

Sergio Rossi e Guillaume Vallet

Le relazioni economiche tra Svizzera e Unione europea

Questo articolo intende esporre i legami che la Svizzera ha stretto con l'Unione europea (UE) e con i suoi predecessori nell'arco degli ultimi sessant'anni, allo scopo di capire la natura particolare di queste relazioni dal punto di vista economico. In effetti, sebbene si trovi nella «zona naturale degli scambi» (Krugman, 1991) dell'UE, la Svizzera non fa parte di quest'ultima e non intende aderirvi nel breve e medio termine. Per delle ragioni economiche, monetarie e politiche, sin dalla firma del Trattato di Roma nel 1957 con il quale fu istituita la Comunità economica europea (CEE), la Svizzera ha privilegiato la modalità di integrazione politica più blanda, al fine di preservare la propria sovranità in ambito politico e monetario. Purtuttavia, la sua posizione geografica e l'orientamento geografico delle sue esportazioni commerciali fanno dell'UE un mercato indispensabile per l'economia elvetica.

Per queste ragioni, la politica europea della Svizzera cerca di conciliare due dimensioni contrastanti: la massima integrazione economica con l'UE e la massima indipendenza politica da essa. In altre parole, la Svizzera vuole preservare la sua «integrazione non adesiva» nei confronti dell'UE (Vallet 2010). Se questo atteggiamento è interessante per la Svizzera, esso le pone ciononostante un certo numero di sfide importanti per il futuro.

Questo articolo analizza dunque le relazioni tra la Svizzera e l'UE seguendo la struttura portante dell'integrazione non adesiva elvetica. La prima sezione riassume sessant'anni di relazioni intense e problematiche tra le parti. La seconda sviluppa l'analisi di queste relazioni mostrando che l'integrazione non adesiva della Svizzera all'UE appare efficace ma è sottoposta a diverse tensioni. La terza sezione immagina l'evoluzione del modello di integrazione non adesiva nel prossimo futuro. Le conclusioni riassumono gli elementi principali dell'analisi.

Breve retrospettiva delle relazioni economiche tra la Svizzera e l'Unione europea

Sin dagli albori dell'analisi economica, la questione dell'integrazione di paesi diversi a seguito delle loro relazioni commerciali ha interessato molti economisti. Per esempio, al di là delle loro posizioni diverse sull'utilità del libero scambio sul piano internazionale, si sono interes-

Sergio Rossi
Guillaume Vallet

sati alla questione sia i “mercantilisti”, sia i “classici”. Uno dei maggiori autori del pensiero classico, Adam Smith, considerava che l’espansione dei mercati è un elemento fondamentale per le attività economiche. Egli rilevò tuttavia l’interesse degli scambi di prossimità più che l’ampiezza del commercio internazionale, dando la stura a diverse riflessioni sul ruolo svolto dalla prossimità geografica e da quella economica – cioè il grado di sviluppo di una nazione – nella dinamica degli scambi commerciali. Più recentemente, questa analisi è stata sviluppata da economisti come Paul Krugman (che nel 2008 ha ricevuto il “premio Nobel” per la scienza economica). Egli fece notare che delle nazioni vicine in termini geografici ed economici possono facilmente concedersi a vicenda delle facilitazioni commerciali, che rappresentano uno stimolo per aumentare il loro grado di integrazione, in modo particolare mediante l’istituzione di zone di scambio preferenziali. In questo contesto, Krugman (1991) fa riferimento alle zone naturali degli scambi, vale a dire delle zone entro cui, in assenza di barriere e di accordi preferenziali, gli scambi commerciali sarebbero più intensi che con il resto del mondo.

Questi elementi di analisi economica sono utili per situare e capire la posizione della Svizzera di fronte all’Unione europea. Infatti, sebbene si trovi nel cuore della dorsale europea e sia attorniata dall’UE – ciò che la inserisce nella “zona naturale degli scambi” europea –, la Svizzera non ne fa parte. La figura 1 mostra chiaramente questo paradosso con riferimento agli elementi di analisi riassunti sopra. **[INSERIRE QUI LA FIG. 1]**

Per spiegare questo evidente paradosso, vale la pena di insistere sulle ragioni della postura elvetica. Anzitutto, sul piano politico, la Svizzera insiste sull’indebolimento del “triangolo identitario nazionale” (i cui vertici rappresentano la neutralità, il federalismo e la democrazia diretta) a seguito del trasferimento di sovranità alle istituzioni dell’UE (Vallet 2010). In realtà, secondo molti politici svizzeri, questo “triangolo” è storicamente una “utopia fondatrice” della coesione e dell’identità nazionali. Per questo motivo, la Svizzera ha voluto prendere le distanze dall’integrazione economica europea sin dalla firma del Trattato di Parigi che ha istituito la Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA) nel 1951 e del Trattato di Roma che nel 1957 ha dato origine alla Comunità economica europea (CEE), precorritrice dell’UE. Ciò dimostra che, sin dall’inizio della costruzione europea, la Svizzera ha voluto limitare al massimo l’integrazione politica, considerando sempre i propri interessi economici, che dipendono anche dall’estero.

Gli aspetti di ordine economico sono infatti sempre menzionati a questo riguardo. Se la Svizzera dipende storicamente dai mercati europei¹, come spiegheremo nella prossima sezione, è tuttavia anche aperta agli scambi commerciali con il resto del mondo, ossia al di fuori dell’UE. Il suo grado di apertura (pari al 45% del prodotto interno lordo, PIL) include non soltanto i paesi dell’UE, ma anche le nazioni asiatiche e

¹ Per esempio, al momento della firma del Trattato di Parigi, il 75% delle importazioni svizzere di carbone, acciaio e ferro avevano

origine nei sei paesi della CECA (Germania, Benelux, Francia e Italia).

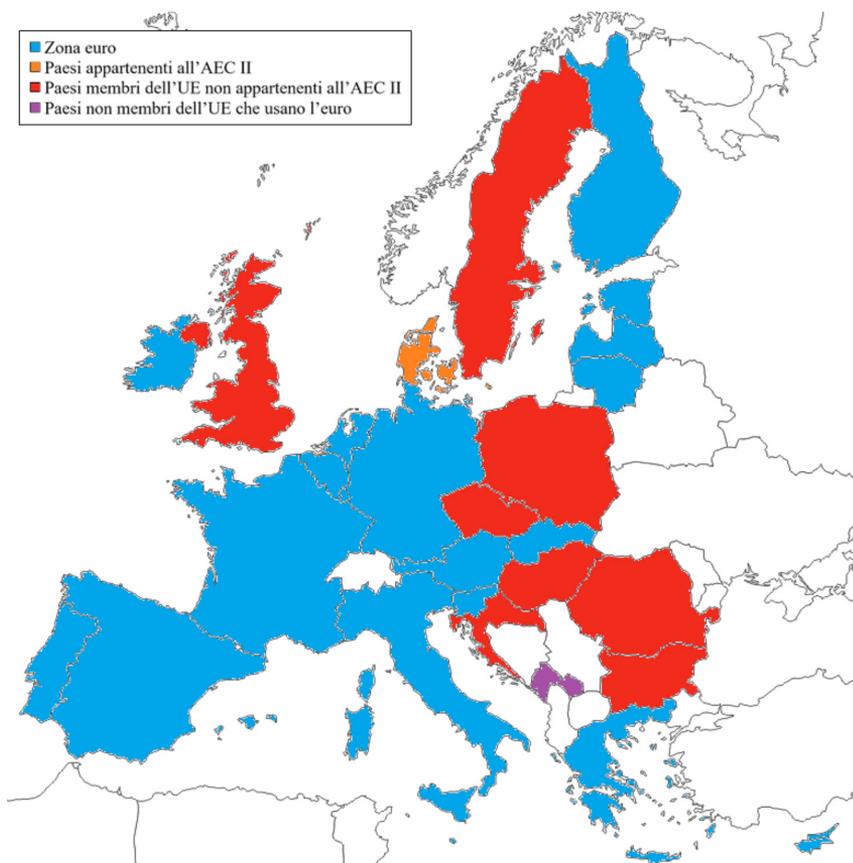


Fig. 1 – La Svizzera nel cuore dell'Unione europea. L'AEC II è l'Accordo europeo di cambio dell'attuale Sistema monetario europeo per i paesi membri dell'UE che non hanno ancora adottato l'euro. Fonte: elaborazione degli autori.

soprattutto gli Stati Uniti. Ciò significa, da un punto di vista economico, che la Svizzera è “tra due mondi”, ossia l'UE da un lato e numerosi paesi extra-europei dall'altro. Essi sono certamente di importanza diversa, ma mostrano in ogni caso che la situazione economica in Svizzera non può essere immaginata nel contesto della sola dipendenza dai mercati europei. Se gli Stati Uniti sono il primo partner commerciale della Svizzera dopo la Germania, occorre notare che la specializzazione industriale svizzera nella “vecchia economia” (macchine-utensili, chimica e farmaceutica, orologeria) ha rafforzato i legami tra questo paese e i mercati emergenti, in particolare in Asia.

D'altro canto, la struttura produttiva dell'economia svizzera mostra che il suo tessuto aziendale è formato in prevalenza da piccole e medie imprese (PMI) orientate verso il mercato domestico, che a priori sembrano meno dipendenti dagli scambi internazionali. I dati nelle tabelle 1 e 2 lo confermano. **[INSERIRE QUI LA TAB. 1 e 2]**

Inoltre, la Svizzera è una piazza finanziaria europea importante al di fuori dell'UE, le cui transazioni con delle persone fisiche o giuridiche non residenti in questo paese sono molto rilevanti. Grazie anche al prestigio della propria moneta nazionale, la Svizzera può disporre di un vantaggio comparato preponderante sul piano finanziario. In effetti, il settore finanziario elvetico rappresenta storicamente in media circa il 10% del PIL.

Tab. 1 – Ventaglio delle imprese in Svizzera secondo il settore di attività, 2015. Fonte: Ufficio federale di statistica (elaborazione degli autori).

<i>Numero di collaboratori</i>	<i>Numero di imprese</i>			<i>Totale</i>
	<i>nel settore primario</i>	<i>nel settore secondario</i>	<i>nel settore terziario</i>	
fino a 9	54 963	74 236	390 498	519 697
da 10 a 49	318	12 671	22 224	35 213
da 50 a 249	21	2 631	4 351	7 003
più di 249	0	448	817	1 265
Numero di imprese	55 302	89 986	417 890	563 178
Numero di posti di lavoro*	159 923	1 098 391	3 045 006	4 303 320

* Equivalenti a tempo pieno.

Tab. 2 – Ventaglio delle imprese e degli impieghi in Svizzera secondo la dimensione dell'impresa e il mercato di riferimento, 2015. Fonte: Ufficio federale di statistica (elaborazione degli autori sulla base del modello di Ganser et al. 2003).

	<i>Mercato di riferimento</i>	
	<i>mercato mondiale</i>	<i>mercato interno</i>
<i>grandi imprese</i>	<i>Global players</i> svizzeri nei rami della farmaceutica, della chimica, dell'alimentare, delle macchine-utensili, dell'orologeria, delle banche, delle assicurazioni.	Grande distribuzione legata direttamente o indirettamente allo Stato e grandi cooperative.
<i>Dimensione</i>	<i>10% degli attivi svizzeri</i>	<i>20% degli attivi svizzeri</i>
<i>piccole e medie imprese</i>	PMI innovanti e molto integrate nel mercato mondiale.	PMI svizzere "tradizionali" presenti essenzialmente sul piano nazionale, locale o cantonale (costruzione, artigianato, banche, alimentazione, servizi diversi).
	<i>10-15% degli attivi svizzeri</i>	<i>55-60% degli attivi svizzeri</i>

La disponibilità di capitali in Svizzera comporta dei tassi di interesse inferiori a quelli nel resto del mondo (Laurent & Vallet 2014). Il paese beneficia così di un "bonus" dei tassi di interesse (Kugler & Weder 2002) che potrebbe venir meno nel caso di una sua adesione all'UE e soprattutto alla zona euro. Storicamente, i tassi di interesse reali, ossia al netto dell'aumento dei prezzi, sono stati inferiori in Svizzera rispetto agli altri paesi europei sin dalle origini della costruzione europea.

Dato che l'adesione all'UE impone di entrare nella zona euro riprendendo l'"acquis communautaire", ciò implicherebbe che i tassi di interesse svizzeri dovrebbero salire allineandosi a quelli di Eurolandia, riducendo perciò la competitività dell'economia elvetica a seguito dell'aumento dell'onere finanziario per gli investimenti delle imprese che non possono o non vogliono accedere al mercato dei capitali. Benché l'esistenza di un "rischio-paese" differente potrebbe favorire la Svizzera all'interno di Eurolandia, la nuova struttura dei tassi di interesse potrebbe comportare un aumento di quelli a lungo termine nell'economia elvetica. Parimenti, gli ambienti bancari svizzeri temono che una adesione elvetica all'UE rimetta in discussione il segreto bancario svizzero per i residenti, alimentando così una fuga di capitali che

danneggerebbe la piazza finanziaria nazionale. In definitiva, da questo punto di vista, restare fuori dall'UE è essenziale per l'economia svizzera al fine di conservare uno dei suoi principali vantaggi comparati, ossia il segreto bancario e i bassi tassi di interesse. Le forti tensioni a questo riguardo tra la Svizzera e gli altri paesi membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) – tra cui si trovano le nazioni dell'UE – dopo lo scoppio della crisi finanziaria globale nel 2008 mostrano che si tratta di un punto sensibile.

L'insieme di questi argomenti di carattere politico, economico e finanziario giustificano l'atteggiamento reticente della Svizzera riguardo all'UE. Da un punto di vista storico, è perciò importante ricordare che la Svizzera, con altre nazioni², il 4 gennaio 1960 firmò la Convenzione di Stoccolma che ha istituito l'Associazione europea di libero scambio (AELS). L'adesione della Svizzera all'AELS illustra la sua sfiducia nei confronti della diversa modalità di integrazione europea rappresentata dall'UE e dai suoi precursori. In effetti, l'obiettivo dell'AELS era, a quel tempo, di rappresentare una alternativa di lungo termine alla dinamica dell'UE, privilegiando un approccio minimalista all'integrazione, con una visione e delle modalità particolari di questo processo: «l'adesione all'AELS preserva la nostra indipendenza nazionale e ci permette di rispettare pienamente i nostri obblighi di neutralità in tempo di guerra e non influenza la nostra politica di neutralità» (Gsthöl 2002, p. 78, nostra traduzione). In tal modo, l'atteggiamento svizzero, oggi come allora, denota non soltanto una differenza di grado in materia di integrazione europea, ma soprattutto una differenza di natura rispetto ai propri partner commerciali nell'UE.

Ciò significa che la questione centrale della politica economica estera della Svizzera è di stabilire dei legami commerciali e finanziari sufficientemente forti con i paesi membri dell'UE, preservando al contempo le particolarità economiche e politiche considerate essenziali per la Svizzera. L'obiettivo della strategia è di ritardare l'adesione integrale all'UE, a maggior ragione in quanto l'integrazione al “resto del mondo” è pure una priorità elvetica. In realtà, l'adesione della Svizzera all'UE renderebbe più sicuri gli scambi con i suoi principali partner commerciali europei, soddisfacendo perciò le industrie elvetiche che producono beni e servizi “euro-fili”. Tuttavia, questa decisione potrebbe anzitutto creare un aggiramento del commercio nei confronti di paesi terzi all'UE, che sono ciononostante importanti per l'economia elvetica. In seguito, ciò rischierebbe di avere delle implicazioni negative per la piazza finanziaria svizzera, la cui attività internazionale è più importante nel mondo che nella sola UE.

Le diverse relazioni sviluppate tra la Svizzera e l'UE nell'arco di questi 60 anni devono perciò essere considerate come necessarie per allontanarsi dall'adesione all'UE anziché per avvicinarvisi. In tal modo, le concessioni economiche o giuridiche necessarie – per il fatto che la Svizzera dipende in modo asimmetrico dall'UE – per essere “com-

² Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Svezia, poi Finlandia,

Islanda e Liechtenstein.

patibili con l'Europa" sono il male minore di fronte a quelle indotte dall'adesione all'UE. Nei termini usati da Schwok (2006), ciò situa la Svizzera in una posizione intermedia tra la «improbabile adesione» e la «marginalizzazione impossibile». Questo spiega gli accordi che la Svizzera ha firmato con l'UE per accedere ai mercati dei suoi paesi membri. Sia la loro natura sia il loro scopo divergono da quelli siglati tra l'UE e i paesi terzi, i quali sono al contrario spesso considerati come una tappa intermedia prima della loro adesione all'UE.

Infatti dopo il rifiuto, espresso dal popolo elvetico nel 1992, di aderire allo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera e l'UE hanno firmato due "pacchetti" di accordi bilaterali³ che riguardano diversi ambiti e dalle implicazioni economiche diverse. Essi rappresentano un prolungamento "logico" dei primi accordi bilaterali tra la Svizzera e l'allora CEE, firmati nel 1972, con l'intento di instaurare il libero scambio per i beni industriali e alcuni prodotti agricoli di base. In effetti, la loro entrata in vigore, il 1° gennaio 1973, permise alla Svizzera di avvicinarsi economicamente alla CEE, senza dovervi aderire, nella misura in cui furono in grado di soddisfare le autorità svizzere per quanto riguarda le loro modalità, le loro reali implicazioni e i loro obiettivi. Nel loro insieme, questi accordi di libero scambio rappresentano la "via mediana" tra l'adesione e l'isolamento, che la Svizzera già a quel tempo temeva molto. Per questo motivo la via bilaterale è interessante per la Svizzera, anche se si tratta di una forma di integrazione precaria, come vedremo nella sezione seguente.

L'integrazione "non adesiva" della Svizzera all'UE: un regime efficace ma precario

Come suggeriscono l'analisi riassunta sopra e il titolo di questa sezione, la Svizzera ha una relazione particolare con l'UE: l'espressione di «integrazione non adesiva» (Vallet 2010) indica che se la Svizzera non desidera aderire politicamente all'UE, ne rimane in ogni caso molto dipendente sul piano economico. Le sue relazioni economiche con l'UE sono effettivamente importanti e intense: un posto di lavoro su tre in Svizzera dipende dalle esportazioni verso l'UE e la Svizzera è il secondo mercato di esportazione per i paesi dell'UE dopo gli Stati Uniti. Nel contempo, circa il 45% degli investimenti diretti all'estero delle imprese elvetiche sono rivolti al territorio dell'UE. Benché le relazioni economiche siano reciproche, la dipendenza della Svizzera dall'UE è

³ I "bilaterali 1", firmati il 21 giugno 1999, riguardavano il trasporto aereo, l'apertura dei mercati pubblici, la partecipazione svizzera ai programmi di ricerca comunitari, l'agricoltura, l'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio, i trasporti terrestri e la libera circolazione delle persone. I "bilaterali 2", firmati il 26 ottobre 2004, riguardavano la

fiscalità del risparmio, la lotta contro le frodi, gli accordi di Schengen e Dublino, i prodotti agricoli trasformati, la statistica, le pensioni dei funzionari dell'UE residenti in Svizzera, l'ambiente, la partecipazione svizzera al programma MEDIA, l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù.

<i>Paese</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>
Francia	10,78	10,01	9,51	8,54	8,26
Germania	29,27	25,58	26,09	26,37	27,04
Italia	9,17	8,51	9,59	9,73	9,69
Spagna	1,67	1,97	3,14	2,27	1,98
Portogallo	0,59	0,39	0,34	0,30	0,24
UE	73,34	68,82	71,36	66,96	65,89
Zona euro	63,77	59,61	61,95	59,25	58,97

Dipendenza commerciale = (somma delle esportazioni e delle importazioni della Svizzera con il partner commerciale) / (somma delle esportazioni e delle importazioni totali della Svizzera).

Tab. 3 – Dipendenza commerciale della Svizzera.
Fonte: Banca nazionale svizzera (elaborazione degli autori).

molto maggiore di quella dell'UE dalla Svizzera, tenuto conto delle dimensioni delle rispettive economie. Questa dipendenza è addirittura andata crescendo dal punto di vista commerciale, visto che la crescita del PIL svizzero dipende molto dall'accesso delle imprese elvetiche ai mercati europei (tabella 3). [TAB.3]

Certamente, gli accordi bilaterali sono una modalità di integrazione che comporta degli svantaggi per la Svizzera o per lo meno dei vincoli. Se i rapporti di forza tra la Svizzera e l'UE sono asimmetrici, il rifiuto popolare elvetico di aderire allo SEE ha posto la Svizzera in una posizione di debolezza nei riguardi dell'UE, visto che quest'ultima le ha proposto degli accordi "da prendere o da lasciare" malgrado le discussioni tra le parti contraenti. In effetti, l'UE ha posto la condizione politica di un legame indissolubile tra i sette accordi dei "bilaterali 1". I quali, se conclusi e approvati, devono entrare in vigore simultaneamente, altrimenti il rifiuto di uno solo di essi pone un ostacolo all'entrata in vigore degli altri sei. Inoltre, l'UE ha imposto alla Svizzera che in caso di abrogazione di uno dei sette accordi, anche gli altri sei cessano di essere applicabili (si tratta della famosa "clausola ghiagliottina"⁴). In buona sostanza, le modalità istituzionali di integrazione della Svizzera all'UE possono essere considerate precarie, in quanto si trovano sulla lama di un rasoio da un punto di vista istituzionale, a maggior ragione perché gli accordi riguardano a volte dei temi sensibili sul piano politico.

Alcuni sono scettici o esprimono delle perplessità riguardo alla portata economica reale di questi accordi in materia di integrazione europea. Per esempio, secondo Ganser et al. (2003), il ventaglio delle riforme concrete per la Svizzera legate alla firma degli accordi resta limitato, anche se essi permettono di ottenere circa il 60-80% dei vantaggi legati al mercato unico dell'UE. Da questo punto di vista, gli autori mostrano che i "bilaterali 1" comportano diversi svantaggi rispetto allo SEE. D'altra parte, questa modalità non offre una integrazione automatica per quanto riguarda gli sviluppi del mercato unico e inoltre possiede una logica "dialettica" particolare: se gli accordi sono gestiti individualmente – esigendo l'accordo del Comitato misto per il loro funziona-

⁴ Tuttavia, questa regola non si applica né in caso di abrogazione ordinaria dell'accordo di cooperazione scientifica, né in caso di

denuncia di questo accordo da parte svizzera a seguito di una modifica dell'UE dei suoi programmi-quadro.

mento e la loro estensione –, essi sono legati tra loro dalla “clausola ghigliottina” per i “bilaterali 1”. Inoltre, i bilaterali attribuiscono al Comitato misto soltanto un ruolo consultivo anziché decisivo sul piano giuridico. Ciò obbliga la Svizzera ad avvicinare il proprio diritto a quello europeo in modo unilaterale, generando un “adattamento passivo” del primo al secondo. Ciò vuol dire concretamente che il legislatore elvetico deve trasporre in modo integrale delle leggi partendo dall’“acquis communautaire” pertinente. La Svizzera che “subisce” o “approfitta” delle esternalità della dinamica dell’UE ha dunque assai poca influenza sulle scelte che la riguardano. Per questa ragione, secondo Schwok (2006), gli accordi bilaterali sono una soluzione parziale di integrazione della Svizzera all’UE, in quanto riguardano dei campi molto meno vasti dello SEE e non sono evolutivi come quest’ultimo: qualsiasi nuova legislazione sostanziale dell’UE pertinente per questi accordi deve essere oggetto di un nuovo accordo. Contrariamente allo SEE, per la Svizzera non esiste alcuna garanzia formale sul piano della protezione giuridica per l’applicazione delle libertà del mercato interno all’UE.

D’altronde, l’accesso della Svizzera alle libertà essenziali del mercato unico europeo (libera circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi) appare inferiore rispetto a quanto le avrebbe offerto l’adesione allo SEE. In effetti, lo SEE ha permesso di offrire ai paesi membri che fanno parte dell’AELS l’accesso all’intero mercato interno dell’UE, mentre i “bilaterali 1” danno alla Svizzera il diritto di accesso soltanto a dei segmenti di questo mercato. Ciò fa ritenere a Ganser et al. (2003) che i bilaterali siano una sorta di SEE “light”.

Tuttavia, e più in generale, anche se l’accesso della Svizzera al mercato unico dell’UE non è integrale, questa modalità di integrazione offre numerosi vantaggi all’economia elvetica. In primo luogo, rispetto al timore svizzero dell’isolamento a seguito del rifiuto di aderire allo SEE, gli accordi bilaterali permettono di rafforzare e di istituzionalizzare la partecipazione della Svizzera al mercato unico europeo. In tal modo, la Svizzera può accedere sicuramente e più approfonditamente al mercato unico dell’UE. Da un punto di vista economico, infatti, alcune ricerche svolte dopo i primi accordi bilaterali su mandato del Consiglio federale per valutare le conseguenze economiche di questi accordi hanno indicato che essi permettono di aumentare il PIL svizzero tra 0,2% e 0,5% l’anno, ossia da 1 a 2 miliardi di franchi annui (Consiglio federale 1999). Ogni punto percentuale supplementare di crescita economica implica per la Confederazione delle maggiori entrate fiscali da 400 a 500 milioni di franchi annui. Questo importo è maggiore per i Cantoni perché la loro quota di risorse fiscali è maggiore di quella della Confederazione (Consiglio federale 2004). Tali effetti positivi risulterebbero principalmente dalla libera circolazione delle persone e dall’apertura reciproca dei mercati dei beni e dei servizi.

Da parte loro, per la Svizzera i costi indotti dagli accordi bilaterali risultano limitati e più ventilati nel tempo di quelli relativi all’adesione all’UE o alla partecipazione allo SEE. I trasferimenti finanziari dalla Svizzera all’UE sono limitati a 1 miliardo di franchi distribuiti su un de-

cennio (a favore del Fondo di coesione dell'UE), mentre la partecipazione allo SEE implicherebbe un versamento di 195 milioni di dollari ogni anno. Se ne facesse parte, il contributo netto della Svizzera al bilancio dell'UE equivarrebbe allo 0,66% del reddito nazionale lordo elvetico. In termini relativi, si tratterebbe di uno dei contributi più importanti al bilancio comunitario (0,64% per l'Olanda, 0,44% per la Svezia, 0,38% per la Germania e 0,18% per l'Austria) (Consiglio federale 2006).

In sintesi, per l'economia elvetica, i costi di aggiustamento importanti a breve termine sono superati a più lungo termine dall'aumento del reddito disponibile e dal tasso di crescita potenziale, dell'ordine del 2%. Anche se la maggior parte degli studi economici fanno notare che una adesione della Svizzera all'UE produrrebbe degli effetti positivi maggiori, il miglioramento rispetto agli accordi bilaterali non sarebbe significativo, gli effetti si produrrebbero a più lungo termine (ossia dopo 8-10 anni) e, soprattutto, i costi per la Svizzera sarebbero maggiori, a causa del contributo finanziario al bilancio dell'UE (1% del prodotto nazionale lordo). Gli accordi bilaterali sono quindi più vantaggiosi per la Svizzera.

Per questa ragione, gli ambienti politici ed economici elvetici, dopo l'entrata in vigore degli accordi bilaterali "1 e 2", esprimono solitamente pareri unanimi: per la Svizzera si tratta del miglior regime di integrazione economica europea e si deve continuare su questa via anche nel prossimo futuro. Visto che rappresentano la modalità di integrazione economica europea più solida, essi devono essere considerati come un obiettivo finale e non una tappa intermedia verso l'adesione della Svizzera all'UE.

Questi accordi permettono soprattutto alla Svizzera di evitare "l'ingranaggio" dell'adesione all'UE, che implicherebbe l'adesione alla zona euro con tutte le conseguenze negative che ciò comporterebbe per l'economia elvetica. Schwok (2006) indica a questo riguardo sia i limiti sia i contenuti di quelli che potrebbero essere i prossimi accordi bilaterali immaginati dal Consiglio federale. Come ricorda regolarmente Economiesuisse (2006, p. 6, nostra traduzione), «la via bilaterale non è certamente semplice, ma è oggi la sola via praticabile: crea la certezza del diritto, permette una collaborazione pragmatica basata su delle soluzioni negoziate con l'UE e può avere il sostegno della maggioranza della popolazione». Ciò significa che la Svizzera non aderirà all'UE nel breve come nel medio termine.

La Svizzera invalida perciò apparentemente le teorie tradizionali dell'integrazione economica e in particolare la teoria dei "domino" che è stata a lungo il riferimento principale nell'ambito dell'integrazione regionale (Baldwin 1993). Essa mostra in particolare che il concetto di integrazione economica europea può assumere modalità diverse, che non implicano necessariamente dei risultati uniformi. Più che essere un passeggero clandestino, la Svizzera appare come un "passeggero tollerato" dall'UE: in considerazione delle sue vaste relazioni economiche di prossimità, l'UE accetta questa modalità di integrazione perché ciò fa comodo anche ai suoi propri interessi (espansione dei mercati, partecipazione svizzera al bilancio comunitario, e così via). Dal punto di vista della Svizzera, in ogni caso, gli accordi bilaterali "1 e 2" permet-

tono alla sua economia di mantenere le proprie condizioni-quadro, in particolare per quanto riguarda l'autonomia finanziaria e soprattutto la sovranità monetaria.

Si tratta indubbiamente di un vantaggio considerevole e importante per la regolazione macroeconomica del paese, come sottolineano con forza gli economisti keynesiani (Rossi 2011). In sostanza, il fatto che la Svizzera sia legata istituzionalmente all'UE dagli accordi bilaterali "1 e 2", che le permettono di stabilizzare le sue relazioni estere conservando gli strumenti di regolazione macroeconomica (politica monetaria, politica fiscale e politica di bilancio), la avvicina a una "zona monetaria ottimizzata" in Europa (Vallet 2010). In questo contesto, la non-adesione della Svizzera all'UE si giustifica con il fatto che essa gode di vantaggi maggiori ai costi restandone fuori.

Ciononostante, la "zona monetaria ottimizzata" svizzera può esistere solo se il saggio di cambio tra il franco e l'euro resta stabile nel tempo. Nel caso contrario, la volatilità del saggio di cambio potrebbe perturbare le imprese esportatrici svizzere, che potrebbero esercitare delle pressioni sul governo federale per immaginare l'adesione all'UE.

Il tallone d'Achille della posizione svizzera si trova proprio qui. Se il franco svizzero ha la tendenza ad apprezzarsi rispetto alle altre principali monete nazionali – ciò a cui si è abituata la maggior parte delle imprese elvetiche – esso svolge anche la funzione di un "porto sicuro" (Rossi 2011, Vallet 2012). Ciò significa che in caso di crisi o di turbolenze mondiali, di diversa natura, si assiste a un forte e rapido aumento della domanda di attivi espressi in franchi svizzeri. Data la disponibilità limitata di attività in franchi svizzeri, aumentano i loro prezzi e il saggio di cambio del franco, come abbiamo notato recentemente a seguito della "Grande recessione" seguita alla crisi finanziaria globale scoppiata nel 2008 e alla crisi di Eurolandia iniziata nel 2010.

La figura 2 illustra l'apprezzamento nominale del saggio di cambio del franco svizzero rispetto all'euro. Dopo un periodo di relativa stabilità (1999-2003) e poi di deprezzamento tra il 2003 e il 2008, si nota un forte apprezzamento nei confronti dell'euro. [INSERIRE QUI LA FIG. 2]

Il problema è dato dal fatto che, quando determinate soglie di cambio sono superate dal continuo apprezzamento del franco svizzero, diverse imprese esportatrici elvetiche sono messe in difficoltà, e queste si ripercuotono sull'insieme dell'economia nazionale. Ciò significa che nel caso dell'economia svizzera bisogna guardare oltre i dati indicati nella tabella 2. Durante la recente crisi, le tensioni sui debiti pubblici europei hanno indotto un apprezzamento tale del franco nei confronti dell'euro – minacciando direttamente o indirettamente numerose imprese elvetiche – che la Banca nazionale svizzera (BNS) ha deciso e annunciato il 6 settembre 2011 di introdurre un saggio di cambio minimo tra il franco svizzero e l'euro, impegnandosi a far rispettare il corso minimo di 1,20 franchi per un euro. Questa strategia di politica monetaria, poi abbandonata il 15 gennaio 2015, mostra che la posizione europea della Svizzera è fragile in quanto legata all'andamento del saggio di cambio tra le due monete.



Fig. 2 – Evoluzione del saggio di cambio tra il franco svizzero e l'euro (somma di franchi svizzeri necessaria per acquistare un euro nel mercato dei cambi). Fonte: Thomson Reuters Datastream (elaborazione degli autori).

Più precisamente, essa rivela quanto l'economia elvetica poggia su un modello di crescita fragile, in quanto è trainata dalle esportazioni. Malgrado la volontà di diversificare geograficamente gli scambi commerciali per dipendere meno dall'UE, l'economia di quest'ultima zona resta lo sbocco più importante per i prodotti elvetici, come indica la tabella 3. In questa prospettiva, la Svizzera subisce anche gli effetti della debole crescita economica dell'UE, che rallenta la dinamica delle importazioni europee in provenienza dalla Svizzera.

Per queste ragioni, la stabilità della posizione europea della Svizzera dipende da due fattori (Vallet 2017):

- la capacità degli Stati europei di mettere in atto delle politiche di bilancio nazionali sufficientemente espansive per indurre un forte impatto sulla crescita economica dell'UE;
- la trasformazione del modello di crescita economica in Svizzera, spostando il peso verso i consumi domestici, diminuendo quindi la dipendenza dalle esportazioni dei prodotti svizzeri, supponendo anche un rilancio economico sostenuto dalla spesa pubblica ai tre livelli di governo elvetici.

In sintesi, gli elementi esposti in questa sezione mostrano che la posizione europea della Svizzera è interessante dal suo punto di vista – e ottimale per la volontà politica di non aderire all'UE – ma è anche fragile. La questione del saggio di cambio tra il franco e l'euro costituisce una variabile fondamentale per capire questa posizione. Per l'UE, benché essa tolleri lo statuto della Svizzera, è certo che tale situazione non rafforza la sua dinamica di integrazione. Di fronte a tutto ciò, diventa urgente interrogarsi sulle relazioni future della Svizzera con l'UE. Anche se risulta difficile prevederle, si possono nondimeno immaginare diverse opzioni.

Quali relazioni future tra la Svizzera e l'Unione europea?

La priorità della Svizzera per quanto riguarda le sue relazioni future con l'UE è quella di consolidare gli accordi bilaterali, che rappresentano per lei una soluzione «su misura» (Consiglio federale 2016, p. 525) più vantaggiosa dello SEE e dell'adesione all'UE, come è stato spiegato in questo saggio. È perciò su questa strada che la Svizzera desidera proseguire le sue relazioni con l'UE, anche se è una strada irta di ostacoli.

Usando l'opzione degli accordi bilaterali in quanto postulato, la strategia ottimale per la Svizzera consisterebbe nel negoziare un accordo quadro con l'UE, che risulterebbe più semplice e più ambizioso degli accordi bilaterali esistenti. Ciò dovrebbe permettere di evitare una erosione degli attuali accordi bilaterali, di proteggere gli attori di mercato contro le pratiche discriminatorie e di facilitare l'accesso al mercato unico europeo, rinforzando nel contempo la certezza del diritto.

Concretamente, l'idea sarebbe quella di riunire tutti gli accordi in vigore in un solo accordo (quadro). Questa struttura semplificatrice potrebbe allora permettere di ampliare i campi di negoziazione integrandovi dei settori poco o nulla coperti dagli accordi bilaterali (per esempio a proposito di ambiente, norme industriali e servizi finanziari). Inoltre, dato che gli accordi bilaterali riguardano dei campi superati, sarebbe utile per l'economia svizzera riuscire a negoziare con l'UE in ambiti quali i prodotti agricoli trasformati, la politica sanitaria e l'elettricità.

La Svizzera, ad esempio, dispone di una potenza elettrica (essenzialmente di origine idraulica) indiscutibile, che potrebbe essere sfruttata meglio nel mercato unico europeo, i cui paesi dovranno affrontare delle grandi sfide sul piano energetico nei prossimi anni. Per l'UE come per la Svizzera esiste oggettivamente un interesse reciproco a muoversi in questa direzione. Una volta ancora, la profonda integrazione economica tra le due parti dovrebbe indurre delle esternalità che esigono delle armonizzazioni, se non delle unificazioni, sul piano legislativo.

Da ultimo, ma non per ultimo, la Svizzera avrebbe l'interesse a non essere un semplice consulente per l'evoluzione del diritto europeo in vigore. In realtà, gli accordi bilaterali non le offrono la possibilità di influenzare i negoziati con l'UE sul diritto europeo. La Svizzera si adatta perciò troppo passivamente al diritto europeo e l'intera procedura di adattamento è troppo lenta.

Di conseguenza, per consolidare e rinnovare la via bilaterale, quindi per la sua viabilità futura, è di importanza capitale ripensare il quadro istituzionale attuale. Affinché l'UE sia ricettiva, la posizione elvetica sull'accordo per la libera circolazione delle persone è prioritaria. In realtà, a seguito del voto del 9 febbraio 2014 per limitare e controllare maggiormente l'immigrazione in Svizzera, il nuovo articolo 121a della Costituzione federale elvetica ha aumentato l'incertezza sull'evoluzione della via bilaterale.

Il Consiglio federale è consapevole di tali questioni aperte ed è disposto a fare delle concessioni all'UE, visto che un numero importante di imprese elvetiche dipendono dall'impiego di lavoratori euro-

pei. È perciò nell'interesse delle autorità elvetiche trovare una soluzione istituzionale che permetta di conciliare la decisione popolare espressa con il voto del 9 febbraio 2014 e gli impegni europei in materia di libera circolazione delle persone, dato che la Svizzera fa parte dello Spazio Schengen a seguito della firma di un accordo bilaterale nel 2004.

In definitiva, questa soluzione garantirebbe la certezza del diritto e preserverebbe i punti acquisiti nella via bilaterale (Consiglio federale 2016). La Svizzera vorrebbe estenderla alla Croazia, per continuare a partecipare al programma di ricerca europeo "Horizon 2020" dopo il 2016, che include il programma di ricerca della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e il progetto ITER (ossia reattore term nucleare sperimentale internazionale) – entrambi importanti per la Svizzera.

Nella medesima prospettiva, la questione della fiscalità (in particolare delle persone giuridiche) e del segreto bancario sarà al centro dell'agenda europea della Svizzera. Infatti, l'UE accusa spesso la Svizzera (soprattutto dopo lo scoppio della crisi nel 2008) di esercitare una sorta di "dumping" fiscale per attrarre le imprese transnazionali nel suo territorio, prima che queste esportino i loro prodotti nei paesi dell'UE. La Svizzera sarebbe perciò un "hub" fiscale. Per questa ragione, il governo elvetico è disposto a fare delle concessioni all'UE, come ha proposto nell'ambito della terza riforma dell'imposizione delle imprese posta in votazione popolare nel febbraio 2017. Essa è però stata rifiutata dal 59,1% dei votanti in Svizzera, temendo che le numerose eccezioni contenute nel progetto di legge avrebbe fatto aumentare il loro carico fiscale.

Se la Svizzera desidera avere delle relazioni stabili con l'UE, delle soluzioni devono essere trovate tra le due parti, vista la fragilità dei loro rapporti a seguito del voto del 9 febbraio 2014 sull'immigrazione in Svizzera. Se recentemente il commissario europeo agli affari economici e finanziari, Pierre Moscovici, ha espresso «la delusione» dell'UE, ha anche riconosciuto che «la Svizzera ha fatto dei progressi notevoli affinché il suo regime fiscale per le imprese sia conforme agli standard internazionali» (Franck 2017, p. 8).

Possiamo così constatare, sul piano istituzionale, che le relazioni future tra la Svizzera e l'UE sono lungi dall'essere chiaramente stabilite e ancor meno previsibili. Malgrado le aspettative elvetiche, la Svizzera rischia di dover continuare con gli accordi esistenti, pur seguendo il principio dell'adattamento passivo alla legislazione europea, la quale è mutevole e non stabilita una volta per sempre. Con riferimento alla "Brexit", l'UE non ha però più necessariamente l'intenzione di aprire dei negoziati su nuovi "pacchetti" di accordi bilaterali, suscettibili di indebolire ulteriormente la sua unità interna istituzionalizzando la possibilità di una integrazione "à la carte" per i paesi terzi. Ciò potrebbe segnare la fine del pragmatismo dell'UE, attuato nei confronti dei paesi terzi negli anni 1990, ma che l'UE non desidera più seguire dal 2009. In ogni caso, l'UE rischia di concentrarsi prioritariamente sulla questione dell'uscita del Regno Unito, rimandando per svariati anni le discussioni e i negoziati con la Svizzera.

La "Brexit" è del resto un evento importante per la Svizzera. Diventando un "outsider" europeo come la Svizzera, ma con un peso

(economico, finanziario e politico) maggiore, il Regno Unito potrebbe allearsi con la Svizzera al fine di negoziare una nuova forma di via bilaterale con l'UE. Il Regno Unito, infatti, in quanto membro dell'UE dispone(va) del "passaporto europeo" che permette a qualsiasi istituzione straniera a Londra di svolgere senza alcuna discriminazione delle transazioni bancarie e finanziarie con l'UE. Diverse istituzioni finanziarie svizzere, infatti, hanno creato dei legami con la City londinese per questo motivo. Con la "Brexit", se questo privilegio britannico sparirà, la piazza finanziaria svizzera potrebbe aumentare la propria attrattività sul piano europeo.

Del resto, le operazioni di compensazione del traffico dei pagamenti in euro si svolgono finora a Londra. Nel caso di una "Brexit" "dura" da parte del Regno Unito, la Svizzera potrebbe essere molto penalizzata nel breve periodo, a seguito dell'impatto sulle sue banche del trasferimento delle operazioni di compensazione sul continente europeo (a Parigi o Francoforte). Per esempio, Credit Suisse stima che i suoi utili sarebbero ridotti del 12% nel caso in cui il Regno Unito perdesse il "passaporto europeo".

Da ultimo, ma non per ultimo, la situazione britannica solleva delle incertezze riguardo alle modalità di uscita del Regno Unito dall'UE, la tempistica e il risultato finale. Tali incertezze avranno un impatto sulla Svizzera nella misura in cui la sua moneta nazionale continuerà a essere un "bene rifugio" sul piano internazionale. Il franco svizzero potrebbe nuovamente apprezzarsi in modo considerevole in caso di grandi incertezze legate alla dinamica della costruzione europea.

Per questo motivo, la possibilità di un nuovo accordo quadro tra la Svizzera e l'UE dovrebbe integrare le questioni monetarie. Si potrebbero immaginare dei principi di cooperazione e di coordinamento tra la Banca centrale europea (BCE) e la BNS che permettano di reagire rapidamente in caso di crisi (per esempio degli accordi di "swap" di alcune divise tra la BCE e la BNS). Tuttavia, dato che la BCE non ha il mandato di occuparsi ufficialmente della situazione monetaria dei paesi terzi, questo tipo di accordo non figura certamente all'ordine del giorno.

Conclusione

Questo articolo ha descritto e analizzato la posizione dell'economia svizzera riguardo all'UE. La situazione di «integrazione non adesiva» (Vallet 2010) ha dei vantaggi e degli svantaggi, ma tutto sommato sembra soddisfare l'economia elvetica. Per tale motivo, alla Svizzera converrebbe riuscire a perpetuare questa situazione, cercando di ottenere la firma di un accordo quadro che semplificherebbe le relazioni esistenti con l'UE, garantendone la certezza sul piano giuridico. Tuttavia, l'attuale contesto europeo non è propenso a questo tipo di sviluppo, visto che l'UE si concentra sulla questione della "Brexit" e, più generalmente, sulle modalità di rafforzare l'integrazione europea dopo la Grande recessione seguita alla crisi finanziaria scoppiata nel 2008 sul piano globale.

È dunque molto probabile che l'economia svizzera debba continuare ad adattarsi a una situazione mutevole sul piano istituzionale nei rapporti con l'UE. Indipendentemente dalle modalità future delle relazioni tra le due parti, è palese come il loro destino sia comune. Come riconoscono le autorità elvetiche, la stabilità della Svizzera dipende dalla stabilità dell'UE (Consiglio federale 2016). Ciò significa che «quando ci sono dei problemi in Europa, la Svizzera ne soffre in un modo o nell'altro» (Wyplosz 2011, nostra traduzione). Bisogna dunque partire da questa osservazione per trovare una via bilaterale che convenga all'insieme dei portatori di interesse nel lungo periodo.

Bibliografia

- Baldwin, R., 1993, *A Domino Theory of Regionalism*, «National Bureau of Economic Research Working Paper», no. 4465.
- Consiglio federale, 1999, *Svizzera – Unione europea: Rapporto sull'integrazione 1999*, Berna, Cancelleria federale.
- Consiglio federale, 2004, *L'allargamento dell'UE e l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone*, Dipartimento federale di giustizia e polizia, maggio.
- Consiglio federale, 2006, *Rapporto Europa 2006*, Berna, Cancelleria federale.
- Consiglio federale, 2016, *Rapporto sulla politica estera 2015*, Berna, Cancelleria federale.
- Economiesuisse, 2006, *Croissance économique et adhésion de la Suisse à l'UE. Analyse des facteurs déterminants de la croissance économique*, in *Dossier politique*, 1.
- Franck, J.-J., 2017, *La Suisse gênée par le rejet de sa réforme fiscale*, «Les Echos», 14 febbraio, 8.
- Ganser, D., Rentsch, H., Wagschal, U., 2003, *Cavalier seul: la Suisse 10 ans après le non à l'EEE*, Zurich, Editions Labor et Fides.
- Gstöhl, S., 2002, *Reluctant Europeans: Norway, Sweden and Switzerland in the Process of Integration*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Krugman, P., 1991, *The Move toward Free Trade Zones*, «Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review», 7-58.
- Kugler, P., Weder, B., 2002, *The puzzle of the Swiss interest rate island: stylized facts and a new interpretation*, «HWWA Discussion Paper», no. 168.
- Laurent, A., Vallet, G., 2014, *La construction progressive de l'avantage compétitif financier suisse (1914-1936)*, «Revue d'économie financière», 113, 259-273.
- Rossi, S., 2011, *L'eurocrisi vista da Berna*, «Limes: Rivista italiana di geopolitica», III, 3, 133-143.
- Schwok, R., 2006, *Suisse-Union européenne, l'adhésion impossible?*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Vallet, G., 2010, *La Suisse et la zone euro: une zone monétaire optimisée?*, «Revue du Marché commun et de l'Union européenne», 543, 624-635.
- Vallet, G., 2012, *Should I stay or should I go? Switzerland and the European economic and monetary integration process*, «Journal of Economic Integration», XXVII, 3, 366-385.
- Vallet, G., 2017, *Think twice: using economics and sociology to understand monetary issues – The case of Switzerland*, «International Review of Sociology», XXVII, 1, 160-178.
- Wyplosz, C., 2011, *Un référendum pour secouer les «Européens désorientés»*, «swis-sinfo.ch», 3 novembre.