

Il punto sulla politica europea della Svizzera

Una politica bilaterale coerente e senza concessioni

19 settembre 2003

Numero 17/2

dossier politica

Una politica bilaterale coerente e senza concessioni

Integrazione europea: per l'economia, un'adesione non è all'ordine del giorno. La via bilaterale è pertinente.

I primi sette accordi bilaterali negoziati tra la Svizzera e l'UE, « Ricerca », « Mercati pubblici », « Ostacoli tecnici al commercio », « Agricoltura », « Trasporti aerei », « Trasporti terrestri » e « Libera circolazione delle persone », sono entrati in vigore nel giugno 2002. Un anno dopo, parecchi indici tendono a confermare gli effetti positivi di questi accordi di cui gli ambienti economici non hanno mai dubitato. La maggior parte dei responsabili di aziende ritengono che questo pacchetto di accordi sia indispensabile. In effetti, i primi sette accordi settoriali hanno sensibilmente migliorato l'accesso delle aziende svizzere ai mercati europei, hanno inoltre ampliato e stabilizzato le condizioni quadro delle nostre relazioni estere.

L'adesione all'UE non è all'ordine del giorno

Per l'economia svizzera, l'entrata in vigore della prima serie di accordi bilaterali ha allontanato per un po' la questione dell'adesione della Svizzera all'Unione europea. Secondo l'economia, bisogna innanzitutto migliorare le relazioni economiche con l'UE. I sette accordi settoriali hanno permesso di abolire numerosi ostacoli nei rapporti fra la Svizzera e l'UE.

In seguito, l'accesso all'Unione europea in qualità di membro a parte intera comporta la ripresa di tutto il diritto della Comunità europea, denominato "acquis communautaire". Allo stato attuale della situazione, questo obbligo comporterebbe numerosi inconvenienti per l'economia. Alcuni vantaggi legati ad un'adesione all'UE non potrebbero compensare le conseguenze negative che questo obbligo comporterebbe per la politica monetaria svizzera, la politica finanziaria e fiscale e la politica sociale (vedere spiegazioni dettagliate nella presa di posizione di economistesuisse « Politica svizzera d'integrazione: situazione attuale », dicembre 2002, p. 9 ss.).

La via bilaterale – la strada della Svizzera

La progressione continua del processo d'integrazione europea e le strette relazioni che si intrecciano fra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE necessitano tuttavia un riesame regolare, ossia un adattamento di queste relazioni.

Analisi economica dell'opzione adesione all'UE

Istituzioni politiche /apparato dello Stato	↘
Democrazia diretta	↘
Federalismo	↘
Partecipazione alle istituzioni dell'UE	→
Onere finanziario netto supplementare gravante il bilancio della Confederazione	↘↘
Trasporto di merci	↗
Prestazioni di servizi	↗
Circolazione dei capitali	→
Circolazione delle persone	→
Politica della concorrenza	→
Politica monetaria	↘↘↘
Politica finanziaria e fiscale	↘↘↘
Politica sociale	↘↘↘
Politica dell'ambiente	→
Politica della formazione e della ricerca	→
Politica dell'energia	→
Società dell'informazione	↗
Politica agricola	↗
Politica fondiaria	→
Politica dei trasporti	→
Questioni giuridiche	→
Politica degli stranieri e dell'asilo	→
Sicurezza interna, criminalità	→
Politiche estere e di sicurezza	↘

Il numero di frecce indica il peso dei vari dossier:

- ↗ L'adesione della Svizzera all'UE avrebbe conseguenze positive.
- L'adesione della Svizzera all'UE non avrebbe alcuna particolare conseguenza.
- ↘ L'adesione della Svizzera all'UE avrebbe conseguenze negative.

Fonte : economistesuisse, « Politica svizzera d'integrazione: situazione attuale », dicembre 2002.

L'adesione allo Spazio economico europeo (SEE) potrebbe teoricamente essere un'opzione. Ma non vale più la pena di intraprendere questa strada, e ciò per diverse ragioni. Gli accordi bilaterali entrati in vigore rappresentano un avvicinamento all'UE che meglio corrisponde alle necessità del paese. Questa via bilaterale è e rimarrà ancora per alcuni anni il solo approccio ragionevole, anche se, per ragioni istituzionali e politiche, il margine di manovra per condurre negoziati è divenuto più stretto, questi ultimi saranno sensibilmente più complicati e prenderanno più tempo in un'Europa allargata.

Capire meglio il bilateralismo

Per gli ambienti che, in Svizzera, vogliono forzare l'adesione all'Unione europea, i negoziati bilaterali servono innanzitutto a far cadere gli ostacoli all'adesione. Le intenzioni del Consiglio federale comportano anche questo aspetto, poiché esso mira comunque all'adesione, anche se l'apertura dei negoziati in questo senso è legata a diverse condizioni. Su questo punto, potrebbe succedere che gli interessi dell'economia svizzera non siano presi in considerazione in tutta la misura auspicata, o addirittura che siano trascurati. Ma ciò avrebbe infine quale conseguenza di nuocere agli interessi di tutto il paese.

Condizioni poste dal Consiglio federale per la ripresa dei negoziati d'adesione

- Aver accumulato e valutato le esperienze pratiche acquisite con gli accordi bilaterali.
- Aver chiarito le conseguenze di un'adesione all'UE da parte dello Stato svizzero e avviato le necessarie riforme.
- Aver preso atto di un ampio sostegno interno all'adesione.

Fonte : Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera della Svizzera 2000, 15.11.2000, p. 295

L'economia svizzera opta a favore della competitività a livello europeo e mondiale, piuttosto che per l'eurocompatibilità. Ciò significa che gli adattamenti alle regolamentazioni europee hanno senso soltanto se esse migliorano la competitività della piazza economica svizzera.

In questa prospettiva, il bilateralismo tra la Svizzera e l'UE non ha quale scopo di eliminare gli ostacoli all'adesione, ma di risolvere i problemi concreti che si pongono da una parte e dall'altra. Il risultato dei negoziati deve essere

equilibrato e i due partner ai negoziati devono ottenere vantaggi comparabili.

Un anno di applicazione degli accordi bilaterali I : bilancio positivo

E' solo da un anno che gli accordi bilaterali settoriali mostrano i loro effetti. Anche se questo periodo è troppo breve perché si possano trarre delle conclusioni sul grado d'efficacia dei trattati, gli ambienti economici tracciano già ora un bilancio positivo. E' questo in sostanza il risultato di un'inchiesta condotta da economistesuisse presso i suoi membri nell'aprile del 2003. Per quanto concerne una valutazione d'insieme, come bisognava attendersi l'accesso non discriminatorio al mercato interno europeo rappresenta, per le aziende svizzere interrogate, il principale vantaggio ottenuto con la prima serie di accordi bilaterali.

Nella valutazione dettagliata, non stupisce che sia l'accordo sulla libera circolazione delle persone ad apparire come il più importante, soprattutto perché permette di pianificare in modo più flessibile l'assunzione di lavoratori nei paesi dell'UE e facilita sensibilmente il reclutamento di personale specializzato. L'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio riveste pure grande importanza. Essa apporta in particolare diversi vantaggi all'industria d'esportazione, ad esempio per quanto concerne il reciproco riconoscimento dei certificati.

La valutazione è un po' più riservata per quanto riguarda l'accordo sui mercati pubblici. Forse ciò è riconducibile al fatto che quest'ultimo concerne punti importanti già attualmente regolati nell'Accordo dell'OMC, al quale l'accordo bilaterale fornisce solo pochi vantaggi supplementari. L'accordo sulla ricerca non è giudicato di importanza prioritaria per le imprese interrogate.

Per quanto concerne gli accordi sul trasporto terrestre ed aereo nonché quello sull'agricoltura, essi occupano l'ultima posizione, ciò che non stupisce più di quel tanto. Anche se essi non presentano un interesse immediato per numerose imprese svizzere, la loro importanza non dovrebbe essere sottovalutata. Per l'economia nel suo insieme, i trasporti svolgono un ruolo essenziale. Quanto all'accordo sull'agricoltura, anch'esso è positivo dal punto di vista dell'apertura dei mercati.

Gli accordi bilaterali hanno dunque superato con successo il loro primo banco di prova. Per la piazza economica svizzera questi accordi rivestono sempre un'estrema importanza e la loro perennità deve essere garantita. La dinamica del processo d'integrazione europea rende già necessari alcuni adattamenti, in particolare in materia di libera circolazione delle persone.

Estendere gli accordi bilaterali I ai nuovi Stati dell'UE

Il 1° maggio 2004 dieci paesi aderiranno all'UE: si tratta dell'Estonia, della Lettonia, della Lituania, di Malta, della Polonia, della Slovacchia, della Slovenia, della Repubblica Ceca, dell'Ungheria e di Cipro. L'UE conterà allora 25 membri. Aderendo all'UE, i nuovi membri riprendono tutto l'"Acquis communautaire" dell'Unione europea, dunque anche gli accordi conclusi tra la Svizzera e l'UE. L'accordo sulla libera circolazione delle persone fa eccezione a questa regola, poiché si tratta di un accordo detto misto, ciò che significa che è sia di competenza nazionale sia di competenza dell'UE. L'estensione dell'accordo ai nuovi Stati membri necessita di negoziati.

Per l'economia svizzera, l'adattamento degli accordi è la conseguenza logica della strada seguita finora. Non soltanto quest'ultima è ottimale per la Svizzera, ma sarebbe illusorio credere che l'UE voglia o possa dividere il mercato interno in due: i paesi membri nei quali verrebbero applicati gli accordi con la Svizzera e quelli nei quali verrebbero applicate altre regole. L'omogeneità del mercato interno e dell'«acquis» è costitutivo dell'Unione europea e non è dunque negoziabile.

Utilità economica : un partner con un potenziale

Per l'economia svizzera, l'accesso esente da discriminazioni al mercato interno dell'UE, che aumenta di quasi 450 milioni di consumatori con l'estensione, sarà di grande importanza. Attualmente, si prevede che l'estensione si tradurrà in un aumento del tasso di crescita dell'economia svizzera. Stime prudenti valutano l'aumento del prodotto interno lordo (PIL) allo 0,25% o anche allo 0,5%, ciò che corrisponderebbe ad una progressione da uno a due miliardi di franchi, un piccolo aumento positivo per la crescita.

La Svizzera ha già concluso degli accordi di libero scambio con i paesi dell'Europa centrale ed orientale nell'ambito dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Gli ambienti economici e politici avevano dunque identificato il potenziale di questi paesi ed allacciato relazioni com-

merciali fruttuose: nel corso degli ultimi dieci anni, gli scambi con questi paesi sono aumentati di circa l'11% all'anno. E' giudizioso precisare, a titolo di confronto, che le esportazioni verso qualunque destinazione sono progredite solo del 2,4% in media durante lo stesso periodo. Nel 2002, gli scambi con questi paesi si sono saldati con un'eccedenza commerciale di circa 1,2 mia fr. per la Svizzera. L'estensione dei primi accordi bilaterali apporta una stabilità in materia di sicurezza del diritto nelle relazioni economiche con i nuovi paesi membri dell'UE. Per le imprese, essa migliora le opportunità di costituire reti di creazione di valore competitive.

Relazioni commerciali tra la Svizzera e i nuovi Stati membri dell'UE nel 2002

in milioni di franchi

	Esportazioni	Importazioni	Bilancio
Estonia	36.9	35.3	1.6
Lettonia	101.3	11.0	90.3
Lituania	75.1	24.9	50.3
Malta	61.5	5.1	56.4
Polonia	1140.7	471.7	669
Slovacchia	260.4	279.3	-18.9
Slovenia	261.5	184.3	77.2
Rep. Ceca	945.3	842.2	103.1
Ungheria	716.0	644.1	71.9
Cipro	92.0	5.7	86.3
Totale	3690.8	2503.6	1187.2

Fonte SECO, composizione propria

In generale, l'estensione degli accordi bilaterali I a dieci nuovi Stati aumenta il campo d'azione di suddetti accordi. Ciò rafforza le relazioni bilaterali nel contesto della politica d'integrazione della Svizzera. Dire che la libera circolazione delle persone comporterà una crescita della pressione migratoria è esagerato, tanto più che i nuovi membri dell'UE conosceranno le stesse restrizioni dei Quindici e dovranno fornire le stesse garanzie.

L'economia svizzera sostiene le autorità negli sforzi che esse operano per estendere la rete bilaterale a queste nuove economie dinamiche. Se la Svizzera rifiuta di estendere l'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri, l'insieme degli accordi bilaterali rischia di essere congelato dall'applicazione della «clausola della ghigliottina».

I nuovi Stati membri dell'UE

	Popolazione in mio.	PIL in mia. EUR	PIL in SPA* pro capite UE 15 = 100	Quota degli impieghi (in %)		
				Agricoltura	Industria e edilizia	Servizi
Estonia	1.4	6.6	37	7.0	34.7	68.3
Lettonia	2.4	7.7	29	14.4	26.8	58.7
Lituania	3.7	12.2	29	18.4	27.4	54.2
Malta	0.4	3.9	63	1.7	39.0	65.2
Polonia	38.7	171.0	39	18.7	31.1	50.3
Slovenia	2.0	19.5	71	9.6	37.7	52.7
Repubblica Ceca	10.3	55.0	58	5.2	39.9	54.8
Ungheria	10.0	49.5	52	6.5	33.8	59.8
Cipro	0.8	9.5	82	9.2	21.0	69.8
Slovacchia	5.4	20.9	48	6.9	37.3	55.8
Totale	75.1	354.7	45			
UE 15	377	8526	100	4.3	28.9	66.8

Fonte : Eurostat e Economic Briefing n° 28, Credit Suisse

*standard del potere d'acquisto

Bilaterali II: esigenze specifiche dell'economia

In confronto con gli accordi bilaterali I, i negoziati bilaterali sui dieci dossier in corso dall'estate 2002 permetterebbero di migliorare solo parzialmente il nostro ambiente economico. Il dossier dei « prodotti agricoli trasformati » costituisce tuttavia un'eccezione. Non è soltanto primordiale per il ramo dell'economia svizzera interessata, ma è anche interessante per le industrie dell'UE. Questo dossier è equilibrato, e si presta anche ad una « early harvest », vale a dire una conclusione rapida e un'entrata in vigore anticipata. Isolare l'accordo sui « prodotti agricoli trasformati » non avrebbe conseguenze negative sugli altri negoziati con l'UE, poiché ciò non perturberebbe l'equilibrio fra gli altri dossier.

Inoltre, la strategia del parallelismo in materia di negoziati applicata finora è già stata abbandonata in seguito all'aggiornamento del dossier sui servizi, che avrebbe pertanto facilitato le attività delle aziende.

Il risultato ottenuto nel dossier della « fiscalità del risparmio » è positivo. La Svizzera e tre Stati membri dell'UE, ossia l'Austria, il Belgio e il Lussemburgo, mantengono il segreto bancario – una carta essenziale della piazza finanziaria svizzera – grazie al prelievo di un'imposta alla fonte. Il provento di questa trattenuta d'imposta sarà versato in ragione del 75% ai paesi dell'UE. I clienti delle banche potranno scegliere fra la trattenuta d'imposta e la dichiarazione volontaria degli interessi percepiti dalle autorità fiscali del paese nel quale sono domiciliati. Nonostante il successo dei negoziati sulla fiscalità del risparmio, rimangono ancora da risolvere alcuni problemi. Per i negoziati futuri sul dossier di « Schengen » e della « lotta contro la frode », la Svizzera intende dar prova di fermezza, come è stato il caso per il segreto bancario.

In effetti, non si tratta di concludere i bilaterali II a qualunque prezzo. Inoltre, l'economia svizzera non garantisce in nessun modo l'adozione dell'insieme dei risultati dei negoziati in un solo decreto federale.

L'interesse della Svizzera per una UE economicamente solida

L'UE è il principale partner economico della Svizzera. E' quindi naturale che la Svizzera voglia che l'UE sia economicamente forte, che funzioni bene e che sia dotata di una legislazione favorevole all'economia. Le condizioni imposte dal patto di stabilità e di crescita

- > tasso d'inflazione e tasso d'interesse vicini ai tassi degli Stati membri dell'UE più stabili;
- > disavanzo del 3% al massimo del prodotto interno lordo;
- > indebitamento del 60% al massimo del prodotto interno lordo;

sono sempre più rimesse in discussione in seno all'UE. Tuttavia, un nuovo alleggerimento di questo patto avrebbe un impatto negativo per la Svizzera. Al contrario, un'altra evoluzione va a favore della Svizzera: i progressi dell'UE nella sua politica economica estera. Divenendo uno dei protagonisti delle misure di liberalizzazione decise nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), l'UE ha allontanato lo spettro della « fortezza Europa », che una volta suscitava timori. L'UE dà il tono aprendo mercati d'infrastrutture centrali (telecomunicazioni, energia, posta) ed influenza in maniera positiva l'agenda della Svizzera in materia di politica economica.

Partner commerciali della Svizzera nel 2002
Quota delle importazioni ed esportazioni (in %)

	Importazioni	Esportazioni
UE	80.4	60.0
AELS	0.2	0.4
Stati Uniti	5.3	11.0
Giappone	2.1	3.8
Asia	4.0	7.9
Europa dell'Est	2.2	3.3
Altri	5.8	13.6
Totale	100	100

Fonte : Direzione generale delle dogane

La preminenza dell'OMC

Nel confronto con altre economie europee, l'economia svizzera è fortemente orientata verso l'estero. Il vantaggio è che i rischi sono meglio diversificati, ma ciò comporta anche una maggior dipendenza nei confronti di regole affidabili ed applicabili a livello mondiale. L'OMC, il successore del GATT, svolge in proposito un ruolo preponderante. Dalla sua creazione nel 1995, essa tratta il commercio di merci nonché altri settori importanti per il commercio

estero. Pertanto, è essenziale che la Svizzera conceda la massima importanza al nuovo ciclo di negoziati il cui lancio è stato convenuto a Doha nel novembre 2001. Il dispositivo regolamentare di questa organizzazione ha pure una certa importanza nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE.

Commento

La politica d'integrazione della Svizzera costituisce una sfida di misura per la politica e l'economia. Innanzitutto devono essere adottate misure a livello nazionale. Nelle sue pubblicazioni « Europa : Opzioni per la Svizzera e riforme interne » e il « Concetto delle spese », l'Economiesuisse ha proposto misure per dinamizzare la piazza economica svizzera.

L'ampliamento dell'UE, al 1° maggio 2004, comporta l'estensione degli accordi bilaterali ai nuovi Stati membri dell'UE. Un referendum contro l'ampliamento non può essere escluso. Se dovesse aver luogo, tutti gli ambienti preoccupati per una certa apertura in Svizzera sarebbero chiamati a votare per l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE, al fine di prevenire la rimessa in discussione degli accordi bilaterali I. Infine si pone la questione di un consenso sulla politica d'integrazione futura della Svizzera. Possono i principali gruppi d'interesse mettersi d'accordo e procedere in modo pragmatico nell'interesse del paese e della sua economia? E' presente la volontà di proseguire sulla via dei bilaterali a medio termine, anche se questa strada si rivela difficile? Occorre identificare queste sfide e agire di conseguenza.