adesione all'UE verrebbe limitata l'autonomia monetaria.

- **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, nonché in un signoraggio più basso.
- **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 più restrittivo a livello della protezione dei lavoratori (durata settimanale massima del lavoro, congedo parentale). La legislazione svizzera dovrebbe di conseguenza subire una profonda revisione. L'applicazione di alcune norme europee aumenterebbe inoltre le spese sociali. In Europa, vi è un continuo impegno per armonizzare gli standard sociali. La Svizzera, nell'ambito del partenariato sociale, avrebbe serie difficoltà a tenere equamente conto delle particolarità specifiche di alcune categorie. Nel complesso, il mercato svizzero del lavoro perderebbe buona parte della sua flessibilità.
- **Trasferimento netto:** l'importanza dei contributi netti dalla Svizzera all'UE non deve essere sopravvalutata, considerato che la Svizzera finanzia già ora il programma europeo. In caso di 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 sono stimati a circa 3-4 miliardi di franchi svizzeri¹⁶.

Principali conseguenze

EFFETTI	COMPETITIVITÀ	ACCESSO AL MERCATO	SOVRANITÀ
+		<ul style="list-style-type: none"> + Accesso integrale al mercato (l'importanza delle ripercussioni dipende dalla qualità dell'applicazione del mercato interno). + Concorrenza rafforzata all'interno del paese. 	<ul style="list-style-type: none"> + Diritto di co-decisione.
-	<ul style="list-style-type: none"> - Maggior regolamentazione nella fase di transizione. - Forte densità di regolamentazione in materia di politica economica. - Aumento dei costi a seguito dei contributi netti. 		<ul style="list-style-type: none"> - 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.

¹⁶ Nel suo «Rapporto Europa 2006», il Consiglio federale ritiene il contributo netto della Svizzera al budget dell'UE a 3,4 miliardi di franchi (base periodo del budget 2007-13). Si parte dal principio che la Svizzera diventerebbe uno dei maggiori contribuenti al budget dell'UE (per abitante).

Conclusioni

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.

4.7 Valutazione comparativa e riassunto

SCENARIO	+	-
Isolamento	<ul style="list-style-type: none"> + Autonomia ritrovata in termini di regolazione dell'immigrazione proveniente dall'UE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Calo della produttività in assenza di libera circolazione delle persone. - Difficoltà importanti di accesso al mercato europeo senza gli Accordi bilaterali I. - Difficoltà di concludere altri accordi. - Minor crescita economica e conseguente restrizione del margine di manovra sul piano della politica economica.
Via bilaterale	<ul style="list-style-type: none"> + Accordi settoriali su misura. + Accesso al mercato reciproco e paritario per i beni industriali. + Possibilità di migliorare ulteriormente l'accesso al mercato. + Sovranità nei settori chiave come la fiscalità, la politica monetaria, il mercato del lavoro, la politica economica estera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Persistono ancora alcune limitazioni d'accesso al mercato. - Pressione esercitata dall'UE per la ripresa dell'Acquis comunitario. - Nessun diritto di co-decisione nell'estensione dell'Acquis comunitario.
Accordo-quadro	<ul style="list-style-type: none"> + Semplificazione della procedura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rischio di ripresa dell'Acquis comunitario esistente e futuro nei settori nei quali sono stati stipulati degli accordi.
SEE	<ul style="list-style-type: none"> + Maggior liberalizzazione nel settore delle infrastrutture. + Accesso migliore al mercato e nessuna discriminazione, soprattutto nei servizi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Forte aumento della regolamentazione attraverso una ripresa automatica e integrale del diritto comunitario. - Ripercussioni del trattato di Lisbona difficili da valutare.

SCENARIO	+	-
Unione doganale	<ul style="list-style-type: none"> + Libero accesso al mercato dell'UE. + Alleggerimento dell'onere amministrativo per le formalità doganali negli scambi con l'UE. + Tariffe doganali più basse per le importazioni agricole. 	<ul style="list-style-type: none"> - Accesso ristretto al mercato dei partner di libero scambio al di fuori dell'UE. - Abbandono della politica di commercio estera proattiva e ripresa della politica difensiva dell'UE per il commercio estero, senza diritto di co-decisione. - Rincarico della produzione dovuto alla ripresa di dazi doganali più elevati applicati dall'UE sui beni industriali.
Adesione all'UE	<ul style="list-style-type: none"> + Diritto di co-decisione. + Accesso integrale al mercato. + Concorrenza accentuata all'interno della Svizzera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento della regolamentazione durante la fase di transizione. - Regolamentazione importante in materia di politica economica. - Aumento dei contributi netti. - Forte limitazione dell'autonomia nella pianificazione della politica economica (finanze, fiscalità, concorrenza, questioni sociali, energia, economia estera). - Abbandono di una politica monetaria autonoma. - Adeguamento del federalismo nel settore fiscale.

Anche se la via bilaterale intrapresa dalla Svizzera diventerà più complessa nel corso dei prossimi anni e sebbene soluzioni soddisfacenti non abbiano potuto essere trovate in tutti i settori essenziali, i vantaggi degli accordi bilaterali superano i loro inconvenienti. La Svizzera può così continuare a fissarsi come priorità una politica economica destinata a consolidare la propria competitività.

In quanto membro dell'UE, essa non disporrebbe sul piano strategico di questo stesso margine di manovra. Se essa decidesse di aderire allo SEE, la Svizzera beneficerebbe di un margine di manovra più esteso, ad esempio sul piano della politica monetaria, ma sarebbe integralmente assoggettata al diritto economico comunitario a livello dei settori chiave della politica economica.

Di conseguenza, la via bilaterale seguita finora può offrire, anche in futuro, le migliori possibilità per garantire all'economia svizzera l'accesso al mercato europeo, promuovendo la competitività a livello internazionale e, parallelamente, conservando la maggiore autonomia possibile in materia di politica economica e monetaria.

700 000

PERSONE



23 000

CAMION



valicano quotidianamente la frontiera nei due sensi.

5 Sviluppo della via bilaterale

La via bilaterale deve venir perseguita tramite l'applicazione efficiente degli accordi esistenti e, in presenza di interessi comuni, completata con nuovi accordi in modo pragmatico.

5.1 Sviluppo degli accordi esistenti

5.1.1 Accordo sulla fiscalità del risparmio

Premesse

L'Unione europea sta attualmente rivedendo la direttiva sulla fiscalità del risparmio, per ovviare alle lacune a livello di tassazione dei redditi da risparmio (fondazioni, polizze di assicurazione sulla vita, determinati fondi di investimento, ecc.). È già stata presentata una relativa bozza. Il fatto che l'UE riesca a trovare un accordo ancora nel corso del 2010 dipende soprattutto dalle posizioni di Lussemburgo ed Austria, che rifiutano di accettare lo scambio automatico di informazioni.

Verosimilmente, l'UE delibererà un mandato negoziale, in base al quale l'accordo sulla fiscalità del risparmio con la Svizzera verrà adattato al nuovo diritto dell'UE. La Svizzera ha segnalato la propria disponibilità al dialogo e nel frattempo ha già avuto luogo una prima tornata di discussioni esplorative.

Gli interessi dell'economia

Il settore finanziario svizzero non si oppone ad una revisione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio. Tuttavia, dal punto di vista elvetico, le discussioni con l'UE potranno essere fruttuose soltanto se verrà mantenuto il cosiddetto modello di coesistenza e se viene rifiutato lo scambio automatico di informazioni. La Svizzera, quale Stato terzo, applicherà soltanto misure equivalenti (al contrario degli Stati membri dell'UE che dovranno concordare misure identiche). In seguito all'accettazione da parte della Svizzera dell'articolo 26 del modello OCSE sulle convenzioni di doppia imposizione, l'aliquota del 35% deve essere ridotta in modo importante a partire dal 2011. L'accordo sulla fiscalità del risparmio non deve assolutamente comportare svantaggi competitivi rispetto ai prestatori di servizi finanziari nell'UE e in particolare rispetto a quelli del sud est asiatico. L'UE deve infine rispettare le sue promesse e integrare nelle discussioni anche Stati terzi come Singapore, Hong Kong, Macao, ecc. Eventuali modifiche dell'accordo devono poter essere applicate dal settore finanziario senza eccessivi costi amministrativi.

L'economia si oppone allo scambio automatico delle informazioni.

«Maggiormente vengono rimossi gli ostacoli al mercato dell'UE per i servizi finanziari svizzeri, più l'economia europea beneficia della nostra piazza finanziaria.»

Patrick Odier, Presidente dell'Associazione svizzera dei banchieri

La posizione dell'economia: condizioni per un'estensione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio

Un accordo più ampio sulla fiscalità del risparmio dovrebbe adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ Misure equivalenti, nessun rilevamento automatico degli Acquis comunitari.
- ▶ Nessuno scambio automatico di informazioni.
- ▶ Nessun peggioramento della posizione concorrenziale del settore finanziario svizzero.
- ▶ Piazze finanziarie di Stati terzi come Singapore, Hong Kong, Macao, ecc. devono venir coinvolte nei negoziati.

5.1.2 Accordo antifrode

Premesse

Oltre alla Svizzera e alla Commissione europea, soltanto 23 paesi membri dell'UE hanno ratificato l'accordo antifrode. Dall'8 aprile 2009 questo accordo viene applicato negli Stati che vi hanno aderito. La Commissione dell'UE ha ora proposto alla Svizzera di estendere questo accordo ed applicarlo anche alle imposte dirette. Questo significherebbe l'integrazione nell'accordo stesso degli standard dell'OCSE sullo scambio di informazioni. La Svizzera si oppone a questo procedere e rimanda all'applicazione degli standard dell'OCSE nel quadro degli accordi di doppia imposizione.

Gli interessi dell'economia

L'economia svizzera considera necessario rinegoziare l'accordo antifrode e non approva la sua estensione alle imposte dirette. Essa sostiene, al pari del Consiglio federale, l'applicazione degli standard OCSE per l'assistenza amministrativa nelle questioni fiscali tramite lo strumento degli accordi di doppia imposizione (sia nuovi che esistenti). Questo modo di procedere permette soluzioni che tengono conto dei diversi interessi degli Stati facenti parte dell'accordo.

L'economia svizzera sostiene la posizione del Consiglio federale che riprende gli standard di assistenza amministrativa dell'OCSE nelle questioni fiscali.

5.2 Controversie relative ai regimi fiscali cantionali

Premesse

Con la decisione del 13 febbraio 2007, la Commissione dell'UE ribadisce che le modalità d'imposizione cantionali di società holding, di società di gestione e di società miste vengono considerate come aiuti statali. Secondo la Commissione i regimi fiscali cantionali falsano la concorrenza e violano l'accordo di libero scambio (ALS) concluso nel 1972 tra la Svizzera e la Comunità Europea.

Sin dall'inizio, il Consiglio federale e l'economia hanno rifiutato l'interpretazione dell'UE giudicandola infondata: infatti, la clausola sulla concorrenza dell'ALS del 1972 tra la Svizzera e la Comunità europea non si riferisce all'ambito fiscale. Ma anche se fosse il caso, non si è in presenza di nessuna alterazione delle condizioni per la libertà di scambio, visto che ai regimi societari in questione non sono permesse attività commerciali (come per le società holding o le società di gestione) o il commercio dalla Svizzera (come per le società miste). Inoltre questi regimi sono aperti a tutti gli attori economici, indiscriminatamente dalla nazionalità o dal settore.

I regimi fiscali cantonali non sono in discussione.

Il Consiglio federale si è detto disposto, nell'ambito di un dialogo con la Commissione europea, di chiarire i reciproci punti di vista. Finora si sono tenuti diversi incontri. Da parte della Svizzera è stato ribadito che i regimi fiscali cantonali non vengono messi in discussione, ma che si potrà tenere eventualmente conto delle considerazioni della Commissione europea nell'ambito della prossima riforma dell'imposizione delle imprese. L'indirizzo di quest'ultima prevede, oltre agli sgravi fiscali per le imprese attive in Svizzera, anche alcuni adattamenti dei regimi fiscali cantonali (divieto generale di attività commerciali delle società holding, abolizioni dello status di « società di sede » così come altri adeguamenti).

Gli interessi dell'economia

La creazione di certezza giuridica a lungo termine riveste una grande importanza.

Il rafforzamento dell'attrattività della piazza economica svizzera con le misure proposte costituisce il principio guida per l'economia, sia in relazione alla controversia sui regimi fiscali cantonali sia in relazione alle prossime riforme fiscali. Eventuali peggioramenti dei regimi fiscali possono essere presi in considerazione dalla Svizzera soltanto se gli svantaggi per le società colpite, e in gran parte molto mobili, sono contenuti e se possono essere compensati da vantaggi puntuali. Dal punto di vista della competitività territoriale riveste grande importanza anche la creazione di certezza giuridica a lungo termine, occorrerà inoltre evitare qualunque pregiudizio relativo alla sovranità fiscale elvetica. Se questo non fosse possibile, la Svizzera dovrà cercare altre soluzioni, in modo da proteggere le proprie imprese da discriminazioni fiscali da parte dell'UE o di singoli Stati membri.

Il punto di vista dell'economia: esigenze per una soluzione della controversia fiscale

Una soluzione nella controversia fiscale deve adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ Creazione durevole di certezza giuridica.
- ▶ Ritiro delle misure discriminatorie ed in parte contravvenenti agli accordi da parte di certi membri dell'UE.
- ▶ Misure di compensazione per assicurare l'attrattività fiscale.

5.3 Negoziati in corso

5.3.1 Commercio di elettricità

Premesse

La Svizzera è uno dei paesi di transito dell'elettricità più importanti in Europa.

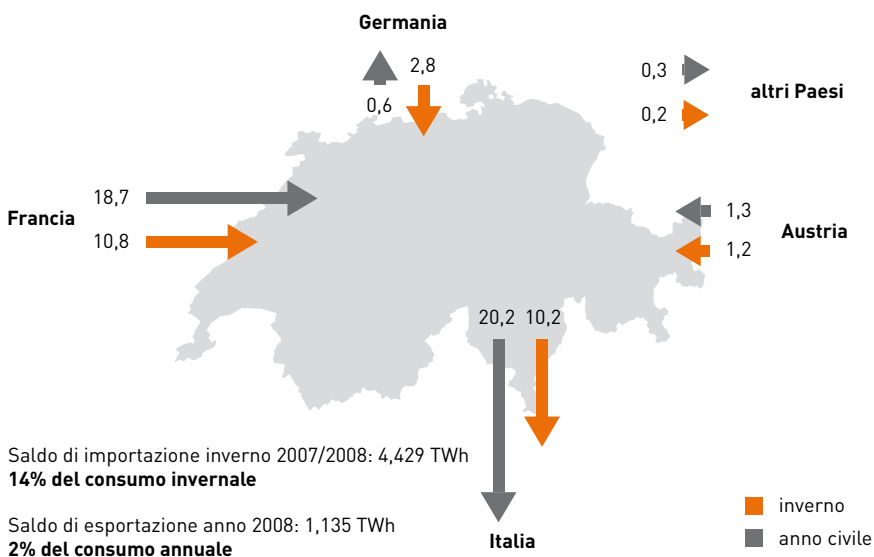
Dal novembre 2007 sono in corso negoziati tra la Svizzera e l'Unione europea in merito ad un accordo sull'elettricità. La Svizzera è uno dei paesi di transito dell'elettricità più significativi in Europa. A questo si aggiunge uno scambio importante di elettricità con i paesi confinanti, visto che nei mesi estivi la produzione eccede il consumo (e dunque vi è la possibilità di esportare), mentre in inverno la domanda di elettricità richiede un'importazione. Sebbene l'UE permetta contratti di lunga durata, essa impone anche dei limiti. Così, la separazione, per ragioni di concorrenza, tra monopolio di rete e commercio implica che i possessori delle reti di trasmissione non possano rivendicare oltre il 50% della capacità della rete per le proprie forniture. Lo scopo è quello di garantire l'approvvigionamento elettrico in un contesto liberalizzato. Nel luglio 2009 l'UE ha varato e messo in atto il terzo pacchetto sull'energia e le relative linee direttive. Dunque dovrebbe venire regolato l'accesso alla rete per il commercio di elettricità transfrontaliero e armonizzati gli standard di sicurezza per le reti di transito. Su questa base la

Commissione dell'UE vuole condurre i negoziati e conseguentemente occorre adattare anche il mandato negoziale svizzero. Il terzo pacchetto sull'energia implica un'ulteriore liberalizzazione del mercato europeo dell'elettricità e del gas, una separazione tra la produzione e la fornitura di energia e le operazioni di rete così come l'istituzione di un'agenzia europea dell'energia. Una sfida per la Svizzera nell'ambito del terzo pacchetto sull'energia è costituita dalle regole sulla concorrenza e dagli aiuti statali.

Figura 5

La Svizzera è un attore importante nel mercato elettrico europeo.

Scambi di elettricità 2008



Fonte: Statistica svizzera dell'elettricità 2008, Ufficio federale dell'energia.

Gli interessi dell'economia

Per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento occorrono possibilità di rifornimento a prezzi concorrenziali.

La dipendenza della Svizzera dalle importazioni durante i periodi invernali si acuirà ancora maggiormente nei prossimi anni, visto che, in un futuro prossimo, non è in programma la costruzione di centrali elettriche. Gli attuali contratti di importazione di elettricità con la Francia scadranno nel 2020. Per l'economia svizzera è di primaria importanza la possibilità di accedere all'elettricità a prezzi concorrenziali sulla base di contratti di lunga durata, in modo da assicurare l'approvvigionamento. Durante la negoziazione per gli adattamenti dei contratti in corso, deve essere garantita non solo la sicurezza di approvvigionamento ma anche la sicurezza d'investimento. Per l'UE, l'accordo sull'elettricità è di grande importanza per poter gestire il transito di elettricità in modo coerente ed efficiente.

«La futura competitività della piazza economica svizzera dipende dalla capacità di rinnovare le proprie infrastrutture per la produzione di elettricità»

Heinz Karrer, CEO Axpo Holding AG

Il punto di vista dell'economia: esigenze relative ad un accordo sul commercio di elettricità

Un accordo sul commercio di elettricità deve adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ Garanzia dell'approvvigionamento tramite un'adeguata regolamentazione transitoria per gli accordi di lunga durata così come la sicurezza dell'accesso reciproco ai mercati.
- ▶ Prezzi dell'energia competitivi a lungo termine per la piazza economica svizzera.
- ▶ Nessun accordo integrativo che copra anche le restanti energie.
- ▶ La Svizzera deve poter continuare a decidere in maniera sovrana sulla propria politica energetica.

5.3.2 Accordo di libero scambio nel settore agroalimentare (ALSA)

Premesse

Dall'autunno 2008 sono in corso negoziati tra la Svizzera e l'Unione europea per un accordo di libero scambio per beni agricoli e alimentari. Parallelamente, nell'ambito del medesimo mandato, vengono trattati anche i settori della sicurezza alimentare, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica (vedi capitolo 5.3.3). L'accordo tra la Svizzera e l'UE nel settore agroalimentare mira alla reciproca apertura dei mercati per prodotti dell'agricoltura e per i beni alimentari. L'accordo abbatterebbe sia gli ostacoli al commercio tariffali (come i dazi e i contingenti) sia quelli non tariffali (come le diversità delle prescrizioni in materia di prodotti e di autorizzazione). Il 70% delle esportazioni agricole svizzere e l'80% delle importazioni concernono l'UE. Accanto alle materie prime agricole (come la verdura, il latte e la carne da macello), dovranno essere inglobate nell'ALSA anche le tappe a monte e a valle delle catene di produzione. Attraverso un accordo di libero scambio viene proseguita la strada delle riforme con l'obiettivo di rendere l'agricoltura svizzera più competitiva a livello internazionale.

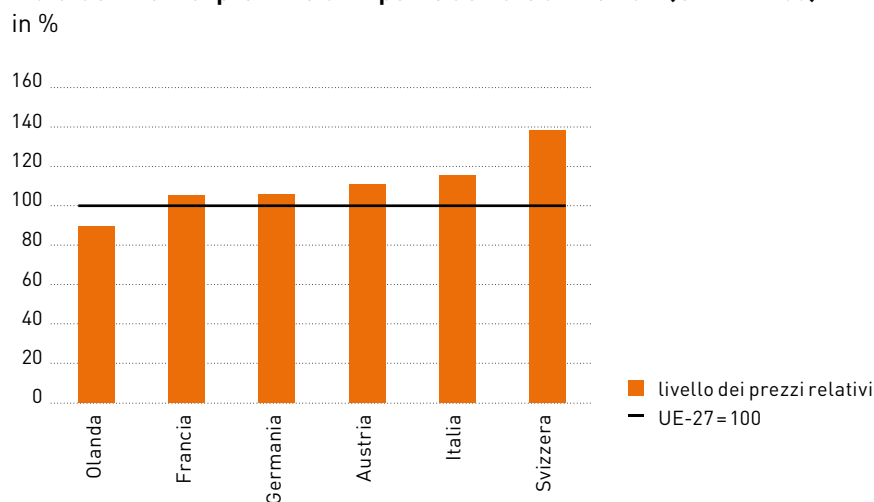
«L'apertura del mercato è una grande sfida ma anche un'opportunità, visto che qualità e prodotti di nicchia trovano sempre clienti sia in Svizzera che all'estero.»

Franziska Troesch-Schnyder,
Presidente del konsumentenforum kf

Figura 6

I prezzi per le derrate alimentari in Svizzera sono nettamente superiori a quelli dei nostri paesi confinanti.

Indici dei livelli di prezzi relativi per le derrate alimentari (UE-27 = 100)



Fonte: Eurostat 2010.

L'ALSA nel settore agroalimentare permette ai contadini svizzeri l'accesso ad un mercato con 500 milioni di potenziali consumatori.

Gli interessi dell'economia

Un accordo diminuirebbe i costi di produzione per l'economia agricola e per l'industria alimentare elvetica e, nel contempo, permetterebbe di migliorare l'accesso al mercato dell'UE con 500 milioni di potenziali consumatori. Con i prodotti di qualità aumentano anche, per i produttori svizzeri, le opportunità di commercio ad un livello di prezzo più alto. Uno svantaggio concorrenziale importante dell'industria alimentare svizzera sono i prezzi elevati delle materie prime, che superano del 50% quelli dell'UE. L'attuale sistema di compensazione di questi prezzi deve essere, secondo l'OMC, eliminato entro il 2013. Soltanto con la possibilità di approvvigionarsi di materie prime a prezzi concorrenziali grazie all'accordo di libero scambio, la piazza svizzera può restare interessante per l'industria alimentare. L'apertura del mercato porta ad una riduzione dei prezzi, all'aumento del potere d'acquisto della popolazione ed all'incremento della produttività di tutto il settore agrario. Di prezzi delle derrate alimentari più bassi approfitterebbero anche il turismo e l'industria alimentare, i quali potrebbero restare durevolmente competitivi ed assicurare i posti di lavoro. Grazie ad un accordo di libero scambio, il prodotto interno lordo aumenterebbe dello 0.5%, ossia di 2 miliardi di franchi. Non da ultimo, proprio grazie all'ALSA, l'agricoltura svizzera potrebbe conservare il suo elevato standard ecologico.

Il punto di vista dell'economia: esigenze relative ad un accordo di libero scambio agroalimentare

Un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare deve adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ La rimozione dei dazi e degli ostacoli al commercio non tariffali anche a monte e a valle dei processi di produzione.
- ▶ Per semplificare l'orientamento alle nuove dinamiche del mercato, occorre definire misure d'accompagnamento appropriate. Queste devono essere finanziate in modo sostenibile ed avere un carattere transitorio. Inoltre, devono essere considerate anche le misure distorsive del mercato attuate dall'UE.

5.3.3 Sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti e sanità pubblica

Premesse

Un punto centrale dell'accordo sarebbe la lotta alle malattie trasmissibili.

Il reciproco accesso al mercato per quanto riguarda le derrate alimentari presuppone una coordinazione internazionale e un'eshaustiva comunicazione del pericolo. Lo stesso vale anche per gli altri prodotti. Nel settore della sanità pubblica, la Svizzera e l'UE hanno un interesse reciproco ad una collaborazione più stretta e istituzionalizzata. I punti forti sono la lotta alle malattie trasmissibili, tematiche sanitarie d'interesse generale, la sicurezza alimentare e la sicurezza generale dei prodotti. In primo piano vi è la partecipazione svizzera alle due agenzie dell'UE, ossia al Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle malattie (ECDC) e all'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA). È inoltre in programma l'adesione a tre sistemi di allarme rapido e di preallarme nonché al programma di sanità pubblica dell'UE (HP 2008–2013).

Gli interessi dell'economia

Una collaborazione più stretta tra l'UE e la Svizzera nel settore della sanità offre soluzioni interessanti per entrambe le parti. Un accordo bilaterale potrebbe però essere collegato alla pretesa dell'UE di un adattamento della legislazione svizzera al diritto europeo, in particolare nei settori del tabacco, della sicurezza alimentare e della sicurezza dei prodotti.

L'integrazione di alcune prescrizioni europee nel diritto svizzero avrebbe serie conseguenze negative per la piazza industriale svizzera.

Tuttavia, la ripresa di alcune prescrizioni dell'UE nel diritto svizzero comporterebbe importanti svantaggi per la piazza industriale elvetica. In particolare l'UE vorrebbe costringere la Svizzera ad applicare, nel settore della sanità, alcune prescrizioni europee anche su prodotti che sono destinati ai mercati extraeuropei. Questi prodotti, che sottostanno alle disposizioni sanitarie dei paesi terzi e che devono soddisfare le esigenze e i gusti dei clienti locali, non potrebbero di conseguenza più venir confezionati in Svizzera. Una simile limitazione territoriale della politica estera svizzera viene rifiutata per principio. Inoltre la chiusura di centri di produzione in Svizzera si tradurrebbe in un impatto negativo sull'occupazione.

Il punto di vista dell'economia: esigenze relative ad un accordo di libero scambio nel settore della sicurezza alimentare e dei prodotti, così come nella sanità pubblica

Un accordo deve adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ La ripresa nel diritto svizzero dell'Acquis comunitario deve essere accompagnata da una partecipazione di esperti svizzeri nelle relative Agenzie dell'UE.
- ▶ L'armonizzazione non deve essere così ampia da penalizzare o limitare gli interessi extraeuropei della Svizzera.
- ▶ La capacità d'innovazione delle ditte svizzere, in particolare nel settore della ricerca e dello sviluppo, non deve venire limitata. Queste devono poter commercializzare anche in futuro le proprie innovazioni.
- ▶ Dal momento che si tratta soltanto di raccomandazioni non vincolanti, queste sono da integrare nel diritto svizzero soltanto se non implicano svantaggi competitivi per le imprese svizzere rispetto alle imprese con sede negli Stati membri dell'UE che non hanno fatto proprie le raccomandazioni. Più in generale, la ripresa degli Acquis europei deve esser connessa con il minimo carico burocratico possibile.
- ▶ Nessuna ripresa automatica degli Acquis futuri nei settori di applicazione dell'accordo da parte della Svizzera.

5.3.4 Medicamenti

Premesse

Il 27 novembre 2009, il Consiglio federale ha deliberato a Swissmedic un mandato negoziale. Lo scopo dei negoziati è la conclusione di un accordo per una procedura semplificata per l'omologazione di medicinali in Svizzera e nell'UE. In Svizzera possono essere ritenuti anche i risultati di perizie effettuate in altri paesi con un sistema di controllo dei medicinali paragonabile, in particolare da parte dell'European Medicines Agency (EMA). L'accesso ai rapporti di valutazione delle autorità preposte alle autorizzazioni deve venire assicurato tramite il trattato internazionale in discussione.

Il vantaggio competitivo di una propria autorità di omologazione per la ricerca in Svizzera non deve essere messo in discussione.

« Grazie alla sua performante industria chimico-farmaceutica la Svizzera può contribuire in modo importante a REACH. »

Christoph Mäder, Membro della Direzione Syngenta e Presidente della SGCI

L'industria chimico-farmaceutica è fortemente colpita dalle disposizioni di sicurezza REACH.

Gli interessi dell'economia

L'economia saluta positivamente le trattative con l'UE. Un accordo per l'omologazione semplificata di medicinali ridurrebbe notevolmente le procedure di ammissione dei medicinali in Svizzera. La base giuridica per una procedura di omologazione Swissmedic è già in vigore (art. 13 Legge sugli agenti terapeutici LATer). Il vantaggio competitivo di una propria autorità per l'ammissione dei medicinali non deve però venire ceduto. La possibilità di concedere la prima omologazione per prodotti innovativi deve restare una priorità assoluta.

Il punto di vista dell'economia: esigenze relative ad un accordo sui medicinali

Un accordo sui medicinali deve adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ Procedura di omologazione semplificata.
- ▶ Collaborazione più stretta con la EMEA.

5.3.5 REACH

Premesse

Attualmente sono in corso discussioni esplorative in merito alla partecipazione della Svizzera al regolamento REACH (**R**egistration, **E**valuation and **A**uthorisation of **C**hemicals). Il valore aggiunto dell'industria chimico-farmaceutica europea è fortemente correlato con quello dell'industria elvetica: il 62% delle esportazioni dell'industria chimico-farmaceutica svizzera è destinato all'UE, mentre l'82% dei prodotti chimici importati provengono dall'Europa. Subito dopo l'America, la Svizzera occupa il secondo posto per quantità di importazioni/esportazioni da e verso l'UE. La Svizzera si caratterizza anche quale fornitore di merci particolari per le industrie chiave dell'UE (automobili, elettronica, alimentari, ecc.) e per prodotti farmaceutici di nicchia. Oltre a questo, l'industria chimico-farmaceutica svizzera contribuisce al rafforzamento innovativo dello spazio europeo tramite le sue numerose società affiliate. Essa è un importante creatore di posti di lavoro: nei paesi dell'UE le 20 società svizzere più importanti del settore occupano in totale oltre 110 000 collaboratori.

Secondo il regolamento dell'UE, volto a migliorare la sicurezza in materia di sostanze chimiche (REACH), i prodotti chimici fabbricati o importati nell'UE dovranno essere controllati e registrati all'Agenzia Europea per le Sostanze Chimiche (ECHA – European Chemicals Agency). Le relative prescrizioni, più rigorose in materia di sicurezza, sono state messe in vigore progressivamente dal 1° giugno 2008 e verranno completate entro il 2018. Il controllo e la registrazione sono fonte di un maggior carico amministrativo e rappresentano un ostacolo al commercio per gli Stati non membri dell'UE. L'industria svizzera è fortemente colpita da REACH, visto che l'UE rappresenta il nostro partner commerciale più importante. Il regolamento dell'UE riguarda, oltre all'industria chimico-farmaceutica, anche tutti gli altri settori che utilizzano, in una forma o nell'altra, sostanze chimiche. Per questo motivo il Consiglio federale ha intavolato discussioni esplorative per chiarire la possibilità e le condizioni quadro di una collaborazione con l'UE, rispettivamente con l'ECHA.

Le opzioni per la Svizzera spaziano da un mantenimento dell'attuale legislazione sulle sostanze chimiche alla ripresa nel proprio diritto di REACH fino ad una soluzione contrattuale.

REACH non deve rappresentare un ostacolo al commercio bilaterale.

Gli interessi dell'economia

L'economia ritiene importante intavolare discussioni esplorative. La messa in vigore di una soluzione prettamente svizzera è chiaramente da evitare. Piuttosto occorre attendere la pubblicazione del rapporto del Consiglio federale. Si può tuttavia partire dal presupposto che gli ostacoli al commercio vengano evitati in modo efficiente se il diritto svizzero si adatta in buona misura al regolamento REACH e se vengono definiti contrattualmente gli interessi delle due parti.

Il punto di vista dell'economia: esigenze relative ad un accordo su REACH

Un accordo su REACH deve adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ Evitare ostacoli al commercio.
- ▶ Coinvolgere la Svizzera nelle decisioni della ECHA.

5.3.6 Commercio dei certificati di emissione

Premesse

Nell'anno 2013 l'UE metterà in vigore nuove regole per il sistema di scambio di quote di emissioni (ETS).

« Il modello della fissazione volontaria degli obiettivi ha portato le imprese partecipanti ad una riduzione del 25% delle emissioni di CO₂. »

Armin Eberle, direttore dell'Agenzia dell'energia per l'economia

Nell'anno 2013 l'UE metterà in vigore nuove regole per il sistema di scambio di quote di emissioni (ETS). Finora si conoscono solo approssimativamente i principi che reggeranno questo scambio. In futuro, le imprese che emettono gas ad effetto serra dovranno acquistare all'asta una quota-base di certificati di emissione. Allo scopo di non distorcere la competizione tra le imprese, potranno essere concesse delle eccezioni alle aziende particolarmente esposte alla concorrenza, per evitarne la dislocazione in paesi con disposizioni meno severe (« carbon leakage »). Non è ancora chiaro come verranno calcolati i relativi indicatori. Come la Svizzera, anche l'UE prevede un sistema « duale » costituito dal commercio dei certificati di emissioni e da una tassa sul CO₂. Tutti i produttori di gas ad effetto serra che non sono sottoposti al sistema di scambio di quote, si vedranno imposti, a partire dal 2013, una tassa sul CO₂. In Svizzera questa dualità permetterebbe anche in futuro l'unione degli obiettivi con l'Agenzia dell'energia dell'economia. In questo modo non occorrerebbe, dopo l'introduzione della tassa sul CO₂ nel 2009, un nuovo cambio di sistema dopo appena tre anni. Il Consiglio federale ha deciso a metà dicembre del 2009 di avviare negoziati formali con l'UE in merito all'adesione al sistema di scambio di quote europeo.

Gli interessi dell'economia

Dal momento che le misure imprenditoriali volte a ridurre le emissioni di CO₂ comportano investimenti a lungo termine, occorre che vengano create anche condizioni quadro durevoli. In Svizzera, durante il periodo dal 1990 al 2010, le imprese elvetiche hanno ridotto le proprie emissioni di CO₂ in modo più importante rispetto alle imprese dell'UE. I grandi produttori di CO₂ svizzeri si sono impegnati con l'Agenzia per l'energia dell'economia e con la Confederazione per una riduzione significativa delle emissioni. Queste riduzioni vanno in parte ben oltre a quanto preteso dall'ETS dell'UE. In caso di adesione da parte della Svizzera all'ETS, i grandi perdenti sarebbero coloro che già oggi hanno messo in atto misure più importanti del minimo legale richiesto, poiché si vedrebbero costretti ad applicare ulteriori misure di risparmio senza che venga considerato quanto già raggiunto in precedenza. Per questo motivo è equo non costringere le imprese ad aderire al sistema europeo ma permettere loro la partecipazione volontaria. Finché le domande centrali riguardanti il sistema di scambio delle quote di emissione non sono chiarite, non si possono trarre conclusioni sulle implicazioni delle regole per la Svizzera.

Un'adesione della Svizzera all'ETS dell'UE può essere presa in considerazione solo dopo la definizione delle nuove regole che reggeranno il sistema.

Un'eventuale decisione sull'adesione della Svizzera all'ETS può essere presa soltanto dopo aver considerato i possibili impatti della regolamentazione, che sarà vigore dal 2013, sull'economia elvetica. In questo senso è particolarmente importante assicurare che l'anno di riferimento sia il 1990, sia per l'UE che per la Svizzera.

**Il punto di vista dell'economia:
esigenze relative ad un accordo sullo scambio delle quote di emissione**

Un accordo sullo scambio delle quote di emissione deve adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ L'accesso all'ETS dell'UE deve essere garantito alle imprese elvetiche, ma solo a titolo volontario.
- ▶ In Svizzera deve essere mantenuta la dualità tra lo scambio di quote di emissione e la tassa sul CO₂.
- ▶ Misure già attuate, volte a ridurre le emissioni di CO₂, devono essere considerate al momento dell'integrazione nell'ETS.
- ▶ Domande importanti riguardanti il futuro dell'ETS devono essere chiarite, in modo da poter valutare i vantaggi e gli svantaggi di una partecipazione dell'economia svizzera.
- ▶ Una connessione con l'accordo sull'elettricità (5.3.1) non è necessaria vista la produzione di elettricità svizzera neutra in termini di CO₂.

5.4 Possibili settori di negoziazione

5.4.1 Concorrenza

Premesse

Ciò che è autorizzato nell'ambito dell'UE deve esserlo anche in Svizzera.

La ripresa dell'intero diritto sulla concorrenza dell'UE, nell'ambito di un accordo in materia di prestazioni di servizi, sarebbe gravida di numerose implicazioni. Da un punto di vista materiale le regole di concorrenza svizzere e dell'UE coincidono già in gran parte. Con le revisioni del 1995 e del 2003, la Svizzera si è adattata in numerosi ambiti al diritto europeo. Restano ancora alcune differenze minori nelle procedure. Tuttavia, la completa ripresa del diritto dell'UE implicherebbe, tra l'altro, un'estensione delle sovvenzioni (con conseguenze per l'intervento dello Stato ad esempio nel caso di monopoli come l'assicurazione immobili o nel caso dei servizi di garanzia – ad esempio presso le banche cantonali). Inoltre si pongono importanti domande istituzionali (competenza in ultima istanza della Corte europea, regole sull'attribuzione delle competenze in materia di fusioni, competenze delle commissioni), che nel caso dello SEE furono risolti con la costituzione di una struttura parallela.

Per contro, quale soluzione alternativa alla ripresa nel diritto svizzero delle regole di concorrenza europee, un accordo di collaborazione non concernerebbe né le regole materiali né le domande relative alle competenze. Già oggi è in corso un intenso dialogo tra le autorità preposte alla concorrenza. Tuttavia non è possibile, a causa dell'attuale situazione giuridica, una collaborazione con uno scambio di informazioni in singoli casi, eccetto, con il consenso delle parti, dei casi di fusioni. La Commissione europea ha proposto alla Svizzera la conclusione di un accordo di collaborazione. Attualmente sono in corso dei discorsi esplorativi in merito.

La Svizzera può essere più liberale dell'UE e sfruttare il proprio margine di manovra per soluzioni individuali.

Gli interessi dell'economia

Per semplificare le attività commerciali delle imprese svizzere nel contesto concorrenziale mondiale e garantire nel contempo la certezza del diritto, l'economia promuove una politica di avvicinamento « competitiva »: ciò che viene concesso nell'UE, deve venire concesso anche in Svizzera. Tuttavia negli interessi di concorrenza nei quali l'UE regola eccessivamente, la Svizzera può e deve restare più liberale e sfruttare il proprio margine di manovra per trovare soluzioni individuali, in particolare nel settore delle procedure o delle sanzioni. Una verifica critica dell'intervento statale, in particolare la messa in discussione delle sovvenzioni, è d'obbligo ma fa emergere numerose domande sulla politica statale e di sovranità (anche in merito all'intervento delle autorità cantonali).

Una collaborazione con l'UE nelle procedure di concorrenza deve essere valutata apertamente. Ma l'economia esige che queste negoziazioni siano condotte soprattutto nell'interesse delle imprese e della protezione della sfera privata.

Il punto di vista dell'economia: esigenze relative ad un accordo di collaborazione nelle questioni in materia di concorrenza

Un accordo sulla collaborazione nel settore della concorrenza deve adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ Dubbi esistenti sullo Stato di diritto svizzero¹⁷ e dell'UE devono essere sciolti prima dell'inizio di eventuali negoziati. La protezione degli interessi legittimi delle imprese deve essere completamente garantita.
- ▶ Gli impegni delle imprese per un comportamento legalmente corretto, come ad esempio quello perseguito tramite i programmi di compliance, devono essere considerati al momento delle definizioni delle responsabilità o al più tardi al momento della definizione dell'importo delle sanzioni pecuniarie.
- ▶ Sono da prendere in considerazione anche le regole generali per l'assistenza giuridica e per l'assistenza amministrativa. Un comportamento illegale deve essere sanzionabile in entrambi i campi. L'economia sottolinea l'importanza del principio di specialità: le informazioni trasmesse devono essere utilizzate solo per gli scopi predefiniti e non per altre procedure, ad esempio in ambito fiscale. La confidenzialità e la protezione giuridica devono essere costantemente garantite.
- ▶ Sono da verificare anche soluzioni più restrittive – come una limitazione reciproca delle informazioni sugli scopi e sulle imprese colpite – senza scambio di informazioni commerciali.

¹⁷ Restano dei problemi irrisolti in particolare nel settore delle multe pecuniarie decise dalla Commissione europea per la violazione del diritto dei cartelli. Cf. a questo proposito uno studio di economie svizzere del marzo 2009: « Unternehmen im Wettbewerb, Evaluation des Kartellgesetzes », in particolare p. 45.

5.4.2 Accordo generale in materia di prestazioni di servizi

Premesse

L'importanza del settore terziario in Svizzera è considerevole: i servizi (compreso il commercio) costituiscono il 70% del valore aggiunto. Una percentuale altrettanto elevata riguarda gli occupati attivi nel settore dei servizi. L'UE è la destinazione dell'80% delle nostre esportazioni. Anche nell'UE l'economia si è concentrata fortemente sul settore dei servizi. Tuttavia, sussistono ancora numerose barriere che intralciano il reciproco accesso al mercato. Trattative per un accordo generale in materia di prestazioni di servizi sono state intraprese nell'ambito degli Accordi bilaterali I, ma abbandonati nel 2004 per permettere una conclusione rapida dei nove accordi costituenti gli Accordi bilaterali II.

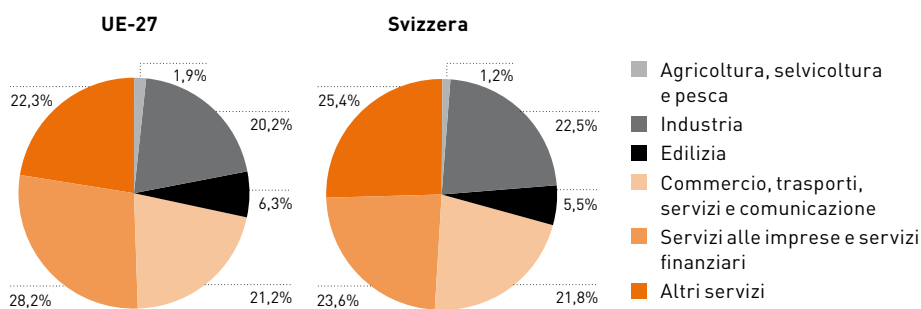
Nel settore dei servizi, barriere elevate ostacolano ancora l'accesso reciproco ai mercati.

Già in precedenti discussioni sulla questione delle prestazioni di servizi, l'UE e la Svizzera hanno perseguito obiettivi diversi. Mentre la Svizzera cercava di concludere accordi settoriali, l'UE voleva concludere un accordo in base all'intero diritto europeo, incluso il diritto futuro. Accanto alle prestazioni di servizi veri e propri (servizi finanziari, servizi sanitari, professioni libere, prestazioni postali, di telecomunicazione, di energia) l'UE potrebbe esigere che l'accordo copra anche i settori trasversali del diritto societario, delle regole di concorrenza, del riciclaggio, del commercio insider e della protezione dei consumatori. Tuttavia gli accordi esistenti in materia di trasporti terrestri e trasporti aerei nonché i negoziati in corso per un accordo sull'elettricità, mostrano come l'UE possa concludere anche accordi settoriali.

Figura 7

I tre settori di prestazioni di servizi citati rappresentano in totale il 71,7% del valore aggiunto dell'UE-27. (Eurostat). In Svizzera essi contribuiscono per il 70,8%.

Valore aggiunto lordo nel settore dei servizi nell'UE-27 e in Svizzera in %



Fonte: Annuario Eurostat 2009

Gli interessi dell'economia

L'UE regola ampiamente il mercato dei servizi. Il reciproco riconoscimento di prestare liberamente servizi implicherebbe per la Svizzera la ripresa nel proprio diritto di un ampio Acquis dell'UE. In aggiunta alle regole specifiche del settore, la Confederazione dovrebbe integrare anche disposizioni generali sul settore dei servizi, in particolare le direttive sui servizi o la direttiva sul commercio elettronico. Inoltre occorrerebbe fare proprie anche disposizioni sui settori trasversali come il diritto sulla concorrenza, il diritto sulla protezione dei consumatori, le regole sugli aiuti statali, sulla protezione dei dati così come sulla protezione della proprietà intellettuale. Questa inflazione legislativa nasconde il pericolo di un ulteriore aggravio amministrativo per le imprese svizzere con un impatto nega-

tivo sulla competitività, in particolare delle PMI¹⁸. Visto che si tratterebbe tuttavia spesso di integrare nel diritto nazionale delle direttive dell'UE (e non ad esempio delle ordinanze) la Svizzera avrebbe comunque un certo margine di manovra per trovare soluzioni pragmatiche e per limitare l'onere burocratico.

Un ampio accordo sulla prestazione di servizi garantirebbe alle imprese svizzere l'accesso diretto al mercato europeo. La liberalizzazione delle prestazioni di reti condurrebbe potenzialmente ad un'intensificazione della concorrenza e a prezzi in diminuzione per i fattori di produzione come l'energia, le telecomunicazioni e i trasporti. Sebbene le prestazioni di servizi in Europa, come in Svizzera, occupino il 70% rispettivamente il 69% della popolazione attiva, il loro contributo al valore aggiunto raggiunge soltanto il 20%¹⁹. Finora soltanto 9 dei 27 Stati membri dell'UE hanno liberalizzato il settore dei servizi come proposto dalle linee direttive europee²⁰. Anche in settori specifici, come nella telecomunicazione, nella sanità o nei trasporti si constata per intanto un'apertura del mercato insufficiente. Di conseguenza un ampio accordo sulla prestazione di servizi non comporterebbe forzatamente una liberalizzazione del settore in Svizzera altrettanto ampia.

Il punto di vista dell'economia

- ▶ Sono preferibili accordi settoriali rispetto ad un accordo generale in materia di prestazioni di servizi.

Già oggi esistono accordi nel settore della prestazione di servizi.

In seguito al carico amministrativo, dovuto ad una ripresa dell'Acquis comunitario nel settore della prestazione di servizi e del relativo mercato non ancora completamente sviluppato, un accordo generale in materia di prestazioni di servizi non risulta interessante per l'economia. L'armonizzazione delle disposizioni legali nel settore delle prestazioni di servizi, così come la ripresa di condizioni quadro trasversali, limiterebbe la sovranità della Svizzera in materia di politica economica. A questo si aggiunge la garanzia dell'accesso al mercato interno europeo sulla base di cinque accordi bilaterali di singoli settori, rispettivamente rami. Questi coprono, già oggi, una buona parte delle necessità dell'economia.

- **L'accordo in materia di assicurazione** permette agli assicuratori (esclusi gli assicuratori vita e i riassicuratori), di insediare senza discriminazioni, agenzie e succursali negli Stati membri dell'UE.
- **L'accordo sulla libera circolazione** delle persone permette alle persone fisiche di offrire prestazioni, senza la necessità di ottenere permessi, fino a 90 giorni di calendario nella regione della parte contraente.
- **L'accordo sul trasporto terrestre** garantisce alle imprese di trasporti svizzere ed europee l'accesso al mercato stradale e ferroviario delle persone e delle merci. Mentre l'intero traffico stradale è liberalizzato, con l'eccezione dei cosiddetti piccoli cabotaggi²¹, la liberalizzazione del mercato ferroviario si limita unicamente ad alcuni settori del traffico merci.
- **L'accordo sul trasporto aereo** garantisce le cosiddette otto libertà del traffico aereo, così come la libertà di insediamento delle imprese attive nel settore.
- Gli accordi sugli **appalti pubblici** migliorano il reciproco accesso ai concorsi pubblici.

18 Questo viene riconosciuto anche dall'UE quando promette di ridurre l'onere amministrativo delle imprese del 25% entro il 2012.

19 Eurostat 57/2008, S. 2.

20 Rapporto di EUROCHAMBRES (2010) «Mapping the implementation of the Services Directive in EU Member States», www.eurochambres.eu

21 Trasporti interni di imprese estere, ad esempio Monaco - Colonia per le imprese svizzere o Basilea - Berna per gli operatori di trasporto tedeschi.

Sviluppo degli accordi settoriali esistenti

Gli accordi settoriali esistenti si sono rivelati efficaci. L'economia intravede grandi opportunità di successo in uno sviluppo pragmatico della via bilaterale attraverso ulteriori accordi settoriali nel campo dei servizi. Nei seguenti settori i negoziati sono attualmente in corso o comunque immaginabili.

- ▶ Nel settore delle prestazioni di rete è in fase di negoziazione un accordo in materia di elettricità (vedi paragrafo 5.3.1).
- ▶ Dal momento che nell'UE sarà liberalizzato un terzo pacchetto di trasporti comprendente il traffico merci e il traffico transfrontaliero delle persone, si pone la questione di un'estensione dell'accordo sul trasporto terrestre anche a questo settore.
- ▶ Accordo in materia di prestazioni di servizi finanziari (vedi paragrafo 5.4.3).

Un accordo generale in materia di prestazioni di servizi o lo sviluppo della rete degli accordi settoriali devono adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ Rafforzamento della competitività del settore terziario svizzero.
- ▶ Rimozione degli ostacoli all'accesso al mercato nei settori trattati e nei settori trasversali.
- ▶ Nessuna ripresa automatica degli Acquis comunitari.
- ▶ Garanzia del margine di manovra al momento della ripresa delle linee direttive dell'UE nel diritto svizzero.

5.4.3 Accordo sui servizi finanziari

Premesse

Le prestazioni di servizi transfrontalieri del settore finanziario tramite imprese senza sede nello SEE non sono regolate dall'UE. Senza una presenza fisica nell'UE è possibile ottenere l'accesso al mercato dell'UE dei servizi unicamente con un accordo sui servizi finanziari. Senza quest'ultimo, gli Stati membri dell'UE sono liberi di definire le condizioni di accesso a livello nazionale. La stessa cosa vale per l'insediamento di succursali di istituti finanziari esterni allo SEE.

Questa situazione favorisce i prestatori di servizi finanziari medio-grandi, mentre per i piccoli spesso non vale la pena insediare succursali, o società affiliate, in ogni mercato potenzialmente interessante. La maggior parte dei paesi dell'UE vincola l'accesso al proprio mercato a precise condizioni. Al contrario, il mercato finanziario svizzero è aperto ai concorrenti esteri sia on-shore che off-shore.

Le banche svizzere vengono penalizzate nella gestione patrimoniale transfrontaliera.

Dunque, per le **banche svizzere** è limitato sia l'insediamento nel mercato dell'UE sia la gestione patrimoniale dalla Svizzera. Inoltre, in tempi recenti le discriminazioni (ad esempio in Germania: vedi promemoria BaFin) e la criminalizzazione dei propri dipendenti (ad esempio durante visite ai clienti all'estero) hanno aumentato la pressione nei confronti delle banche svizzere. Anche i **gestori patrimoniali indipendenti svizzeri** non possono assistere clienti europei dalla Svizzera e neppure gli **investimenti collettivi di capitale** possono essere fatti nell'UE. Nonostante ciò la Svizzera concede l'accesso al proprio mercato di questi investimenti esteri (UCITS – Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities). Secondo la nuova proposta delle direttive dell'UE per gli Alternative Investment Fund Manager (AIFM), dovranno venir isolati dal mercato pure gli intermediari finanziari esterni allo SEE; questa proposta

toccherebbe anche il settore UCITS (ad esempio fondi Private Equity, fondi immobiliari o fondi commodity). Importanti servizi come la gestione del portafoglio e del rischio potranno in futuro essere offerti solo tramite manager di fondi autorizzati, il che presuppone una sede nello SEE. Alle **assicurazioni svizzere** è sbarrato l'accesso al mercato transfrontaliero delle prestazioni delle assicurazioni vita. Per questo motivo esse agiscono tramite una succursale con sede negli Stati dell'UE. Anche per le casse pensioni l'accesso al mercato europeo è possibile solo tramite una succursale nell'UE. Malgrado la presenza di queste barriere sia un ostacolo, si assiste ad un'integrazione delle imprese di assicurazioni tramite fusioni e acquisizioni. Per il settore delle assicurazioni sono rilevanti le barriere riguardanti le prescrizioni sui fondi propri. In particolare sussiste il pericolo che ogni insediamento di un'assicurazione svizzera debba sottostare a singole prescrizioni sui fondi propri. La copertura del capitale proprio tramite la società madre con la sede in Svizzera non verrebbe riconosciuta. Questo comporta importanti svantaggi e porterebbe – alla luce della forte integrazione delle assicurazioni svizzere nelle grandi imprese assicurative europee – ad una distorsione del mercato.

Gli interessi dell'economia relativi ad un accordo sui servizi finanziari

Dal punto di vista economico è auspicabile sotto più punti di vista un accesso illimitato al mercato per i servizi transfrontalieri delle banche, dei gestori patrimoniali indipendenti, dei manager di investimenti collettivi e di assicurazioni con sede in Svizzera. Innanzitutto certi affari sarebbero realizzabili soltanto grazie all'accordo, o sarebbero realizzabili in maniera più ampia. Secondo, i costi di transazione degli affari si ridurrebbero notevolmente, in particolare per lo sfruttamento di economie di scala. Terzo, un accordo sui servizi finanziari permetterebbe la rimozione o la riduzione delle zone grigie (dal punto di vista legale).

Concretamente si aprirebbero importanti possibilità nell'UE per gli investimenti collettivi di capitale, per i prodotti di assicurazioni vita e riassicurazioni, per la gestione patrimoniale transfrontaliera di fondi pensione attivi e per il Private Banking.

Una buona integrazione della piazza finanziaria svizzera in Europa è nell'interesse dell'UE.

Sull'altro fronte, occorre notare che anche l'economia europea ha un interesse ad un'integrazione del mercato finanziario e del capitale svizzero. La Svizzera dispone di una piazza economica performante. Questa genera numerosi impulsi positivi sulla crescita dell'economia europea, riassumibili in 5 punti. Innanzitutto, attraverso il volume di transazioni in Svizzera, cresce la profondità del mercato finanziario europeo nonché la liquidità. Questo aumenta l'efficienza nella formazione dei prezzi. Secondo, la piazza finanziaria svizzera contribuisce all'intensificazione della concorrenza sulla piazza europea. Questo si ripercuote positivamente sul rapporto prezzo-qualità soprattutto nei settori specializzati e, in particolare, nell'ambito del finanziamento alle imprese. Terzo, la piazza finanziaria svizzera contribuisce positivamente all'innovazione finanziaria in Europa. Quarto, la piazza finanziaria svizzera figura tra i migliori offerenti di servizi di gestione patrimoniale. Una riduzione delle barriere all'entrata al mercato porterebbe numerosi benefici anche alla gestione patrimoniale europea. Quinto, il settore finanziario svizzero è all'origine di importanti investimenti di portafoglio nell'UE, a cui seguono emissioni di capitale. Una grande parte degli investimenti e il relativo capitale emesso vengono investiti nell'UE, il che si ripercuote positivamente sulla crescita economica generale.

Conclusione intermedia

Anche l'economia europea approfitta del mercato finanziario e dei capitali svizzeri. Una buona integrazione della piazza finanziaria svizzera rafforzerebbe la competitività dell'Europa di fronte alla concorrenza delle grandi piazze americane ed asiatiche. Un accesso limitato al mercato europeo indebolirebbe sia la piazza finanziaria elvetica che il relativo mercato europeo.

I vantaggi di un accordo sui servizi finanziari sono controbilanciati dalla ripresa dell'«Acquis communautaire».

D'altra parte, i benefici di un accordo sui servizi finanziari hanno un loro prezzo. In particolare l'inevitabile ripresa di un'importante parte dell'Acquis comunitario da parte dei prestatori di servizi elvetici. Oltre alla legislazione sulle banche, sulle assicurazioni e sulle borse, il diritto da integrare nella legislazione elvetica concernerebbe anche norme giuridiche sulle società, sulla concorrenza, sul riciclaggio di denaro, sulle operazioni insider e sulla protezione dei consumatori. Questa nuova regolamentazione non sarebbe inoltre priva di conseguenze sulla garanzia dello Stato concessa alle banche cantonali, ritenute dalla regolamentazione europea come un aiuto statale. La lista delle esigenze dell'UE comprende anche lo scambio d'informazioni esteso alle questioni fiscali nel settore dei servizi finanziari e la ripresa del futuro «Acquis finanziario». Ogni negoziazione deve dunque essere preceduta da un'analisi minuziosa della regolamentazione in vigore e futura.

Punto di vista dell'economia: la conclusione di un accordo sui servizi finanziari rappresenta una grande sfida

L'interesse svizzero per un'apertura del mercato dei servizi finanziari è palese. I mercati finanziari dell'Unione europea sono in pieno sviluppo. Lo stesso vale per l'assetto politico e giuridico della Comunità e dei suoi Stati membri. Le incertezze sono numerose e si teme che eventuali negoziati sulle basi dell'Acquis possano avvenire in un clima difficile.

La conclusione di un accordo sulla prestazione dei servizi finanziari comporterebbe numerose modifiche della legislazione sulle banche, sulle assicurazioni e sulle borse. Alcune analisi mostrano tuttavia che numerose disposizioni del diritto elvetico possono essere ritenute come equivalenti a quelle dell'UE, o in certi casi addirittura identiche²². Un simile accordo avrebbe inoltre degli effetti sui modelli commerciali dei gruppi bancari, sulle infrastrutture della piazza finanziaria, nonché sul mercato del lavoro in Svizzera. Le modifiche concernerebbero in particolare le disposizioni relative all'allestimento dei conti, delle esigenze in materia di capitale proprio, delle disposizioni relative alla protezione dei depositari, delle borse e dell'Autorità federale di sorveglianza dei mercati finanziari (FINMA). Le modifiche della regolamentazione avrebbero inoltre un'incidenza sulla competitività internazionale degli operatori di servizi elvetici. Tutti questi fattori devono essere presi in considerazione in occasione della negoziazione di un accordo sulla prestazione di servizi finanziari.

²² Il Test svizzero di solvibilità (Swiss Solvency Test, SST) serve ad esempio da modello al progetto di direttiva Solvibilità II dell'UE il cui scopo è quello di adattare i fondi propri richiesti dalle compagnie assicurative ai rischi incorsi nell'ambito di una sorveglianza basata su dei principi. Questo prova il grado di sofisticazione del diritto di sorveglianza svizzero. Nel settore della riassicurazione, il gruppo di lavoro del Comitato europeo dei regolatori assicurativi (Ceirps) ha riconosciuto all'inizio del 2010 l'equivalenza del sistema svizzero di sorveglianza della riassicurazione con le disposizioni della direttiva sulla riassicurazione del 2005. La Svizzera è attualmente il solo paese ad aver ottenuto questo riconoscimento.

Con o senza accordo, il settore finanziario svizzero resta in ogni caso sottoposto a forti pressioni da parte dell'UE. I vantaggi di un trattato per l'insieme dell'economia dovranno essere sufficientemente importanti per giustificare inevitabili costi di adeguamento. La valutazione non dovrà considerare solo il confronto degli obiettivi dell'accordo con il contesto attuale, bensì dovrà tenere conto anche della situazione futura ipotizzabile in assenza di nuovi accordi (nuovo deterioramento dell'accesso al mercato, inasprimento inevitabile della regolamentazione in Svizzera). Non bisogna perdere di vista il fatto che la crisi finanziaria ha provocato un inasprimento delle norme del settore e che queste nuove regole dovranno essere applicate sia in Svizzera sia nell'UE. Le divergenze di regolamentazione tra la Svizzera e l'UE non saranno mai completamente eliminate, ma si attenueranno progressivamente con o senza accordo.

Considerate le barriere sempre più importanti che restringono l'accesso al mercato comunitario e la tendenza alla discriminazione e alla criminalizzazione dei prestatori di servizi finanziari (e dei loro collaboratori), sembra opportuno intraprendere esami informali nell'ottica della negoziazione di un accordo.

Un accordo sul commercio dei servizi finanziari dovrebbe adempiere le seguenti condizioni:

- ▶ Garanzia della protezione della sfera privata, nessuno scambio automatico di informazioni.
- ▶ Libero accesso al mercato; parità dei diritti tra prestatori di servizi finanziari situati in Svizzera e nello SEE.
- ▶ Riconoscimento reciproco delle autorità di sorveglianza nazionali.
- ▶ Ripresa dell'Acquis comunitario legato alla competitività della piazza finanziaria e del mercato del lavoro svizzeri.
- ▶ Nessuna discriminazione e criminalizzazione dei prestatori di servizi finanziari svizzeri e dei loro collaboratori nello SEE.
- ▶ Mantenimento delle regole di cooperazione giudiziaria e di assistenza reciproca in vigore in Svizzera; mantenimento della procedura di ricorso in vigore per la clientela.

Vantaggi e svantaggi di un accordo sui servizi finanziari

SETTORE	+	-
Insieme del settore finanziario	<ul style="list-style-type: none"> + Miglioramento dell'accesso al mercato/ garanzia di accesso al mercato. + Possibile partecipazione all'elaborazione della regolamentazione e della sorveglianza finanziaria europea. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ripresa di una parte importante dell'Acquis comunitario. - Costi di adeguamento anche al di fuori del settore finanziario a seguito dell'adeguamento della regolamentazione nei settori orizzontali.
Servizi bancari	<ul style="list-style-type: none"> + Accesso ai mercati della clientela nello SEE e nell'UE, anche dalla Svizzera. + Certezza giuridica. + Protezione della sfera privata. + Rifiuto dello scambio automatico di informazioni come parte integrante di una soluzione negoziata. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inasprimento della regolamentazione. - Messa in pericolo del segreto bancario (rischio d'introduzione dello scambio automatico di informazioni nella ripresa dell'Acquis). - Banche cantonali: rimessa in discussione della garanzia di Stato.
Gestori patrimoniali indipendenti	<ul style="list-style-type: none"> + Accesso alla clientela europea. + Gestione della clientela europea dalla Svizzera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adeguamento e inasprimento parziale della regolamentazione.
Gestori di investimenti collettivi di capitali	<ul style="list-style-type: none"> + Possibilità di offrire fondi svizzeri nell'UE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oneri regolamentari. - Probabile inasprimento della regolamentazione.
Compagnie assicurative	<ul style="list-style-type: none"> + Apertura del mercato per la gamma completa di prodotti assicurativi . + Nessuna discriminazione concernente le esigenze minime in materia di fondi propri per le filiali situate nell'UE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oneri regolamentari. - Probabile applicazione di nuove prescrizioni in materia di fondi propri.

5.5 Visione globale

SETTORE	INTERESSI DELL'ECONOMIA
Accordo sulla fiscalità del risparmio	<ul style="list-style-type: none"> - Nessuna ripresa automatica dell'Acquis comunitario. - Nessuno scambio automatico di informazioni. - Nessuna discriminazione rispetto alle piazze finanziarie di paesi terzi.
Accordo antifrode	<ul style="list-style-type: none"> - L'economia rifiuta nuovi negoziati.
Controversie relative ai regimi fiscali cantonali	<ul style="list-style-type: none"> - Garanzia della certezza giuridica. - Ritiro di misure discriminatorie e contravenienti all'accordo da parte di alcuni membri dell'UE. - Miglioramento dell'attrattività fiscale.
Commercio di elettricità	<ul style="list-style-type: none"> - Sicurezza d'approvvigionamento senza ripresa automatica dell'Acquis comunitario. - Mantenimento dei contratti a lungo termine (adeguamento possibile).
Accordo di libero scambio nel settore agroalimentare (ALSA)	<ul style="list-style-type: none"> - Soppressione dei dazi doganali e degli ostacoli al commercio non tariffali a monte e a valle della produzione. - Definizione di misure di transizione adeguate.
Sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti e sanità pubblica	<ul style="list-style-type: none"> - Partecipazione di esperti svizzeri nelle agenzie europee competenti. - Opposizioni a vincoli del diritto comunitario per le relazioni extraeuropee. - Garanzia della capacità d'innovazione e della competitività della Svizzera.
Medicamenti	<ul style="list-style-type: none"> - Semplificazione della procedura d'omologazione. - Rafforzamento della collaborazione con l'EMA.
REACH	<ul style="list-style-type: none"> - Prevenzione degli ostacoli al commercio. - Partecipazione della Svizzera alle decisioni dell'Agenzia Europea per le Sostanze Chimiche (ECHA).
Commercio dei certificati di emissione	<ul style="list-style-type: none"> - Partecipazione delle imprese su una base volontaria. - Presa in considerazione degli obiettivi già raggiunti. - Mantenimento dei sistemi di risparmio di energia privati. - Nessuna relazione con il commercio di elettricità.
Concorrenza	<ul style="list-style-type: none"> - Allineamento ragionevole al diritto della concorrenza comunitario.
Accordo generale in materia di prestazioni di servizi	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento dell'accesso al mercato grazie agli accordi settoriali. - Riconoscimento reciproco delle autorità di sorveglianza nazionali. - Ripresa dell'Acquis comunitario a condizione di un miglioramento della competitività.
Accordo sui servizi finanziari	<ul style="list-style-type: none"> - Garanzia della protezione della sfera privata, nessuno scambio automatico d'informazioni. - Miglioramento dell'accesso al mercato. - Riconoscimento reciproco della sorveglianza nazionale. - Cessazione della criminalizzazione e della discriminazione dei prestatori di servizi svizzeri. - Mantenimento delle regole di cooperazione giudiziaria e d'assistenza reciproca in vigore in Svizzera; mantenimento della procedura in vigore per i ricorsi dei clienti. - Realizzazione di un accordo relativo ai patrimoni delle persone domiciliate nello SEE (« legacy solution »). - Nessuna limitazione della competitività della piazza industriale e finanziaria elvetica.

302

miliardi di franchi



**INVESTIMENTI DIRETTI
DELLA SVIZZERA** nell'UE (fine 2008)

329

miliardi di franchi



**INVESTIMENTI DIRETTI
DELL'UE** in Svizzera (fine 2008)

6 Integrazione nella politica economica estera

La politica economica estera svizzera guadagnerà d'importanza. La politica europea non deve influenzare negativamente la competitività globale dell'economia svizzera, bensì rafforzarla.

La politica estera della Svizzera deve adattarsi ai nuovi rapporti di forza nel contesto dell'economia mondiale.

Il mercato interno europeo continuerà a svolgere un ruolo centrale per l'economia svizzera, anche se è probabile che l'importanza relativa dell'Europa diminuisca nel corso dei prossimi anni. La causa di questo cambiamento è la crescita economica superiore dei mercati asiatici ed americani. La politica economica estera della Svizzera dovrà adattarsi ai nuovi rapporti di forza nel contesto dell'economia mondiale. Attualmente, numerose imprese svizzere si distinguono per un orientamento internazionale più marcato dei loro concorrenti europei. Esse hanno l'opportunità di conquistare nuovi mercati extraeuropei, caratterizzati da un forte potenziale di crescita. In questa prospettiva, l'orientamento della politica economica estera riveste grande importanza.

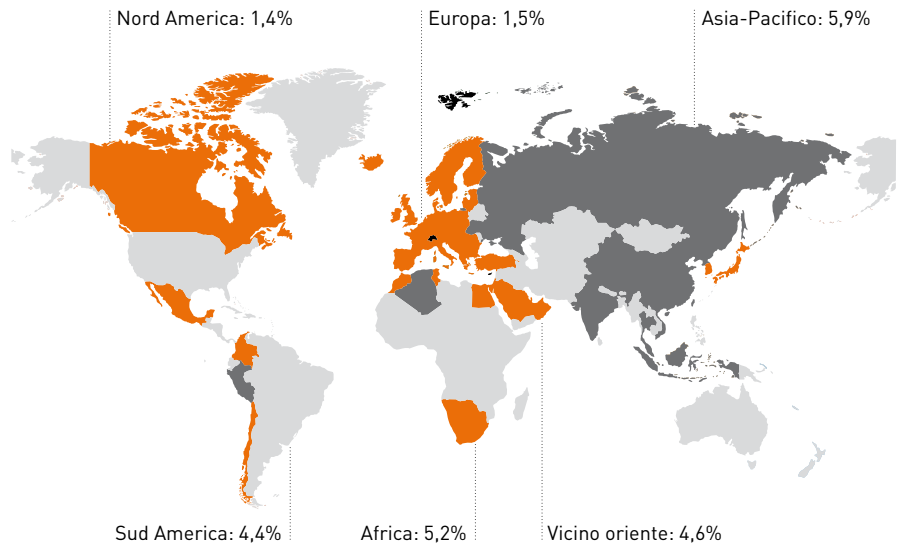
La conclusione di accordi di libero scambio con i principali partner commerciali extraeuropei permette di evitare la discriminazione delle imprese svizzere.

I due pilastri della politica economica estera della Svizzera sono il quadro multilaterale dell'OMC nonché gli accordi di libero scambio. Su questo piano, la Svizzera e l'AELS sono confrontati ad un'intensa concorrenza internazionale. Allo scopo di evitare la discriminazione delle imprese svizzere sui mercati esteri, bisogna continuare a stipulare accordi di libero scambio (i più esaustivi possibili) con i principali partner commerciali extraeuropei. Questi accordi migliorano sensibilmente l'accesso ai mercati grazie alla soppressione dei dazi doganali e delle barriere non tariffali e rafforzano la certezza del diritto. Questo è particolarmente importante nei settori della proprietà intellettuale e degli investimenti diretti. Nell'ambito dell'OMC, la Svizzera collaborerà con l'UE sulle questioni in cui le parti hanno degli interessi comuni.

Figura 8

Crescita media PIL 2005-2009 in %

Accordi di libero scambio della Svizzera



Con questi paesi è stato concluso un accordo di libero scambio:

- Ratificati e/o in vigore
- Negoziati in preparazione o in fase di negoziazione

Stato: Aprile 2010

Il buon posizionamento della Svizzera sui mercati extraeuropei favorisce l'economia europea.

Della buona integrazione della politica europea della Svizzera nella politica economica estera beneficia direttamente anche l'UE. In effetti, la Svizzera presenta una bilancia commerciale deficitaria nei confronti di quest'ultima. Così, più l'economia svizzera cresce grazie al suo buon posizionamento sui mercati mondiali, più la domanda di prodotti e di servizi europei aumenta. L'effetto moltiplicatore è considerevole nella misura in cui l'80% delle importazioni della Svizzera provengono dall'UE. Tuttavia, non è da sopravvalutare l'effetto macroeconomico per la totalità dei paesi dell'UE. Questo però non impedisce che l'economia europea benefici di un buon posizionamento della Svizzera sui mercati extraeuropei. La politica europea della Svizzera non deve dunque portare a regolamentazioni che restringano la competitività del nostro paese sui mercati mondiali.

7 Occorrono riforme interne La via bilaterale non permetterà di eliminare tutti gli ostacoli che impediscono l'accesso al mercato europeo. Questo svantaggio deve essere compensato attraverso riforme interne.

Indipendentemente dall'orientamento della politica europea, occorre intraprendere le riforme necessarie

Il vantaggio principale della via bilaterale per la Svizzera è la possibilità di gestire una politica autonoma nei settori monetario, dei mercati finanziari, della politica economica estera, della finanza e della fiscalità, dell'impiego e degli affari sociali, nonché in quello delle infrastrutture. Il guadagno di competitività registrato dalla Svizzera negli scorsi anni mostra chiaramente l'utilità di questa indipendenza. La ripresa dell'integralità delle regole europee relative a questi settori indurrebbe un guadagno d'efficienza in alcuni settori, ma ridurrebbe nel complesso la competitività dell'economia svizzera.

Occorre pertanto fare una distinzione in occasione della ripresa automatica del diritto europeo: la ripresa dell'Acquis deve essere rimessa in discussione quando questa riduce la competitività globale della Svizzera. Man mano che altre regioni economiche guadagnano un'importanza relativa per la Svizzera, i potenziali vantaggi della ripresa automatica dell'Acquis si riducono. In altre parole, occorre tener maggiormente conto delle conseguenze di una ripresa dell'Acquis sulla competitività globale dell'economia svizzera.

Una propensione elevata alle riforme è una condizione per il rafforzamento della competitività dell'economia elvetica. Nei prossimi anni, la Svizzera dovrà moltiplicare gli sforzi in questo senso. Allo scopo di dinamizzare la concorrenza, sono dunque necessarie misure di liberalizzazione supplementari nell'ambito delle infrastrutture. La via bilaterale non riuscirà ad eliminare completamente alcuni ostacoli dell'accesso al mercato. Si tratta di compensare questo svantaggio concorrenziale con un netto miglioramento della competitività globale dell'economia svizzera.

8 Conclusione In materia di politica europea, economie svizzese si impegna per il proseguimento della via bilaterale.

La via bilaterale permette alla Svizzera di difendere i propri interessi economici.

È questa la conclusione dell'organizzazione dopo la valutazione dei diversi scenari di politica europea sulla base dei criteri «garanzia della competitività internazionale», «garanzia dell'accesso reciproco ai mercati» e «sovranità in materia di politica economica». La via bilaterale permette alla Svizzera di meglio difendere i propri interessi economici nei settori cruciali. Anche in futuro, l'economia si impegnerà a favore di misure di liberalizzazione supplementari in alcuni settori e per un miglioramento dell'accesso ai mercati.

L'interdipendenza economica della Svizzera e dell'UE è tale che le due parti hanno un grande interesse ad abolire gli ostacoli che impediscono l'accesso ai mercati. La Svizzera non è soltanto il secondo mercato d'esportazione dell'UE, bensì anche un datore di lavoro e un investitore importante. Questo rafforza la via bilaterale.

economie svizzese si oppone ad una politica europea che tenderebbe all'isolamento del nostro paese. Per l'economia svizzera, una simile scelta comporterebbe una diminuzione evidente della crescita per diversi anni. Un'adesione allo SEE non comporterebbe vantaggi particolari per il nostro paese rispetto alla via bilaterale, tranne che per alcuni servizi finanziari, ma avrebbe l'inconveniente di dover riprendere automaticamente l'Acquis comunitario.

Un'adesione all'UE garantirebbe da una parte un accesso al mercato non discriminatorio, ma comporterebbe anche un aumento della densità normativa a seguito della necessaria ripresa del diritto europeo. La Svizzera dovrebbe rinunciare alla propria autonomia nella politica monetaria, nonché nei settori della politica economica estera. Nel quadro di un'analisi generale, sarebbero inoltre da valutare le conseguenze di un'adesione all'UE sulla democrazia diretta e sulla politica estera.

Per quanto concerne l'evoluzione della via bilaterale, si tratta di salvaguardare gli interessi comuni. Questo rappresenta una sfida politica importante. Più l'economia svizzera è integrata nell'economia europea, maggiore è l'impatto sulla crescita europea. Una concorrenza reale tra le imprese elvetiche ed europee, grazie all'abolizione degli ostacoli che impediscono l'accesso ai mercati, rafforza la competitività e la capacità d'innovazione globale dell'Europa nei confronti del Nord America e dell'Asia.

Questa pubblicazione appare in francese, tedesco, italiano e inglese
Redazione: Mirjam Matti, economiesuisse
Traduzione: Angelo Geninazzi, economiesuisse
Composizione e produzione: Source Associates AG, Zurigo
Stampa: Staempfli Publications SA, Berne
© economiesuisse 2010

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Corso Elvezia 16
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch