

Politica europea

Successo attraverso il pragmatismo

12 maggio 2006

Numero 9-1

dossier politica

Politica europea: il pragmatismo, garanzia di successo

L'essenziale in breve

Tenuto conto degli importanti cambiamenti avvenuti nel corso degli ultimi anni, sia nell'ambito dell'Unione europea, sia nelle relazioni tra l'UE e il nostro paese, s'impone un esame della politica europea della Svizzera. In considerazione della pubblicazione di una nuova valutazione sulla politica europea, annunciata dal Consiglio federale per l'inizio dell'estate 2006, *economiesuisse* ha analizzato le relazioni tra la Svizzera e l'UE. Esposte una prima volta in una presa di posizione pubblicata recentemente, queste riflessioni sono ora oggetto di un dossier politica.

La posizione di *economiesuisse*

Un'adesione della Svizzera all'UE non è interessante per l'economia svizzera. I guadagni d'efficienza provocati da un'adesione sarebbero ampiamente controbilanciati da numerosi problemi istituzionali e di politica economica. E' la via bilaterale che garantisce, anche in futuro, la necessaria flessibilità per una collaborazione pragmatica con l'UE. Anche se tale collaborazione non è semplice e può essere piena di ostacoli, essa ha già dato buoni risultati.

Indipendentemente dall'evoluzione della politica europea del nostro paese, l'economia svizzera ha interesse che l'UE sia economicamente forte, in grado di agire sul piano istituzionale e che si doti di una legislazione favorevole all'economia. Ma la nostra politica economica estera deve pure tener conto degli altri nostri partner commerciali. L'economia svizzera è in effetti particolarmente globalizzata.

Situazione iniziale

L'Unione europea è il principale partner economico della Svizzera. E il nostro paese è uno dei principali mercati d'esportazione dell'UE. Considerata questa interdipendenza è importante che l'economia svizzera mantenga buone relazioni con l'UE, poiché le imprese hanno bisogno di condizioni-quadro stabili e favorevoli. La politica europea della Svizzera rimane un elemento centrale dell'attività di *economiesuisse*. Dopo l'ultima analisi dettagliata in merito alla politica d'integrazione da parte degli ambienti economici, nell'ottobre 2002, si sono verificati dei cambiamenti importanti nell'ambito dell'Unione europea e nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE:

- prime esperienze con gli accordi bilaterali I (entrati in vigore il 1° giugno 2002);
- allargamento dell'UE a partire dal 1° maggio 2004 (dieci nuovi Stati membri);
- avvio di negoziati d'adesione con altri Stati;
- conclusione degli accordi bilaterali II e prime esperienze;
- nuova strategia economica estera della Svizzera (marzo 2005);

- rifiuto della Costituzione europea in Francia e in Olanda (2005);
- votazioni federali sui trattati di Schengen/Dublino e sull'estensione della libera circolazione delle persone (giugno/settembre 2005).

Tenuto conto di questi cambiamenti, il Consiglio federale ha deciso di presentare, verso la metà del 2006, un rapporto che espone diverse opzioni per la politica d'integrazione della Svizzera. Nella prospettiva di questo rapporto, la presente analisi, pubblicata nel mese di marzo 2006 in una presa di posizione, tende a indicare dal punto di vista dell'economia quale opzione di politica europea garantirebbe nel miglior modo la competitività della piazza economica svizzera. Inoltre, alcuni attori politici del nostro paese hanno pure esposto le loro idee circa il futuro orientamento della politica europea. Tuttavia, queste prese di posizione non sono convincenti. In effetti, una politica d'isolamento non ha futuro, non più di un'adesione all'UE. L'idea che la Svizzera possa aderire all'UE mantenendo una vasta serie d'eccezioni e di privilegi particolari è un'illusione. Gli ambienti economici, al

contrario, non formulano esigenze radicali né credono in tali illusioni: essi seguono una via pragmatica in materia di politica europea.

L'UE resta il principale partner economico della Svizzera

L'Unione europea è il principale partner economico della Svizzera. Oltre il 60% delle esportazioni svizzere sono destinate all'UE, da dove provengono oltre l'80% delle importazioni svizzere. Circa il 43% degli investimenti diretti svizzeri vanno a favore dei paesi membri dell'Unione. Nel 2004 le imprese svizzere occupavano più di 850'000 collaboratori nell'UE. Ma l'economia svizzera non dipende unilateralmente dall'UE, essa ne è pure uno dei principali mercati d'esportazione, precedendo perfino il Giappone e la Russia. Inoltre, esistono stretti legami tra le imprese svizzere ed europee, che sono spesso più intensi delle relazioni tra le imprese dell'UE.

A seguito di questa interdipendenza economica, buone relazioni tra la Svizzera e l'UE sono molto importanti per l'economia svizzera. Le nostre imprese hanno bisogno di condizioni-quadro stabili e favorevoli, sulle quali possano appoggiarsi gli attori del mercato. L'Accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e la CE ha posto le basi di queste condizioni-quadro. Fino al 1989 sono stati conclusi accordi speciali (assicurazioni, fisica termonucleare e fisica dei plasma, ad es.). Dopo il rifiuto da parte

della popolazione svizzera dell'adesione allo SEE nel 1992, l'interesse manifestato dai due partner per una maggiore integrazione è sfociato nei negoziati bilaterali. Alle fondamenta poste nel 1972 si sono aggiunti i primi accordi bilaterali del 1999, poi gli accordi bilaterali II del 2004.

La politica europea della Svizzera deve contribuire a consolidare la posizione della nostra economia. Pertanto la questione centrale è la seguente: chi assicura alla Svizzera condizioni-quadro favorevoli e rafforza la sua competitività internazionale?

Come sono oggi le relazioni tra la Svizzera e l'UE?

Esperienze positive con gli accordi bilaterali

Per l'economia il primo bilancio della via bilaterale è positivo. Gli accordi bilaterali I, in vigore dal 2002, permettono all'economia svizzera di accedere quasi senza discrimi-

nazione al mercato interno europeo. Al contrario, la concorrenza delle importazioni è aumentata; ciò si è tradotto in Svizzera in incitamenti alla crescita della produttività e ha comportato ripercussioni positive sul livello dei prezzi.

L'accordo sulla libera circolazione delle persone costituisce il perno degli accordi bilaterali I. Esso migliora il funzionamento e la flessibilità del mercato svizzero del lavoro e favorisce la mobilità dei salariati. Inoltre, gli altri accordi settoriali hanno permesso di abolire gli ostacoli tecnici al commercio¹, di garantire alle imprese svizzere l'accesso ai mercati pubblici europei alle stesse condizioni delle aziende europee, di aprire il mercato agricolo ad alcuni prodotti, di realizzare delle aperture nei servizi di trasporto (terrestre e aereo) e di assicurare la collaborazione con l'UE in materia di ricerca.

L'importanza dei primi accordi bilaterali per l'economia svizzera è ulteriormente cresciuta con l'estensione degli accordi bilaterali ai mercati in crescita dell'Europa dell'Est. La seconda serie di accordi bilaterali ha completato questa base già buona. I punti particolarmente positivi sono i seguenti: soppressione dell'imposizione alla fonte sui pagamenti di dividendi, interessi e licenze tra imprese partner, miglior accesso al mercato dell'UE per i prodotti agricoli trasformati e mantenimento del segreto bancario svizzero.

Nel complesso, la via bilaterale si è mostrata efficace nel regolare i nostri rapporti con l'UE. Gli accordi permettono alla Svizzera di sviluppare una

Indipendentemente dall'evoluzione della politica europea, la Svizzera ha interesse che l'UE sia economicamente forte, in grado di agire sul piano istituzionale e che si doti di una legislazione favorevole all'economia.

collaborazione più stretta nei diversi settori mantenendo nel contempo importanti interessi. Essi hanno permesso di soddisfare ampiamente i desideri dell'economia, che dispone ora con il suo principale partner di condizioni-quadro garantite dagli accordi internazionali, accordi ormai consolidati tramite l'approvazione in votazione popolare. Occorre pertanto ratificare e mettere in vigore tutti gli accordi. Per soddisfare le esigenze di un ambiente dinamico, i testi esistenti dovranno essere esaminati periodicamente e in maniera prospettiva, al fine di risolvere rapidamente e in modo pragmatico gli eventuali problemi che dovessero sorgere.

Priorità alla competitività mondiale

Il nostro paese intrattiene attivamente relazioni non sol-

¹ La ripresa della nozione europea d'armonizzazione delle prescrizioni giuridiche tecniche e delle norme costituisce un'importante condizione del libero scambio delle merci e dei servizi.

tanto con l'UE, ma è pure indirettamente coinvolto nelle evoluzioni e decisioni che avvengono a livello europeo. Dal 1988 le leggi svizzere sono sistematicamente esaminate dal punto di vista della loro eurocompatibilità. Con ciò che si definisce adattamento autonomo al diritto europeo, circa l'80% della legislazione svizzera è già eurocompatibile. L'economia preconizza di garantire la nostra competitività europea e mondiale, ciò che risponde meglio agli interessi del paese e a quelli della sua economia rispetto al solo principio di eurocompatibilità. Gli adattamenti al diritto europeo hanno un senso solo se migliorano la competitività globale della piazza economica svizzera.

Radicali cambiamenti per l'UE

L'UE non è un insieme statico, ma un progetto in costante cambiamento la cui finalità rimane aperta. Diversi sviluppi e problematiche interne all'UE si ripercuotono sulle relazioni con gli Stati terzi.

L'ultimo allargamento dell'UE ha posto fine alla separazione dell'Europa, ciò che ha rafforzato la stabilità e la sicurezza del continente. Anche se i "nuovi" paesi membri registrano una crescita economica molto più elevata degli altri, essi hanno ancora parecchia strada da percorrere per raggiungerli. L'allargamento suscita tuttavia la speranza che la forte crescita dei nuovi membri dell'UE e la loro abitudine alle riforme diano un nuovo slancio alla strategia di Lisbona². La concorrenza tra sistemi fiscali, ad esempio, è suscettibile di far apparire nuove soluzioni a taluni problemi, ciò che dal punto di vista economico è positivo. Ma l'allargamento dell'UE non è ancora terminato. Vi è disaccordo in seno all'UE sul calendario, l'ampiezza e la finalità del processo d'allargamento. Le evoluzioni future sono difficili da prevedere.

Dopo l'approvazione del progetto di Costituzione da parte di dieci Stati membri, il suo rifiuto nelle votazioni popolari che hanno avuto luogo in Francia e Olanda ha inferto un colpo al processo d'integrazione. In un'UE in piena espansione, alcune questioni come la ripartizione del potere, il metodo relativo alla presa delle decisioni e la capacità d'agire, nonché la prossimità dei cittadini e la legittimità democratica richiedono un chiarimento.

In questi ultimi anni il bilancio economico dell'UE è mitigato. L'obiettivo definito a Lisbona è lungi dall'essere raggiunto. Al contrario: in materia di crescita e di produttività

economica, esso ha perso terreno nei confronti dei suoi concorrenti dell'America del Nord e dei paesi asiatici emergenti. Le quote dell'UE nel commercio mondiale regrediscono. Il mercato interno non è sempre brillante ed è ancora molto frammentato, in particolare nel campo dei servizi. E' difficile in un'Europa con 25 membri realizzare riforme e prendere decisioni. Le divergenze interne sulle questioni sociali e di politica finanziaria sono importanti.

Riassumendo, si costata un'incertezza relativa all'evoluzione dell'UE nei settori dell'allargamento, delle riforme istituzionali, nonché della politica economica e sociale. Questo fattore d'insicurezza deve essere preso in considerazione in un'analisi dinamica delle opzioni di politica d'integrazione della Svizzera. Indipendentemente dalla via che seguirà in materia d'integrazione, la Svizzera ha un grande interesse ad essere circondata da un'UE economicamente forte, in grado di agire a livello istituzionale e dotata di una legislazione favorevole all'economia.

Cinque scenari

Adesione all'UE

La conclusione degli accordi bilaterali ha permesso di soddisfare i bisogni fondamentali dell'economia. Di conseguenza, il beneficio economico che la Svizzera potrebbe trarre da un'adesione è molto più debole di quanto si poteva pensare dieci anni fa. Tuttavia, un'adesione all'UE potrebbe tradursi in una maggiore efficienza. Essa apporterebbe all'economia svizzera un accesso illimitato al mercato interno dell'UE. Gli ostacoli non tariffali che sussistono verrebbero alleggeriti e soppressi per le transazioni transfrontaliere. Ma in altri settori bisognerebbe riprendere una legislazione europea sovente più complessa. Globalmente, ciò migliorerebbe la divisione del lavoro e avrebbe conseguenze positive sulla crescita della produzione e della prosperità. L'apertura dei principali mercati delle infrastrutture in Svizzera sarebbe inevitabile. La crescente intensità della concorrenza che ne deriverebbe aumenterebbe la pressione per effettuare cambiamenti strutturali e adattare il livello dei prezzi.

Conseguenze politiche

L'adesione permetterebbe al nostro paese di partecipare attivamente alla definizione della politica europea. Occorre tuttavia relativizzare la capacità di un piccolo Stato nel modellare e influenzare la politica dell'UE. In numerosi ambiti politici le decisioni non si prendono più all'unanimità, bensì a maggioranza qualificata. L'influenza di uno Stato dipende dalla sua capacità di assumere posizioni chiare, di comunicarle e di formare coalizioni con altri Stati membri. Per poter agire efficacemente in seno al-

² Durante il Consiglio europeo di Lisbona, nel marzo 2000, è stata definita una strategia per fare dell'Europa entro dieci anni l'economia più competitiva e più dinamica al mondo, basata sulla conoscenza, in grado di raggiungere una crescita economica durevole con un numero maggiore di posti di lavoro e di migliore qualità e una maggiore coesione sociale.

le diverse composizioni del Consiglio dei ministri, la Svizzera dovrebbe adattare il suo sistema di governo.

La democrazia diretta e il federalismo non sarebbero certo rimessi in discussione da un'adesione all'UE, ma subirebbero sicuramente alcune restrizioni. Nei settori politici comunitari, il diritto di referendum del popolo svizzero sarebbe fortemente relativizzato. I risultati delle votazioni popolari non dovrebbero essere contrari al diritto europeo. In numerosi altri settori verrebbe mantenuta la configurazione nazionale della legislazione (nei settori politici dove l'UE non applica una regolamentazione uniforme) o almeno nell'ambito della trasformazione (questioni relative al mercato interno), ciò che salvaguarderebbe il diritto nazionale d'iniziativa e di referendum. La tradizione politica di diversi paesi membri importanti dell'UE sarebbe difficilmente compatibile con l'esigente concezione federalista della Svizzera. Alcuni studi mostrano che il margine di manovra dei Cantoni tenderebbe piuttosto a diminuire.

Un'adesione all'UE provocherebbe inoltre costi diretti. Secondo le stime dell'Ufficio federale dell'integrazione del 1999, l'importo annuale netto di trasferimento all'UE sarebbe dell'ordine di 4 - 5 miliardi di franchi. Con l'allargamento dell'UE, questa somma sarebbe senza dubbio ancora superiore. La Svizzera diventerebbe così il maggior contribuente pro capite. L'adesione comporterebbe inoltre una partecipazione unica in capitale alla Banca europea d'investimento (circa 880 milioni di franchi) e una perdita di "signoraggio"³ di quasi un miliardo di franchi all'anno a seguito dell'abbandono del franco svizzero. Anche sottraendo i costi legati al fatto che non siamo membri dell'UE, il bilancio della Confederazione risentirebbe pesantemente di un'adesione. Gli ambienti economici ritengono che un aumento della quota-parte dello Stato non possa essere tollerato. Bisognerebbe dunque compensare questi contributi con riduzioni delle spese in altri settori di bilancio della Confederazione.

Conseguenze economiche

Nella sua presa di posizione dell'ottobre 2002, l'economie-suisse ha passato in rassegna tutti i settori politici interessati. Le constatazioni di allora rimangono per principio valide. Un'adesione avrebbe conseguenze negative in tre settori.

La ripresa della moneta comune sopprimerebbe il rischio del corso di cambio, i costi delle transazioni diminuirebbero e la trasparenza aumenterebbe. La Banca Nazionale Svizzera perderebbe tuttavia la propria autonomia in materia di politica monetaria, che sarebbe delegata alla

Banca Centrale Europea. L'abbandono del vantaggio dei tassi d'interesse e la scomparsa del franco svizzero (una delle cinque divise più importanti al mondo) avrebbero ripercussioni negative sull'attrattività della piazza economica svizzera. In un'economia con forte intensità di capitale, tassi d'interesse bassi rappresentano un vantaggio competitivo molto importante. La perdita di signoraggio evocata prima verrebbe ad aggiungersi.

L'adesione all'UE comporterebbe una profonda revisione del sistema fiscale svizzero. L'IVA sarebbe armonizzata e la Svizzera dovrebbe riprendere il tasso minimo dell'UE, ossia il 15%. Si può dubitare che una revisione totale del regime finanziario federale abbia un effetto neutro sulla politica fiscale. Sensibili effetti negativi deriverebbero dagli sforzi attuali dell'UE nel limitare la concorrenza fiscale nazionale e internazionale, nel promuovere l'armonizzazione nel settore fiscale, unicamente formale in un primo tempo e nel condannare il segreto bancario attraverso lo scambio d'informazioni.

Alcuni regolamenti dell'UE concernenti la protezione contro il licenziamento, la limitazione della durata del lavoro e la partecipazione aziendale dei salariati vanno molto più lontano dell'attuale diritto svizzero del lavoro. Esiste inoltre una tendenza ad armonizzare la regolamentazione del mercato del lavoro e la politica sociale, ciò che, nella prospettiva dell'economia, contraddice una sana concorrenza in questi settori. Il mercato svizzero del lavoro, relativamente flessibile e modellato dai partner sociali, sarebbe maggiormente regolamentato. I lavoratori e le imprese ne subirebbero le conseguenze.

Altri fattori da tenere in considerazione

Nella prospettiva di un'eventuale adesione della Svizzera all'UE, altri tre fattori d'incertezza devono essere presi in considerazione. Il primo concerne la direzione che sceglierà l'Unione in materia di politica economica e sociale. Nella ricerca di una soluzione adeguata alla crisi attuale, sembrano evidenziarsi due poli. Da una parte, i sostenitori del modello anglosassone, aperti ad un'integrazione economica, vedono le opportunità dell'Unione in un grande mercato liberalizzato. Dall'altra parte, i fautori di un'integrazione politica più spinta, basata sul "modello sociale" europeo. Si ignora ancora al momento attuale quale sarà la direzione che l'UE assumerà a lungo termine. L'incertezza che pesa su questa evoluzione, associata alla dinamica propria dell'UE, fa seriamente dubitare dell'interesse dell'adesione per l'economia svizzera. E' questa la ragione per cui bisognerebbe tendere verso una forma d'integrazione nella quale il nostro paese possa reagire con una certa flessibilità alle evoluzioni dell'UE.

³ Signoraggio: entrate provenienti dall'acquisto da parte della Banca Nazionale Svizzera di attivi portatori di interessi con moneta centrale non portatrice di interessi.

Panoramica degli accordi bilaterali Svizzera-UE

1999 Accordi bilaterali I Libera circolazione delle persone Ostacoli tecnici al commercio Mercati pubblici Ricerca Commercio di prodotti agricoli Trasporti terrestri Trasporti aerei	2004 Accordi bilaterali II Fiscalità del risparmio Lotta contro la frode Schengen/Dublino Prodotti agricoli trasformati Ambiente Statistica Programma media Programmi di formazione Imposizione delle pensioni
1972 Accordo di libero scambio	

In secondo luogo, si tratta di tener conto dello statuto futuro di un paese terzo in seno all'Europa. Dopo l'allargamento dell'UE rimarranno, al di fuori dell'Europa, solo i quattro Stati membri dell'AELS, alcuni paesi della CEI, gli Stati dei Balcani e piccoli Stati. In un ambiente globale non sarà semplice rappresentare gli interessi della Svizzera e un coordinamento può rivelarsi giudizioso per regolare alcuni problemi transfrontalieri. Inoltre, gli Stati terzi assumono pure certe funzioni di equilibrio e possono così svolgere un ruolo di mediatore.

Infine, la questione dell'adesione è politica. Ma nessuna maggioranza politica o popolare si delinea a suo favore in Svizzera.

L'adesione all'UE non è un'opzione

Per l'economia svizzera l'adesione all'UE non è un'opzione. Gli accordi bilaterali soddisfano i principali desideri dell'economia. Il guadagno d'efficienza legato a un'adesione all'UE sarebbe controbilanciato da numerosi problemi istituzionali e di politica economica.

Adesione su misura

Per attenuare le conseguenze negative di un'adesione all'UE in alcuni settori istituzionali economici svizzeri, la proposta di un'adesione „su misura“ o di un'adesione „light“ viene spesso discussa nei dibattiti politici. L'idea sarebbe quella di accettare degli abbandoni di sovranità solo in alcuni settori. Queste ipotesi sono poco realistiche. Bisogna

Le associazioni economiche svizzere sono presenti in Europa

La politica europea della Svizzera è uno dei temi centrali di economiesuisse. La politica europea è regolarmente oggetto di dibattiti in seno al comitato dell'associazione, nella sua commissione di politica economica estera e nel gruppo di lavoro "relazioni con l'Unione europea, GRECO".

Tenuto conto delle strette relazioni economiche tra la Svizzera e l'UE, le associazioni economiche hanno bisogno di una buona rete di relazioni a livello internazionale, al fine di conoscere le evoluzioni in corso nell'Unione europea e di poter di conseguenza reagire. economiesuisse è membro dell'organizzazione mantello dell'economia europea (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe UNICE). Questa affiliazione le permette di partecipare attivamente alle attività degli organi dirigenti di questa associazione e dei suoi gruppi di lavoro, di cui sono membri numerosi delegati di imprese svizzere. Inoltre, la rappresentazione degli interessi dell'economia svizzera è assicurata dall'ufficio permanente di economiesuisse a Bruxelles. Questo ufficio non serve soltanto da collegamento con l'UNICE, ma anche nei confronti della Commissione europea, della Missione svizzera presso l'UE, dell'AELS e dei rappresentanti dell'economia svizzera che cercano di entrare in contatto con le istituzioni dell'UE. Inoltre, diversi membri di economiesuisse partecipano ai lavori di organizzazioni europee settoriali.

piuttosto partire dall'idea che la maggioranza degli Stati membri non sarebbe pronta a concedere un'integrazione parziale a uno Stato terzo. Inoltre, tale decisione dovrebbe essere presa all'unanimità.

Adesione allo SEE

Con l'allargamento dell'UE a partire dal 1995, lo SEE ha nettamente perso d'importanza. Non solo per l'UE, anche per la Svizzera lo SEE non ha più lo stesso interesse. Dal momento che importanti settori sono ormai coperti dagli accordi bilaterali, per l'economia non c'è più bisogno di aderire allo SEE. Ciò in particolare poiché le esperienze dei paesi dell'AELS membri dello SEE sono contrastanti. Secondo gli ambienti economici svizzeri, il trattato che istituisce lo SEE obbliga i paesi che vi partecipano a riprendere automaticamente l'"acquis" comunitario in un'ampiezza e in settori tali che esso potrebbe avere un impatto negativo. L'acquis comunitario attuale è diverso da quello sul quale vertevano le discussioni del 1992. Ad esempio vi sono state integrate alcune disposizioni comunitarie in materia di politica sociale.

Unione doganale

Se la Svizzera aderisse all'Unione doganale europea, tutti i dazi doganali tra la Svizzera e l'UE sarebbero aboliti. La denominazione d'origine diventerebbe superflua e tutti i controlli di merci alla frontiera sarebbero tolti. Le imprese beneficerebbero soprattutto dell'abbandono delle formalità doganali (costi di transazione), nonché di un rafforzamento della sicurezza giuridica negli scambi di merci.

Ma non bisogna dimenticare che gran parte degli ostacoli non tariffali al commercio possono pure essere tolti senza che la Svizzera aderisca all'Unione doganale, negoziando ad esempio la ripresa del principio del Cassis di Digione⁴. La soppressione della protezione doganale permetterebbe ai consumatori di approfittare di diminuzioni di prezzo sui prodotti agricoli. La pressione concorrenziale verrebbe ad appoggiare i necessari cambiamenti strutturali nel settore primario.

Riprendendo la politica commerciale estera dell'UE, la Svizzera dovrebbe cedere la sua sovranità in materia di politica commerciale. Le sue competenze sarebbero ampiamente limitate in importanti settori dell'OMC e assunte dall'UE. La politica economica estera dell'UE, più difensiva

in alcuni settori, verrebbe applicata anche alla Svizzera. La Svizzera non potrebbe più salvaguardare i propri interessi economici specifici, come faceva finora. La sua rete di accordi di libero-scambio sarebbe sostituita da quella dell'UE e il nostro paese non avrebbe più la possibilità di concludere da solo alcun trattato.

La tariffa doganale estera media dell'UE per i prodotti industriali è del 4,1%, mentre è del 2,3% in Svizzera. In caso di adesione la Svizzera dovrebbe aumentare le sue tariffe doganali per alcuni beni industriali, ciò che comporterebbe conseguenze negative sul livello dei costi e dei prezzi svizzeri e sulla competitività dei settori interessati. Inoltre, la Svizzera dovrebbe riprendere integralmente la pesante legislazione doganale europea e la corrispondente giurisprudenza europea. Secondo ogni probabilità essa dovrebbe pure riprendere il tasso minimo di IVA comunitario del 15%, per evitare di provocare distorsioni della concorrenza.

L'adesione all'Unione doganale non obbligherebbe soltanto la Svizzera a sottomettersi alla politica economica estera dell'UE. Altri settori politici vi sono strettamente associati, come l'agricoltura, i diritti della proprietà industriale e la protezione dei consumatori. In questi settori la Svizzera dovrebbe mettere in vigore varie direttive dell'UE o talune parti di queste direttive senza diritto di co-decisione. Nel complesso gli inconvenienti economici e politici la spunterebbero, sebbene l'Unione doganale non costituisca un'opzione vantaggiosa della politica d'integrazione.

Continuazione del bilateralismo

Finora, il successo dei negoziati bilaterali si è basato su un equilibrio fra vantaggi e concessioni, sul legame stabilito tra i diversi settori di negoziazione, su compensazioni indirette e sull'abilità nel negoziare. Nel complesso i negoziati bilaterali sono un processo complicato, che non dovrebbe semplificarsi in futuro. Con il numero crescente di Stati membri, la volontà e la capacità dell'UE di negoziare soluzioni specifiche con Stati terzi tendono a diminuire. La negoziazione e l'adozione di soluzioni particolari assorbono risorse che potrebbero essere utilizzate altrove in maniera più efficace. Per l'UE l'importanza politica ed economica relativa della Svizzera diminuisce. Inoltre, le critiche degli Stati membri dell'UE nei confronti della Svizzera stanno aumentando e non sono da escludere tentativi di metterci sotto pressione.

Ma anche per la Svizzera il bilateralismo, nella sua forma attuale, comporta potenziali rischi. Ad ogni tappa di

La via bilaterale si è rivelata efficace e permette una buona collaborazione orientata verso la risoluzione dei problemi.

⁴ Secondo il principio del „Cassis di Digione” un prodotto la cui vendita è autorizzata in uno Stato può circolare in tutti gli altri Stati.

allargamento dell'UE, i negoziati bilaterali nel loro complesso sono rimessi in discussione (clausola ghigliottina). Si pone inoltre la questione della praticabilità futura della via bilaterale.

Occorre costatare in primo luogo che, grazie alla messa in vigore rigorosa del bilateralismo, il nostro paese ha nei confronti dell'UE una posizione più solida che mai. Da una parte, gli interessi dell'economia sono ampiamente soddisfatti. Dall'altra parte, dagli accordi bilaterali il risulta che la Svizzera ha la volontà di risolvere i problemi transfrontalieri (asilo, lotta contro la frode) attraverso la collaborazione internazionale. Nel settore dei trasporti (NTFA) e attraverso il sostegno economico a favore dei paesi dell'Europa orientale, la Svizzera fornisce un contributo considerevole. Il contributo a favore della coesione economica e sociale previsto dal Consiglio federale è parte integrante della nostra politica europea. Nella misura in cui la questione della compensazione è regolata in maniera soddisfacente da parte del Consiglio federale, questo contributo è positivo secondo gli ambienti economici. Inoltre, il chiaro "sì" espresso in occasione delle due votazioni popolari ha rafforzato la fiducia dell'UE nei nostri confronti. L'UE dovrebbe di conseguenza mostrarsi in futuro più aperta verso la ricerca di soluzioni bilaterali.

In secondo luogo, il bilateralismo è per definizione nell'interesse reciproco delle due parti. Considerata la limitatezza delle interazioni economiche e il trasferimento di

competenze dagli Stati membri all'Unione, la collaborazione potrà ulteriormente svilupparsi in nuovi settori. Si tratterà piuttosto di risolvere questioni specifiche in settori strettamente definiti, in maniera pragmatica e nel reciproco interesse delle due parti. Si profilano già all'orizzonte questioni concrete nei settori dei trasporti, dell'energia, della navigazione via satellite e della lotta contro le pandemie.

La Svizzera e l'UE hanno concluso un insieme complesso di circa 180 trattati di portata e contenuti diversi. Per semplificare e consolidare l'applicazione e la messa in vigore degli accordi esistenti, il Consiglio federale vuole studiare la possibilità di stipulare un accordo-quadro con l'UE. Per l'economia tale accordo merita di essere esaminato, ma deve fornire un valore aggiunto alle due parti (sistematico, trasparenza, istituzionalizzazione del dialogo, procedura di gestione delle crisi). Per contro, un eventuale accordo-quadro non deve costituire un mezzo di pressione sulla Svizzera, ad esempio nel campo fiscale o in altri settori.

Dal punto di vista dell'economia, la via bilaterale, an-

che se non facile, costituisce la sola via praticabile in un futuro prevedibile. Essa favorisce la sicurezza del diritto, permette una collaborazione orientata alla ricerca di soluzioni e gode in Svizzera della maggioranza. La via bilaterale offre al nostro paese il margine di manovra di cui ha bisogno, tenuto conto dell'incertezza che regna a proposito dello sviluppo dell'UE.

Il multilateralismo e gli accordi bilaterali con importanti partner economici non europei

L'importante questione dei nostri rapporti con l'Europa non deve far dimenticare che le imprese svizzere sono attive a livello mondiale. Nel confronto con altre economie europee, l'economia svizzera è fortemente rivolta verso l'estero. Questa politica offre il vantaggio di meglio diversificare i rischi, ma comporta pure una maggiore dipendenza nei confronti di regole chiaramente definite e applicabili a livello mondiale. L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) elabora queste regole nell'ambito di un regime commerciale multilaterale. Esse proteggono dal protezionismo, dalla discriminazione, dall'arbitrio e dall'influenza incontrollata dei grandi blocchi commerciali. Secondo l'economia svizzera bisogna concedere priorità assoluta alla conclusione del ciclo di negoziati di Doha. Se non si riescono ad ottenere progressi sostanziali, la ten-

denza attuale al rafforzamento del regionalismo e del bilateralismo proseguirà. Per la Svizzera questa evoluzione potrebbe tra-

Secondo l'economia svizzera bisogna concedere la priorità assoluta alla conclusione del ciclo di negoziati di Doha.

dursi in una discriminazione delle sue esportazioni sui mercati terzi. Si tratta dunque, parallelamente alla via multilaterale, di sviluppare le relazioni economiche bilaterali con importanti partner commerciali extra-europei. La strategia economica estera adottata nel marzo 2005 dal Parlamento va nella giusta direzione.

Conclusione: necessarie riforme interne e pragmatismo verso l'estero

L'economia svizzera si impegna per una politica europea pragmatica. I principi dell'economia di mercato devono servire da filo conduttore. L'economia è favorevole all'apertura dei mercati, anche se quest'ultima può rivelarsi dolorosa per alcuni attori, ed essa combatte gli interventi statali che ne ostacolano i meccanismi. Sfortunatamente, tali tendenze sono sempre percettibili nell'UE. I guadagni d'efficienza derivanti da un'integrazione svolgerebbero certamente un ruolo economico importante, ma una ripresa delle politiche finanziaria, fiscale e monetaria europee, nonché la politica dell'impiego e la politica socia-

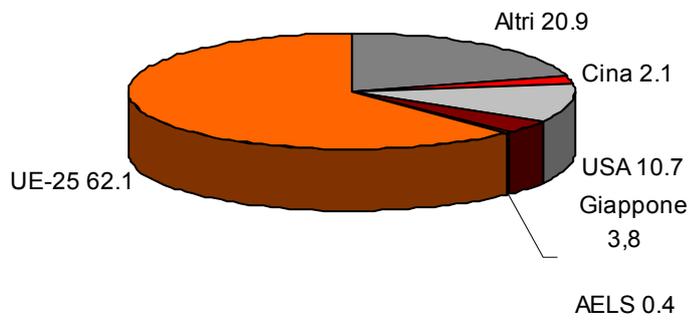
le avrebbero un impatto piuttosto negativo sulla competitività delle imprese svizzere. L'adesione all'UE non costituisce dunque un'opzione dal punto di vista dell'economia svizzera.

Il bilateralismo ha mostrato la sua efficacia nelle nostre relazioni con l'Unione europea ed ha permesso una collaborazione orientata alla risoluzione dei problemi. Sebbene con la crescita del numero degli Stati membri la volontà e la capacità dell'UE di negoziare soluzioni particolari tenda a diminuire, la via bilaterale resterà in futuro praticabile. Il bilateralismo deve dunque essere sviluppato laddove le due parti vi trovano un loro interesse.

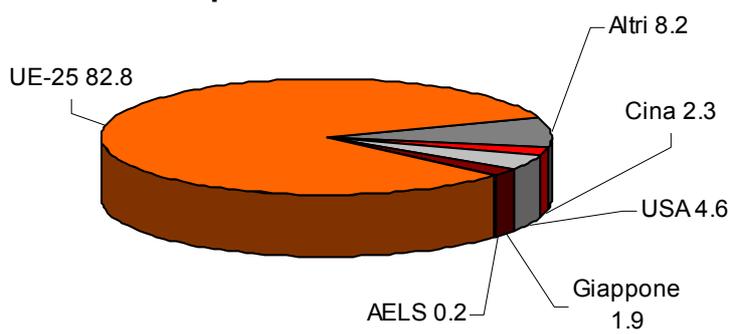
Nel confronto con altre economie europee, l'economia svizzera è fortemente rivolta verso l'estero. *economiesuisse* sostiene i principi della competitività mondiale, ciò che presuppone una strategia economica estera globale. Bisogna proseguire con coerenza le riforme del mercato interno (politica finanziaria e fiscale, infrastrutture, agricoltura, ecc.). Un mercato interno più competitivo stimola la crescita, aumenta la competitività e crea un margine di negoziazione per accordi internazionali. In materia di relazioni economiche estere, bisogna sostenere la liberalizzazione del commercio estero e un accesso non discriminatorio ai mercati a livello mondiale. Nell'ambito multilaterale dell'OMC si potrà meglio proseguire questo obiettivo. Inoltre, bisogna intrattenere ed estendere le relazioni bilaterali non soltanto con l'UE, ma anche con altri importanti mercati.

Grafico: Commercio estero della Svizzera secondo i paesi

Esportazioni 2005 in %



Importazioni 2005 in %



Fonti: AFD (2006); Eurostat (2006)