

Accordi bilaterali Svizzera-Unione europea (UE)

L'estensione della libera circolazione delle persone
e i nove accordi bilaterali II

dossier politica speciale

Premessa

Gli accordi bilaterali negoziati con l'UE – tanto l'estensione della libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri quanto gli accordi bilaterali II – sono firmati. I negoziatori svizzeri hanno ottenuto un buon risultato, equilibrato. Gli accordi bilaterali rivestono grande importanza per l'economia. Innanzitutto, essi apportano vantaggi concreti. Successivamente, essi seguono una via bilaterale che ha già dato prova di efficacia. Infine, questi accordi permetteranno di consolidare le nostre relazioni con il nostro principale partner economico e commerciale. Siamo dell'opinione che tutti gli accordi devono essere ratificati e ci impegneremo in tal senso.

Questa pubblicazione presenta il contenuto dei vari accordi bilaterali, nell'ottica delle deliberazioni delle Camere federali durante la sessione invernale. Essa fornisce anche il parere degli ambienti economici.

Rudolf Ramsauer

Presidente della direzione

Indice

Gli Accordi bilaterali I e II

Giro d'orizzonte

La conclusione dei negoziati rafforza la scelta della via bilaterale da parte della Svizzera 5

Accordi bilaterali I

Estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi paesi membri dell'UE

Apertura progressiva e controllata del mercato del lavoro 9

Accordi bilaterali II

Fiscalità del risparmio

Salvaguardati gli interessi della piazza finanziaria 14

Lotta contro la frode

Significativo miglioramento della collaborazione con l'UE 17

Schengen/Dublino

Vantaggi per la sicurezza interna e l'economia 21

Prodotti agricoli trasformati

Miglior accesso al mercato per i prodotti svizzeri nello spazio UE 26

Statistica

Dati statistici svizzeri eurocompatibili 30

Ambiente

Collaborazione rafforzata 33

Programmi MEDIA

Sovvenzioni europee per i film svizzeri 36

Gioventù e formazione

Promozione della mobilità 39

Pensioni

Evitare la doppia imposizione 41

Link 42

Persona di contatto 44

Gli Accordi bilaterali I e II: giro d'orizzonte

La conclusione dei negoziati rafforza la scelta della via bilaterale da parte della Svizzera

E' iniziata la procedura di approvazione interna per nove accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE nonché per il protocollo addizionale sull'estensione della libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE. I dossier nel loro insieme raccolgono una larga approvazione poiché apportano al nostro paese e alla sua economia parecchi vantaggi e semplificazioni e anche perché rafforzano ulteriormente le nostre relazioni con il nostro principale partner commerciale. Il primo dossier della serie che prende avvio con questo numero di « dossier politica » esamina gli accordi e spiega perché la via bilaterale svizzera produce buoni risultati.

Dopo il no allo SEE, la Svizzera ha deciso di privilegiare la via bilaterale. I primi sette accordi (Bilaterali I) sono entrati in vigore nel giugno 2002 e l'esperienza mostra che la Svizzera, dando prova di fermezza nei negoziati, ha trovato soluzioni ottimali per l'introduzione di notevoli vantaggi per le proprie relazioni. Oggi le prescrizioni legali svizzere sono compatibili con quelle dei nostri partner europei in settori importanti e l'accesso al mercato è stato considerevolmente liberalizzato in taluni settori. In altre parole disponiamo attualmente di soluzioni su misura che salvaguardano la nostra autonomia legislativa e le nostre potenzialità.

I negoziatori svizzeri hanno nuovamente dato prova di tenacia e di perseveranza nella conclusione dei Bilaterali II e nella negoziazione del protocollo addizionale. Quest'ultimo si impone per l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati membri dell'UE. Dal 19 maggio 2004, data in cui la Svizzera e Bruxelles hanno trovato un accordo politico, sono pronti nove accordi che apportano alla Svizzera vantaggi economici perfino settoriali (prodotti agricoli trasformati ad esempio), senza contare il protocollo addizionale per un'introduzione progressiva e controllata della libera circolazione delle persone con i paesi dell'Europa centrale ed orientale. Altri accordi concernono l'economia nel suo insieme.

Dopo la conclusione dei negoziati è in corso in Svizzera e nell'UE la procedura d'approvazione istituzionale. Le Camere federali esamineranno gli accordi nel corso della prossima sessione invernale e gli accordi sottoposti al referendum facoltativo non entreranno probabilmente in vigore prima del 2006.

Largo sostegno a questi accordi forti sul piano politico e favorevoli all'economia

La reazione positiva degli ambienti economici e dei partiti politici mostra che il secondo ciclo di negoziati bilaterali ha raggiunto obiettivi politici importanti che soddisfano le

esigenze essenziali dell'economia. Soltanto alcuni ambienti conservatori manifestano opposizioni. L'accoglienza positiva riservata ai Bilaterali II si spiega con le conseguenze positive che gli accordi avranno per la Svizzera.

Condizioni quadro ottimizzate per settori economici essenziali

Per le attività commerciali svizzere e straniere di importanti rami economici, i Bilaterali II si traducono in un miglioramento e in un'intensificazione della collaborazione in svariati settori. Parallelamente essi salvaguardano gli interessi più importanti della Svizzera. Occorre menzionare in particolare i settori come il turismo, l'industria alimentare e la finanza. Le PMI beneficeranno inoltre del miglioramento delle condizioni quadro e dell'accesso al mercato interno europeo che conta 450 milioni di consumatori. Ciò è essenziale per la piazza economica svizzera, fortemente dipendente dal mercato interno dell'Unione europea.

Maggiori opportunità per le imprese svizzere del settore dell'alimentazione

Grazie all'accordo sui prodotti agricoli trasformati, l'industria alimentare svizzera può esportare i suoi buoni prodotti nei paesi dell'UE senza doversi sobbarcare tasse doganali elevate. Ciò diminuisce il prezzo dei prodotti svizzeri all'estero e aumenta la competitività dei nostri produttori. Si suppone che le esportazioni di cioccolata, di pasta, ecc. a destinazione dell'UE aumenteranno di un terzo circa. Ciò rappresenta un volume d'esportazione superiore a 1,3 miliardi di franchi. Anche l'agricoltura svizzera ne approfitterà. In effetti un aumento delle esportazioni presuppone un aumento della produzione e della domanda di prodotti agricoli.

Ripresa del turismo svizzero

Il turismo costituisce un fattore economico essenziale in quasi tutte le regioni della Svizzera. Ora il turismo svizzero

è confrontato ad un'aspra concorrenza con altre regioni turistiche in Europa e altrove. La Svizzera non può più permettersi ostacoli alla concorrenza come il fatto di esigere un visto dai turisti provenienti dalle regioni floride del mondo, tanto più che il visto uniforme per il territorio di Schengen permette ai visitatori internazionali, che dispongono di un potere d'acquisto considerevole, di muoversi liberamente in tutta l'UE. L'accordo di Schengen/Dublino sopprime questo ostacolo. Nel settore del turismo si parte dal principio che l'adesione della Svizzera al regime di Schengen in materia di visti contribuirà a portare in Svizzera sempre più turisti provenienti dalla Russia, dall'India, dal Giappone, ecc. In effetti ciò ridurrebbe le spese di viaggio ed eviterebbe lunghe procedure amministrative. Una buona parte dell'economia ne approfitterebbe: gli alberghi, le ferrovie di montagna, l'industria della ristorazione, i negozi di souvenir, ecc.

Segreto bancario intatto

L'intangibilità del segreto bancario è sempre stata al centro delle numerose condizioni negoziate con l'UE. E' la prima volta nella storia che il segreto bancario trova il proprio posto in un trattato internazionale concluso fra due Stati. Concretamente ciò significa che un vantaggio concorrenziale della nostra piazza economica tendente a proteggere i clienti, un biglietto da visita importante per le nostre banche di fronte alla concorrenza internazionale, è integralmente e durevolmente posto al riparo dagli attacchi dell'UE.

Immagine positiva delle nostre banche all'estero

In cambio del riconoscimento del segreto bancario, la Svizzera ha contribuito attivamente affinché i clienti delle banche che investono all'estero non possano più nascondere alle autorità fiscali del loro paese gli interessi dovuti. La Svizzera compie così un gesto nell'ambito dei delitti in caso di sottrazione di imposte indirette (tasse doganali, imposte sul valore aggiunto e imposte sul consumo) e rende più difficili i delitti nel campo della frode fiscale. Di conseguenza gli accordi rafforzano il nostro impegno di lunga data nella lotta contro il riciclaggio di denaro sporco e il finanziamento del terrorismo. La reputazione della nostra piazza finanziaria e del nostro paese ha tutto da guadagnare.

Consolidare il mercato svizzero del lavoro

I settori direttamente interessati come il turismo (3,4% del PIL nel 1998), l'industria alimentare o la finanza (13,6% del PIL) sono i settori principali dell'economia svizzera e dun-

que grandi datori di lavoro (0,5 milioni di posti di lavoro a tempo pieno secondo l'Ufficio federale di statistica). L'intensificazione della concorrenza, che risulta dai Bilaterali II potrebbe stabilizzare la sicurezza dell'impiego. Secondo le stime dell'industria alimentare, l'accordo sui prodotti alimentari trasformati potrebbe da solo garantire direttamente o indirettamente 30 000 impieghi. Ciò sarebbe principalmente il caso nelle regioni rurali.

Calendario della procedura d'approvazione in Svizzera

Messaggio del Consiglio federale	Inizio ottobre 2004
Commissioni parlamentari	Autunno 2004
Esame delle Camere federali	Sessione invernale 2004
Termine referendario	Da gennaio a marzo 2005
Votazione popolare	5 giugno / 25 settembre 2005

Formazione all'estero per i giovani

Il fatto di aver effettuato un soggiorno all'estero durante gli studi è certamente importante per i settori attivi a livello internazionale come il commercio, i servizi e l'industria, ma non soltanto. Nell'epoca della mondializzazione, tali esperienze sono quasi divenute normali e sono dunque più importanti che mai. La dichiarazione nell'ambito degli accordi bilaterali tendente a permettere alla Svizzera di partecipare appena possibile ai programmi europei di formazione e di formazione professionale facilita l'accesso degli Svizzeri alle formazioni e ai corsi proposti nei paesi dell'UE e può quindi essere considerata come un incoraggiamento per i giovani. I benefici di una manodopera che disponga di una buona formazione ricadono tanto sulle grandi quanto sulle piccole aziende.

Miglioramento nel campo dell'asilo

L'accordo di Dublino vieta ai richiedenti l'asilo di depositare una domanda d'asilo in Svizzera se essi ne hanno già depositata una in un paese dell'UE. In effetti, ogni richiedente l'asilo che chiede asilo nell'UE, lo può fare una sola volta in tutto lo spazio di Dublino. Aderire a questo sistema evita al nostro paese di diventare l'ultima spiaggia per i rifugiati respinti dall'UE. Oggi si ritiene che in Svizzera il 20% dei richiedenti l'asilo siano al loro secondo tentativo. La partecipazione all'accordo di Dublino comporta uno

sgravio di circa 80 milioni di franchi per il fisco. Inoltre essa presenta il vantaggio di ridurre il lavoro amministrativo.

Maggior sicurezza grazie alla cooperazione e ad una lotta efficace contro la criminalità

In un'epoca in cui i criminali sono più mobili e le loro reti più estese, le frontiere nazionali diventano sempre più insignificanti per le loro attività illegali. Di conseguenza, occorre che la Svizzera accetti una cooperazione internazionale intensa nel campo della polizia e della giustizia. L'accordo di Schengen propone strumenti incisivi per lottare contro la criminalità internazionale ed evita alla Svizzera di diventare il rifugio di criminali in Europa. Occorre menzionare più particolarmente la collaborazione europea nel campo della ricerca delle persone e degli oggetti attraverso il sistema elettronico SIS, uno strumento ormai irrinunciabile nei paesi dell'UE per la lotta contro la criminalità come le attività di contrabbando e dei passatori, il traffico di esseri umani, di droghe e di armi. Il mantenimento dei posti di frontiera (controllo di merci) e il rafforzamento dei controlli doganali itineranti in Svizzera garantiscono un controllo mirato delle persone sospette.

Consolidare la piazza economica

Al contrario delle imprese associate europee, le aziende la cui sede è in Svizzera e che hanno filiali nell'UE pagano oggi imposte alla fonte sui dividendi, gli interessi e le tasse di licenze che versano. Questa regolamentazione scompare con l'accordo sulla fiscalità del risparmio. L'eliminazione di questa discriminazione fiscale delle imprese svizzere aumenta l'attrattiva della nostra piazza economica. Inoltre, il visto di Schengen permette agli specialisti stranieri impiegati in aziende svizzere sprovviste di servizi di visti di recarsi rapidamente e facilmente nell'UE quando il loro lavoro lo richiede.

Libera circolazione delle persone: un accordo indispensabile che ha già dato prova di efficacia

Dal 1° maggio 2004 i primi sette accordi bilaterali si applicano anche ai nove Stati membri dell'UE dell'Europa centrale ed orientale la cui economia ha registrato un'evoluzione economica dinamica dopo la loro apertura. Si prevede per questi paesi un potenziale di crescita elevato per i prossimi anni. Questi paesi e il loro potere d'acquisto crescente costituiscono quindi interessanti sbocchi, soprattutto per le aziende esportatrici svizzere. Contrariamente agli altri sei accordi bilaterali I, l'accordo sulla libera circolazione delle persone non è esteso automaticamente ai nuovi Stati membri dell'UE, da qui la necessità di un protocollo addizionale. Quest'ultimo prevede

un'apertura progressiva (entro il 2011) e controllata (priorità nazionale, aumento dei contingenti, misure d'accompagnamento per proteggere il mercato del lavoro) ai cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE. In Svizzera esso è sottoposto a referendum facoltativo. Un eventuale rifiuto da parte del popolo avrebbe conseguenze negative e la Svizzera rinunciarebbe a vantaggi come il miglioramento del reclutamento di specialisti stranieri provenienti dai paesi dell'Europa centrale ed orientale. Ciò impedirebbe pure la semplificazione delle procedure per gli Svizzeri desiderosi di vivere e lavorare in un paese dell'UE. In questo caso l'UE potrebbe ricorrere alla « clausola ghigliottina » e respingere la discriminazione di alcuni dei suoi membri. Nel peggiore dei casi, ciò potrebbe comportare l'annullamento dei sette accordi. Ciò nuocerebbe gravemente alla piazza economica svizzera e alle buone relazioni con l'UE e la politica europea della Svizzera si troverebbe confrontata a grandi problemi.

Accordi bilaterali II: panoramica d'insieme

Denominazione	Contenuto	Tipo d'accordo	Raccomandazione del Consiglio federale
Prodotti agricoli trasformati	Attualizzazione dell'accordo di libero scambio del 1972: - Migliora il meccanismo di compensazione dei prezzi alla frontiera - Allunga la lista dei prodotti - Semplifica e intensifica gli scambi.	Accordo	-
Fiscalità del risparmio	UE: prevenire l'evasione fiscale, introdurre un sistema di fiscalità del risparmio efficace fra gli Stati membri dell'UE e le regioni associate, instaurare scambi d'informazioni automatiche Svizzera: rendere meno attrattive le transazioni finanziarie tendenti ad aggirare la regolamentazione dell'UE, instaurare trattenute d'imposta a titolo di misura equivalente, salvaguardare il segreto bancario.	Accordo	Referendum facoltativo
Lotta contro la frode	Miglioramento dell'assistenza amministrativa e giudiziaria internazionale in caso di delitti contro gli interessi finanziari dell'UE, dei suoi Stati membri e della Svizzera. Concerne unicamente i delitti contro le imposte indirette (IVA, dazi doganali, ecc.) e le sovvenzioni.	Accordo	Referendum facoltativo
Schengen / Dublino	Partecipazione al sistema di Schengen: accedere al sistema d'informazione di Schengen (SIS), coordinare la politica in materia di visti, rafforzare la collaborazione fra le autorità giudiziarie e la polizia, partecipare alla Convenzione di Dublino sul primo paese d'asilo e a EURODAC.	Accordo	Referendum facoltativo
Statistica	Partecipazione a programmi e a pubblicazioni dell'Ufficio statistico dell'UE (EUROSTAT): garantire la trasmissione, il confronto e la pubblicazione di dati statistici fra la Svizzera e l'UE.	Accordo	Referendum facoltativo
Educazione, formazione professionale, gioventù	Promuovere la mobilità degli studenti, degli apprendisti e dei giovani tra la Svizzera e l'UE e la partecipazione della Svizzera a programmi europei.	Dichiarazione d'intenti	-
Ambiente	Partecipazione all'Agenzia europea per l'ambiente (AEA); partecipazione all'elaborazione di misure di protezione dell'ambiente.	Accordo	Referendum facoltativo
Media	Promozione della produzione audiovisiva in Svizzera e nell'UE; miglioramento delle condizioni di sviluppo, di produzione e di distribuzione delle coproduzioni Svizzera-UE; partecipazione della Svizzera al programma di promozione europeo MEDIA.	Accordo	Referendum facoltativo
Imposizione delle pensioni dei funzionari pensionati della CE che vivono in Svizzera	Sopprimere la doppia imposizione dei funzionari europei pensionati residenti in Svizzera.	Accordo	Referendum facoltativo

Estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi paesi membri dell'UE

Apertura progressiva e controllata del mercato del lavoro

Gli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. Le esperienze realizzate finora mostrano che i temuti flussi migratori dall'UE verso la Svizzera non si sono avverati. Il 1° maggio 2004 dieci paesi hanno aderito all'UE. La Svizzera ha così dovuto avviare nuove negoziazioni per estendere l'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri. Dal punto di vista elvetico, il risultato delle negoziazioni è molto soddisfacente. La libera circolazione delle persone sarà estesa gradualmente, secondo un regime transitorio separato. L'economia si impegna a favore di questo accordo e si opporrà fermamente a qualsiasi eventuale referendum. Infatti un rifiuto di questo accordo porrebbe in pericolo l'insieme degli accordi bilaterali e potrebbe privare il nostro paese della base sulla quale poggiano le nostre relazioni con l'UE.

Gli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. L'accordo sulla libera circolazione delle persone costituisce il perno di questo dispositivo. Si tratta infatti dell'accordo le cui conseguenze sull'economia e sul mercato del lavoro sono fra le più importanti.

Durante il Consiglio europeo di Copenhagen nel 2002, l'UE ha deciso di integrare dieci nuovi paesi, ossia otto paesi dell'Europa centrale ed orientale – Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lituania e Lettonia – e due paesi mediterranei, Cipro e Malta. Questi Stati fanno parte dell'UE dal 1° maggio 2004.

Sei dei sette accordi settoriali sono stati automaticamente estesi ai nuovi paesi membri (trasporti terrestri, traffico aereo, ricerca, agricoltura, mercati pubblici, ostacoli tecnici al commercio). Per contro, l'accordo sulla libera circolazione delle persone è un accordo misto concluso tra la Svizzera e la CE nonché i quindici Stati membri il 21 giugno 1999. La sua estensione ai dieci nuovi paesi membri necessitava di nuove negoziazioni con tutte le parti contraenti.

L'obiettivo delle negoziazioni è stato raggiunto

Le negoziazioni tra la Svizzera e l'UE sono durate dal 16 giugno 2003 al 7 aprile 2004. A livello politico, la loro

conclusione ha avuto luogo il 19 maggio 2004 a Bruxelles, contemporaneamente a quella delle negoziazioni sui bilaterali II. L'accordo è stato siglato il 2 luglio 2004 a Montreux. La data della firma non è ancora stata fissata. Il protocollo aggiuntivo dovrebbe probabilmente essere firmato già nel mese di ottobre di quest'anno.

Le negoziazioni con l'UE hanno avuto quale obiettivo di definire le disposizioni transitorie appropriate che regolano l'accesso al mercato del lavoro per introdurre in maniera graduale e controllata la libera circolazione delle persone con i nuovi paesi membri su una base di reciprocità. Come alle disposizioni attuali dell'accordo del

"I datori di lavoro sono convinti che i lavoratori svizzeri non debbano temere di perdere il loro impiego e il loro salario a seguito della libera circolazione delle persone. Gli oppositori agli accordi bilaterali che fanno leva su questi timori agiscono in maniera irresponsabile nei confronti dell'economia svizzera."

Rudolf Stämpfli, presidente dell'Unione svizzera degli imprenditori

1999 sulla libera circolazione, l'accesso al mercato del lavoro dovrebbe avvenire a tappe. La difficoltà per la Svizzera consisteva nel trovare una soluzione equivalente al regime transitorio previsto nell'atto d'adesione fra i quindici vecchi e i dieci nuovi Stati membri.

Libera circolazione graduale con i dieci nuovi paesi membri dell'UE

I risultati delle negoziazioni sono molto soddisfacenti da un punto di vista svizzero. Gli obiettivi sono stati per l'essenziale raggiunti.

La libera circolazione delle persone tra la Svizzera e i

dieci nuovi paesi membri sarà introdotta gradualmente secondo un regime transitorio separato (vedi grafico seguente). Seguendo la regolamentazione interna dell'UE, la Svizzera si vede accordare un periodo transitorio fino al 30 aprile 2011. Durante questo periodo essa può mantenere le restrizioni d'accesso al proprio mercato del lavoro, come pure la priorità dei lavoratori indigeni e il controllo delle condizioni di remunerazione. Nel contempo la Svizzera rilascerà contingenti a favore dei cittadini dei paesi dell'Europa centrale ed orientale. Questi contingenti aumenteranno progressivamente ogni anno per raggiungere 3000 permessi di soggiorno di lunga durata e 29 000 permessi di soggiorno di breve durata alla fine del periodo transitorio. In alcuni settori (costruzione, lavori di pulizia, sicurezza, orticoltura), i prestatori di servizi transfrontalieri nonché i soggiorni che non superano i quattro mesi saranno sottoposti alle disposizioni restrittive in vigore sul mercato del lavoro. Queste nuove regole saranno applicate da quando entrerà in vigore il protocollo addizionale, ossia secondo le previsioni a partire soltanto dal secondo semestre del 2005. Fino a quel momento saranno riservati ai cittadini dei nuovi paesi membri contingenti separati.

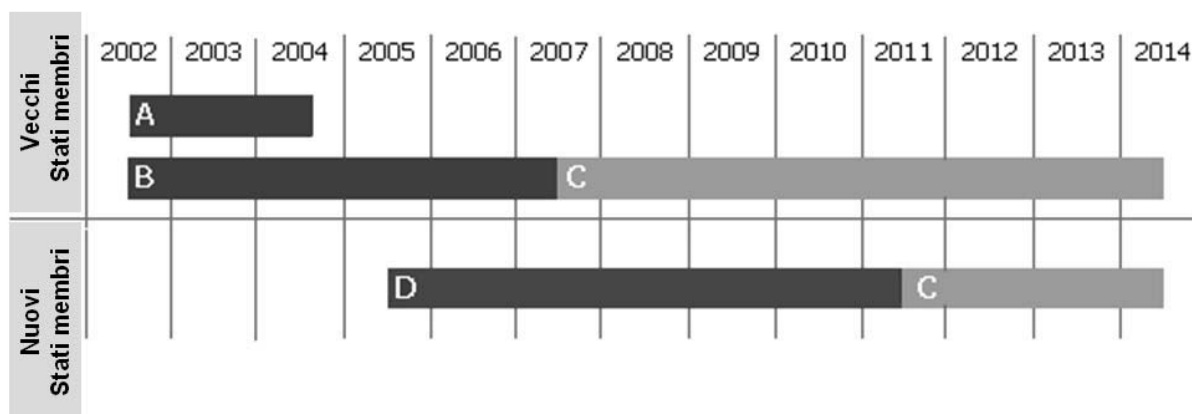
Nel 2009 l'Assemblea federale deciderà se l'accordo

sulla libera circolazione delle persone deve essere mantenuto. Questa decisione sarà sottoposta a referendum facoltativo. In caso di approvazione, la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE sarà introdotta integralmente, sotto riserva del mantenimento della regolamentazione transitoria nell'ambito del protocollo addizionale e dell'applicazione della clausola di protezione speciale fino al 2014.

Valutazione del protocollo addizionale

Per l'economia svizzera, l'allargamento dell'UE riveste grande importanza. Esso le permette infatti di ottenere da subito un accesso privilegiato al mercato unico allargato dell'UE e di raggiungere i 75 milioni di potenziali consumatori dei mercati dell'Europa centrale ed orientale. Il conseguente aumento del prodotto interno lordo in Svizzera dovrebbe situarsi tra lo 0,2 e lo 0,5% (ivi compresi gli effetti migratori), ossia fra uno e due miliardi di franchi all'anno. L'assunzione della manodopera proveniente dai nuovi paesi membri, che possiedono un'importante riserva di personale qualificato e di personale ausiliario, sarà facilitata.

Regime transitorio applicabile fino all'introduzione della libera circolazione delle persone



Introduzione della libera circolazione delle persone per i quindici vecchi Stati membri dell'UE

- A 2 anni priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di remunerazione e di lavoro (fino al 31.5.2004)
- B 5 anni contingenti (fino al 31.5.2007)
- C Clausola di protezione speciale per la Svizzera in caso di aumento eccezionale dell'immigrazione (fino al 2014)

Introduzione della libera circolazione delle persone per i dieci nuovi Stati membri dell'UE (tranne Malta e Cipro)

- D Priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di remunerazione e di lavoro e contingenti fino al 2011 (probabilmente a partire dal secondo semestre 2005)
- C Clausola di protezione speciale per la Svizzera in caso di aumento eccezionale dell'immigrazione (fino al 2014)

Fino al 2011 la Svizzera potrà mantenere tutte le restrizioni d'accesso al proprio mercato del lavoro, ivi compreso il controllo delle condizioni di remunerazione nell'ambito della procedura di rilascio dei permessi, al fine di evitare pressioni sui salari. A partire dal 1° giugno 2004 sono pure in vigore misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone. Esse si applicano ai lavoratori svizzeri e ai lavoratori stranieri. Il loro scopo è di prevenire il dumping salariale e sociale e di fornire una protezione supplementare al mercato svizzero del lavoro.

In vista dell'allargamento dell'UE, il capo del Dipartimento federale dell'economia ha istituito un gruppo di lavoro con i partner sociali incaricato di esaminare la necessità di adattare le misure d'accompagnamento. La consultazione sulle conclusioni finali del gruppo di lavoro si è aperta parallelamente alla procedura concernente il protocollo addizionale. I problemi di reclutamento si sono attualmente attenuati in numerosi settori dell'economia a causa, da una parte, della congiuntura piuttosto depressa in Svizzera e nell'UE/AELS e, dall'altra parte, in seguito all'accesso facilitato ai mercati del lavoro dell'UE/AELS che l'accordo sulla

"L'estensione degli accordi bilaterali ci offre un miglior accesso ai nuovi paesi dell'UE. La forte crescita che questi paesi registrano è un'opportunità per noi. Possiamo aumentare le nostre esportazioni e mantenere dei posti di lavoro."

Hans Rudolf Schurter, presidente del Consiglio d'amministrazione, Gruppo Schurter, Lucerna

libera circolazione delle persone provoca. In alcuni settori, tuttavia, la situazione rimane tesa (ad esempio agricoltura, salute, industria alberghiera). I rappresentanti dei settori sottoposti a forti fluttuazioni stagionali ritengono che sussiste una domanda di manodopera che il mercato del

lavoro dei quindici vecchi paesi membri non riesce a coprire, nonostante il miglioramento delle condizioni di lavoro e di remunerazione nonché un maggior ricorso a vari canali di reclutamento. Alcuni studi svolti nell'UE e le esperienze realizzate finora permettono di concludere che questi bisogni potrebbero essere ampiamente colmati

mediante la manodopera proveniente dai nuovi Stati membri. E' probabile che gli adattamenti strutturali nei nuovi paesi membri facilitino l'assunzione di manodopera nei settori interessati.

In Svizzera l'immigrazione non dovrebbe aumentare in proporzioni importanti. In effetti soltanto le persone in possesso di un contratto di lavoro – per un posto di lavoro libero – saranno autorizzate a giungere in Svizzera e i lavoratori indigeni continueranno ad avere la priorità. Il tentativo di assumere lavoratori in nero diminuirà sensibilmente. Al momento è ancora comunque troppo presto per valutare in maniera definitiva tutte le conseguenze dell'evoluzione in corso.

L'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati membri apporterà altri vantaggi ai cittadini svizzeri. Essi potranno effettuare i loro studi o lavorarvi ed avere così un'esperienza ottenuta all'estero.

Conclusioni

Il 1° maggio 2004, data dell'allargamento dell'UE, rimarrà una data storica. In termini quantitativi, l'UE ha realizzato il più grande allargamento della sua storia: la sua popolazione è aumentata di un quinto, il suo territorio si è ingrandito di quasi un quarto. L'integrazione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale segna pure una tappa importante nella storia, poiché essa pone un termine alla separazione dell'Europa. Offrendo l'accesso al mercato unico allargato e tenuto conto dell'evoluzione demografica futura, l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone è nell'interesse del mercato del lavoro e dell'economia svizzera. Nell'ambito delle negoziazioni sul termine transitorio nel campo della libera circolazione del-

I nuovi Stati membri dell'UE e la Svizzera

Stato	Popolazione in mio	Cittadini in Svizzera*
Paesi membri	74,9	18 388
Cipro	0,8	86
Rep. Ceca	10,3	3 713
Estonia	1,4	139
Ungheria	10,2	3 709
Lituania	3,5	374
Lettonia	2,4	550
Polonia	38,6	4 685
Slovenia	2,0	2 489
Slovacchia	5,4	2 563
Malta	0,4	80
UE-15	377,9	830 486

Fonti: UE, IMES

* Popolazione residente permanente straniera al 31.12.2003

le persone, si è dovuta trovare una soluzione accettabile sia per la Svizzera sia per l'UE. L'obiettivo delle negoziazioni è stato raggiunto. Dal punto di vista svizzero il risultato è molto soddisfacente.

Autore:

Claudius Schäfer, avvocato
IMES Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione

Il punto di vista dell'economia

***L'allargamento dell'Unione europea:
Conseguenze nell'insieme positive per la Svizzera***

Dall'inizio del processo di trasformazione e di avvicinamento con l'UE, i paesi dell'Europa centrale ed orientale sono diventati partner commerciali e luoghi d'investimento sempre più interessanti per l'economia svizzera. Nel corso degli ultimi dieci anni, gli scambi con i dieci nuovi paesi membri sono progrediti dell'11% ogni anno. Nel 2002, oltre il 4% (5,7 miliardi di franchi) delle esportazioni svizzere e più del 10% delle esportazioni annuali di capitali (1,48 miliardi di franchi) hanno preso la direzione dei nuovi paesi membri. Numerose imprese svizzere sono attive da anni in questi paesi. Con l'adesione all'UE il 1° maggio 2004, i nuovi paesi membri hanno ripreso l'integralità della legislazione dell'Unione europea. Gli accordi bilaterali Svizzera-UE sono stati loro estesi. Nuovi ostacoli al commercio sono stati soppressi e la sicurezza giuridica è stata aumentata. Le imprese svizzere hanno ottenuto un accesso privilegiato ai mercati in rapida espansione dell'Europa dell'Est e aumentato così i loro sbocchi. L'integrazione in corso e la crescita economica che ne risulta andranno pure a vantaggio dell'economia svizzera (l'atteso aumento del prodotto interno lordo (PIL) in Svizzera è compreso tra lo 0,2 e lo 0,5%). Le relazioni economiche tra la Svizzera e i nuovi Stati membri guadagneranno in semplicità e in intensità, ciò che può soltanto favorire il mercato svizzero del lavoro.

L'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone è di grande importanza per l'economia

L'estensione dell'accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone ha comportato il fatto di negoziare un adattamento dell'accordo sotto forma di un protocollo addizionale. Il principale vantaggio di questo accordo, per le imprese svizzere, è quello di poter reclutare in maniera semplificata specialisti stranieri che mancano in Svizzera. L'efficacia e l'elasticità del mercato svizzero del lavoro ne risultano migliorate. Da parte loro, le aziende svizzere ottengono migliori condizioni di lavoro e di soggiorno per i

loro collaboratori che lavorano nei nuovi paesi dell'UE. Per quanto riguarda i cittadini svizzeri, essi saranno posti al beneficio di condizioni di studio e di lavoro facilitate nella nuova Europa.

Come dimostrano le esperienze realizzate finora con l'accordo sulla libera circolazione delle persone, i flussi migratori temuti dai paesi dell'UE verso la Svizzera non si sono verificati. Il debole afflusso di lavoratori non dovrebbe esercitare che una debole pressione sui salari a lungo termine. Il timore di un aumento della disoccupazione dovrebbe pure essere smentito, poiché sono soprattutto gli specialisti qualificati che offrono i loro servizi negli altri paesi dell'UE. Nel protocollo addizionale che ha negoziato, la Svizzera ha ottenuto che la libera circolazione delle persone con i nuovi Stati membri sia introdotta allo stesso ritmo che nell'UE dei 15. Inoltre la Svizzera potrà far ricorso ad una clausola di protezione in caso di aumento imprevisto dell'immigrazione e a misure d'accompagnamento per proteggere i lavoratori da qualsiasi dumping sociale e salariale.

Commento

La piazza economica svizzera beneficerà nell'insieme del miglioramento della competitività che l'accordo sulla libera circolazione delle persone apporta. A causa dei lunghi termini transitori e dei contingenti previsti, il mercato svizzero del lavoro sarà aperto in maniera progressiva e controllata.

Per il futuro della Svizzera, è estremamente importante approvare questo accordo e lottare contro qualsiasi referendum. In caso di rifiuto dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, l'insieme degli accordi bilaterali I potrebbe essere rimesso in causa in virtù della "clausola ghi-gliottina". Tutta la via bilaterale sarebbe compromessa e il nostro paese si ritroverebbe privato della base sulla quale poggiano le sue relazioni con l'UE. Una simile crisi avrebbe conseguenze imprevedibili sull'economia svizzera. Le relazioni fra il nostro paese e l'UE sarebbero gravemente compromesse. Per questo motivo la politica e l'economia devono adoperare tutte le loro forze a favore dell'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone.

Contenuto del protocollo addizionale

Termini transitori	Durante una prima fase la Svizzera applicherà restrizioni d'accesso al suo mercato del lavoro (priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di remunerazione, contingenti) a tutti i nuovi paesi membri (tranne Cipro e Malta). Questa fase durerà fino al 31 maggio 2007. Entro questo termine la Svizzera notificherà al Comitato misto se essa mantiene le restrizioni d'accesso al suo mercato del lavoro durante una seconda fase transitoria di due anni supplementari (31 maggio 2009). In caso di importanti perturbazioni del mercato del lavoro o dell'economia o di un rischio di tali perturbazioni, le restrizioni potranno essere mantenute fino al 30 aprile 2011. In virtù dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, la Svizzera ha la possibilità di far ricorso ad una clausola di salvaguardia fino al 2014. Essa può così, in caso di importante immigrazione, reintrodurre dei contingenti senza incorrere in misure di ritorsione da parte dell'UE.																								
Contingenti	<p>A partire dall'entrata in vigore del protocollo addizionale e sino alla fine del secondo periodo transitorio il 31 maggio 2009, la Svizzera metterà a disposizione dei lavoratori dei nuovi paesi membri dei contingenti di permessi di breve durata e permessi di soggiorno di lunga durata. Il primo anno, il numero di questi permessi sarà rispettivamente di 900 e 9000. Questi contingenti aumenteranno durante il periodo transitorio per raggiungere 3000 permessi di soggiorno di lunga durata e 29'000 permessi di breve durata per l'ultimo periodo di contingentamento che va dal 31 maggio 2010 al 31 maggio 2011. Alla fine del periodo transitorio (2011), il numero di contingenti disponibili salirà al 20% dei contingenti a disposizione per l'UE-15.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Anno</th> <th>Permessi di soggiorno di lunga durata</th> <th>Permessi di breve durata</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>900</td> <td>9000</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>1300</td> <td>12400</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>1700</td> <td>15800</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>2200</td> <td>19200</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>2600</td> <td>22600</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>2800</td> <td>26000</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>3000</td> <td>29000</td> </tr> </tbody> </table>	Anno	Permessi di soggiorno di lunga durata	Permessi di breve durata	2005	900	9000	2006	1300	12400	2007	1700	15800	2008	2200	19200	2009	2600	22600	2010	2800	26000	2011	3000	29000
Anno	Permessi di soggiorno di lunga durata	Permessi di breve durata																							
2005	900	9000																							
2006	1300	12400																							
2007	1700	15800																							
2008	2200	19200																							
2009	2600	22600																							
2010	2800	26000																							
2011	3000	29000																							
Soggiorni di una durata massima di 4 mesi non sottoposti a contingentamento	Le attività remunerate fino a quattro mesi rimarranno non contingentate. Le condizioni di qualifica previste all'art. 8 dell'ordinanza che limita il numero degli stranieri (OLS) saranno mantenute. I lavoratori di breve durata che non adempiono le condizioni di qualifica potranno essere ammessi nell'ambito dei contingenti.																								
Prestatori di servizi	Su esempio della Germania e dell'Austria, la Svizzera potrà continuare a restringere l'accesso al proprio mercato del lavoro (priorità dei lavoratori, controllo delle condizioni di remunerazione e condizioni di qualificazione) in alcuni settori, definiti all'art. 2, lett. b del protocollo addizionale. Questi settori sono la costruzione, l'orticoltura, i lavori di pulizia e le attività di sorveglianza e di sicurezza.																								
Lavoratori indipendenti	Nell'UE gli indipendenti cittadini dei nuovi paesi membri beneficiano della libertà d'insediamento dal 1° maggio 2004. In Svizzera gli indipendenti dei nuovi Stati saranno trattati come quelli dell'UE-15. Essi saranno sottoposti ai contingenti fissati nel protocollo addizionale soltanto durante i primi due anni (fino al 31 maggio 2007). Le condizioni relative al mercato del lavoro (priorità degli indigeni e controllo dei salari) non saranno loro sottoposte.																								
Malta e Cipro	L'UE non applica nessun regime transitorio nei confronti di Malta e Cipro. I due paesi non sono sottoposti al periodo transitorio dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. In altri termini, Malta e Cipro saranno assoggettati ai contingenti fino al 31 maggio 2007, come l'UE-15.																								
Regolamentazione transitoria autonoma sino all'entrata in vigore del protocollo addizionale	Sino all'entrata in vigore del protocollo addizionale, i cittadini dei nuovi paesi membri rimangono assoggettati alla regolamentazione applicabile ai cittadini degli Stati terzi. Tra la data della firma del protocollo addizionale e la sua entrata in vigore, la Svizzera metterà ogni anno a disposizione dei dieci nuovi paesi membri 700 permessi di soggiorno durevole e 2500 permessi di breve durata.																								

Fiscalità del risparmio: salvaguardati gli interessi della piazza finanziaria

I nuovi accordi bilaterali II sono stati siglati il 25 giugno 2004. Il Consiglio federale ha aperto una procedura di consultazione in proposito il 30 giugno 2004. L'accordo sulla fiscalità del risparmio costituisce un aspetto importante degli accordi bilaterali II. La Svizzera si impegna ad adottare misure tendenti a rendere difficile la possibilità di aggirare la direttiva prevista dall'UE sulla fiscalità del risparmio. Una trattenuta fiscale che raggiungerà progressivamente il 35% degli interessi versati dagli agenti pagatori svizzeri alle persone fisiche domiciliate nell'UE costituisce il punto centrale dell'accordo. Nel corso delle negoziazioni con l'UE, si sono dovute risolvere difficili questioni di competitività e di qualità della piazza economica svizzera. Le principali esigenze sono soddisfatte.

Genesi

Gli sforzi dell'UE tendenti a meglio garantire l'imposizione effettiva degli interessi sui redditi da risparmio transfrontalieri nei suoi paesi membri risalgono al 1989. L'UE era determinata già dall'inizio ad integrare Stati terzi in questo progetto, e in particolare in Svizzera, al fine di ostacolare i tentativi di aggiramento della direttiva. Nell'UE la fiscalità del risparmio fa parte integrante di un pacchetto in tre parti avente per scopo la lotta contro pratiche fiscali dannose. Una direttiva concernente le imposte alla fonte ritenute sul pagamento di interessi e canoni di licenza tra imprese associate nonché un codice di condotta concernente l'imposizione delle aziende fanno pure parte di questo insieme. L'accordo sulla fiscalità del risparmio fa parte integrante degli accordi bilaterali II negoziati tra la Svizzera e l'UE, sui quali è intervenuto un accordo politico il 19 maggio 2004. Il Consiglio federale ha seguito rigorosamente la politica secondo la quale i nove accordi parziali bilaterali II formavano un insieme e ha ritenuto che nessun accordo separato fosse possibile.

Il primo progetto di direttiva dell'UE sulla fiscalità del risparmio era basato sul modello detto di coesistenza, secondo il quale i paesi dell'UE avrebbero avuto la scelta fra una trattenuta effettuata dall' « agente pagatore » (vale a dire le banche) e un annuncio da parte di questi stessi agenti del reddito degli interessi al paese di domicilio del suo beneficiario. Questo modello sarebbe stato veramente compatibile con la tradizione svizzera dell'imposta preventiva, prelevata alla fonte.

Il segreto bancario non è negoziabile

Questo dossier ha avuto risvolti pericolosi per la Svizzera durante il Vertice europeo del mese di giugno 2000, nel corso del quale il modello di coesistenza è stato abbandonato e sostituito da un sistema d'informazione vincolante. I membri dell'UE annunciavano nel contempo l'associazione degli Stati terzi (Svizzera, Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino e Stati Uniti) a questo progetto, con l'idea di trovare con loro soluzioni equivalenti. Essi decisero inoltre che i territori dipendenti e associati del Regno Unito e dell'Olanda dovessero adottare le stesse misure dei paesi dell'UE. La Svizzera non avrebbe in nessun caso potuto accettare l'annuncio automatico alle autorità fiscali straniere degli interessi versati dalle banche svizzere. Il Consiglio federale aveva chiaramente dichiarato ad uno stadio precoce del processo che la Svizzera era certamente pronta ad assumere misure per evitare che la direttiva prevista dall'UE fosse aggirata, ma che in ogni caso il segreto bancario era per lei intoccabile.

In occasione dei lunghi e difficili negoziati che si sono succeduti, il nostro paese ha saputo convincere l'UE che soltanto la soluzione di una trattenuta era in grado di avere successo. Se è stato possibile ritornare sulla via di un modello di coesistenza, ciò è dovuto alla competenza del Consiglio federale e dei nostri negoziatori. Il 3 giugno 2003, il Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze dell'UE (Ecofin) ha approvato il progetto d'accordo negoziato con la Svizzera. In seguito al compromesso politico negoziato tra l'UE e la Svizzera, il Belgio, il Lussemburgo e l'Austria

« L'accordo sulla fiscalità del risparmio permette alla Svizzera di mantenere una delle sue caratteristiche – la protezione della sfera privata in materia fiscale e bancaria – salvaguardando le sue relazioni con l'UE. »

Patrick Odier,
Associato-Gerente Lombard Odier Darier Hentsch & Cie

sono riusciti a far passare la loro opzione consistente nell'introduzione di una trattenuta analoga, invece di procedere ad uno scambio d'informazioni. Lo stesso vale per i territori dipendenti ed associati.

I principali punti dell'accordo

L'introduzione di una trattenuta alla fonte

La Svizzera si impegna ad adottare misure per garantire il versamento dell'imposta nel caso in cui gli agenti pagatori svizzeri versano interessi a persone fisiche aventi il loro domicilio fiscale in un paese dell'UE. La misura consiste in una trattenuta che raggiungerà progressivamente il 35% dell'interesse versato. E' l'organo svizzero che versa l'interesse (banca, negoziatore in valori mobiliari, ecc.) e non, come per l'imposta preventiva, il debitore, che si impegna a procedere alla trattenuta.

Nel dettaglio, le modalità saranno le seguenti:

- La trattenuta del 35% sarà introdotta progressivamente. Nel corso dei primi tre anni, l'aliquota sarà del 15%, i tre anni successivi del 20% e alla fine del 35%.
- La nozione d'interesse è concepita in maniera estesa e si applica ad esempio anche agli interessi applicati in caso di vendita o di ammortamento dei crediti che comportano interessi. Non entrano nel campo d'applicazione dell'accordo le obbligazioni emesse prima del 31 marzo 2001 e le "tranches" supplementari di queste stesse obbligazioni emesse dopo il 31 marzo 2002. Sono inoltre esclusi gli interessi dei debitori svizzeri, poiché in regola generale, essi sono sottoposti all'imposta preventiva. Gli interessi stranieri alla fonte sono conteggiati nella trattenuta fiscale.
- I fondi d'investimento sono sottoposti all'imposta alla fonte nella misura in cui i crediti che comportano interessi rappresentano una parte importante del totale degli attivi. Il limite è fissato al 15% per i fondi distribuiti e al 40% per i fondi tesorizzati (a partire dall'1.1.2011: 25%).
- I redditi provenienti dalla trattenuta saranno ripartiti in ragione del 75% tra i paesi di domicilio degli aventi diritto e il 25% spettanti alla Svizzera.
- I beneficiari domiciliati in un paese dell'UE avranno la possibilità di scegliere fra la trattenuta alla fonte e la notifica al loro Stato di domicilio. La dichiarazione espressa e liberamente consentita dei redditi percepiti sotto forma di interessi dispensa dalla trattenuta.
- I paesi dell'UE e la Svizzera scambiano su richiesta

informazioni su atti che concernono la frode fiscale o delitti analoghi. Questo tipo di assistenza amministrativa con l'UE è nuovo, ma conforme agli sviluppi della politica svizzera nella sua pratica con l'OCSE concernente le convenzioni di doppia imposizione. In un memorandum la Svizzera e i paesi dell'UE hanno inoltre convenuto di negoziare su una base bilaterale per introdurre negli accordi di doppia imposizione alcune disposizioni sull'assistenza amministrativa nel caso di frode fiscale ed altri delitti analoghi.

- L'accordo sulla fiscalità del risparmio contiene pure una clausola relativa alle ulteriori revisioni. Soltanto quando l'accordo sarà totalmente in opera e si disporrà di un'esperienza pratica sufficiente sarà possibile esaminare, alla luce degli sviluppi internazionali, il suo eventuale adattamento. Ciò non sarà possibile prima del 2013. Il passaggio automatico ad un sistema d'annuncio è escluso.
- Sotto riserva delle necessarie approvazioni, l'accordo entrerà in vigore il 1. luglio 2005.

L'abbandono delle imposte alla fonte nell'ambito dei pagamenti interni ai gruppi

Un secondo aspetto importante dell'accordo sulla fiscalità del risparmio concerne il prelievo di imposte alla fonte sui pagamenti di dividendi, di interessi e di canoni di licenza dell'UE in Svizzera e viceversa. Questi pagamenti fra imprese associate, vale a dire appartenenti ad uno stesso gruppo (filiali), saranno possibili in futuro senza imposte alla fonte. Così, in occasione di tali trasferimenti, le imprese residenti in Svizzera saranno poste su un piede d'uguaglianza con i loro concorrenti insediati nell'UE. La condizione da adempiere per essere esonerati dall'imposta alla fonte è di detenere una partecipazione di almeno il 25% nelle imprese associate, accompagnata da una durata di possesso di almeno due anni.

Valutazione

Al pari della direttiva europea sulla fiscalità del risparmio, l'accordo tra la Svizzera e l'UE costituisce un compromesso politico. Considerazioni politiche e interessi specifici di varie piazze finanziarie dell'UE hanno avuto la preminenza sulla tassazione più completa possibile delle entrate imponibili. La direttiva europea come pure l'accordo concluso tra l'UE e la Svizzera presentano lacune e difetti non da tutti accettati. Ciò si vede ad esempio nel fatto che, oltre alle zone dipendenti e associate dell'UE, soltanto un piccolo numero di Stati terzi sono stati associati al progetto. Gli agenti pagatori all'esterno del gruppo di paesi chiaramente

definito continuano a pagare gli interessi ai beneficiari dell'UE senza scambiare informazioni né effettuare trattenute. Il fatto che il testo si limiti ai redditi versati sotto forma d'interesse a favore delle persone fisiche lascia un discreto margine al contribuente per ottimizzare la propria situazione. La questione che si pone è dunque di sapere se l'UE raggiungerà mai l'obiettivo ambizioso che si è fissata nella direttiva e nell'accordo concluso con gli Stati terzi.

L'aumento previsto della trattenuta effettuata dagli agenti pagatori svizzeri corrisponde in ampia misura al dispositivo dell'imposta preventiva svizzera. Nei due casi l'imposizione è garantita da una riduzione del rendimento senza che l'identità del beneficiario sia svelata. Un elemento positivo dell'accordo è che esso non contiene alcun impegno della Svizzera in merito all'ulteriore adozione di una procedura di scambio d'informazioni.

L'abolizione dell'imposta alla fonte sugli interessi, i dividendi e i canoni di licenza versati fra società associate è molto positiva per l'economia svizzera nel suo insieme. Così l'accordo fa scomparire per le aziende svizzere potenziali handicap rispetto alle società dell'UE. Senza questo accordo, bisognerebbe negoziare separatamente con i 25 Stati dell'UE e senza garanzia di risultato per eliminare questi ostacoli. L'esecuzione di questo accordo provocherà tuttavia un lavoro importante e costi per gli agenti pagatori, all'occorrenza le banche svizzere. Infine, l'utilizzazione contemporanea del principio del debitore (imposizione alla fonte) e del principio dell'agente pagatore (trattenuta per l'UE) nuoce alla trasparenza e alla chiarezza del sistema fiscale svizzero.

Commento

Il risultato ottenuto in materia di fiscalità del risparmio al termine di vari anni di aspri negoziati può essere considerato come equilibrato nel suo insieme ed accettabile per la Svizzera. La Svizzera contribuirà a garantire l'imposizione dei redditi versati sotto forma d'interessi in seno all'UE senza cedere sui pilastri della competitività della sua piazza finanziaria. Il fatto che, nonostante le decisioni adottate dall'UE a Santa Maria da Feira nel giugno 2000, la Svizzera non instauri scambi automatici d'informazioni sui clienti delle proprie banche e che l'accordo salvaguardi integralmente il segreto bancario è essenziale. Per quanto concerne le negoziazioni, le scelte del Consiglio federale, che ha fatto chiaramente comprendere che la Svizzera era disposta a lottare per ostacolare i tentativi di aggiramento della direttiva europea, rifiutando però di negoziare il segreto bancario, si sono rivelate molto azzeccate. Pertanto il segreto bancario è mantenuto nella sua totalità. Durante la messa in vigore dell'accordo occorrerà vegliare affinché la Svizzera non subisca svantaggi concorrenziali. Concretamente, ciò significa che quanto è ammesso in Austria, in Belgio o a Jersey non può essere vietato in Svizzera.

Oltre alla garanzia degli interessi della piazza finanziaria svizzera, l'articolo 15 dell'accordo sulla fiscalità del risparmio racchiude un vantaggio di misura. In effetti, l'abolizione dell'imposta alla fonte sui pagamenti di dividendi, interessi e canoni di licenza fra imprese associate riveste grande importanza per le imprese attive a livello internazionale. Essa sopprime qualsiasi discriminazione delle società madri svizzere rispetto a quelle dell'UE. L'eliminazione dell'imposta alla fonte rafforza la piazza economica svizzera, in particolare per le società holding.

Autore:

Kurt Arnold, Associazione svizzera dei banchieri, Basilea

Lotta contro la frode: significativo miglioramento della collaborazione con l'UE

L'accordo tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) sulla lotta contro la frode, siglato il 25 maggio 2004, crea le basi giuridiche per un significativo miglioramento della lotta contro la sottrazione di tasse, la frode in materia di sovvenzioni e le irregolarità nel campo degli appalti pubblici. La Svizzera metterà a disposizione delle autorità dell'UE gli stessi strumenti giuridici di quelli già applicabili attualmente nell'ambito della normativa svizzera. Le perquisizioni di edifici e il sequestro di atti saranno svolti nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria alle stesse condizioni di quelle applicate alle procedure svizzere interne. Per la piazza finanziaria il segreto bancario è salvaguardato. Era uno degli obiettivi principali delle negoziazioni.

Situazione iniziale

Dal 1° luglio 1997 il protocollo addizionale all'accordo di libero-scambio del 1972, relativo all'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale, si applica alle questioni doganali tra la Svizzera e l'UE. La collaborazione fra le autorità doganali europee e svizzere fondata su questo strumento non ha dato i risultati sperati dall'UE. Il 14 dicembre 2000, il Consiglio dei ministri dell'UE ha conferito mandato alla Commissione europea di negoziare con la Svizzera un « accordo di cooperazione sulla lotta contro la frode ed altri delitti commessi a scapito degli interessi finanziari delle Comunità europee, dei loro Stati membri e della Svizzera ». Il Consiglio federale ha inoltre conferito un mandato in questo senso il 27 giugno 2001. Le negoziazioni che hanno avuto inizio nell'estate del 2001 si sono concluse alla fine di maggio del 2004.

Collaborazione rafforzata nel campo delle imposte indirette, delle sovvenzioni e degli appalti pubblici

L'accordo di lotta contro la frode è molto vasto e si estende a tutti gli atti che riguardano gli interessi finanziari delle due parti. Il suo scopo è quello di rafforzare la collaborazione nella lotta contro i delitti in materia di imposte indirette (IVA, tasse doganali e imposte sul consumo), contro la sottrazione di sovvenzioni e contro i delitti concernenti gli appalti pubblici. L'accordo tende così a sviluppare l'assistenza amministrativa e giudiziaria per quanto concerne le imposte indirette – ma non le imposte dirette.

La Svizzera concede già oggi un'assistenza giudiziaria per delitti considerati come frode fiscale in virtù del diritto svizzero. Inoltre nel campo delle dogane il nostro paese assicura un'assistenza amministrativa da oltre 30 anni. L'assistenza amministrativa e giudiziaria praticata attualmente è oggetto di puntuali sviluppi. La Svizzera ricorrerà, a favore delle autorità dell'UE, agli stessi strumenti giuridici di quelli ammessi nella procedura svizzera conformemente alle leggi svizzere. Le condizioni da adempiere affinché le misure vincolanti

siano applicate (come la perquisizione di edifici e il sequestro di atti) sono, in primo luogo, l'esistenza di un mandato in questo senso delle autorità competenti o di una richiesta di assistenza

« L'accordo sulla lotta contro la frode rafforza la cooperazione internazionale. Questa cooperazione stretta con l'UE, il principale partner economico della Svizzera, è essenziale per il nostro paese. »

Walter Kielholz, Credit Suisse

za e, in secondo luogo, il superamento di un valore soglia di delitto (25 000 euro).

La nozione di « frode ed altre attività illegali » concerne così il contrabbando, la corruzione e il riciclaggio di denaro. Tuttavia la collaborazione in caso di riciclaggio presuppone che il delitto sia passibile di una pena privativa della libertà di oltre sei mesi tanto in Svizzera quanto nel paese dell'UE coinvolto. Così la nozione di riciclaggio ai sensi del diritto penale svizzero rimane immutata. Non vi sono nuovi obblighi di annuncio per gli intermediari finanziari svizzeri. Le informazioni sul riciclaggio di denaro non possono essere utilizzate contro gli intermediari finanziari svizzeri, vale a dire coloro che esercitano la loro attività in Svizzera.

Informazioni bancarie e finanziarie

Se le condizioni d'esecuzione delle misure vincolanti sono adempiute, la Svizzera fornisce inoltre, su richiesta, informazioni concernenti i conti bancari e le transazioni finanziarie. Ciò non è un'innovazione fondamentale nella misura in cui, già oggi, le pezze giustificative vengono fornite su domande concernenti movimenti di conti.

In alcuni casi eccezionali un'autorità competente dell'UE avrà il diritto di esigere la sorveglianza di conti bancari per un periodo preciso. Questa ingerenza nella sfera privata dei delinquenti è tuttavia limitata a diversi titoli. Innanzitutto si tratta di una norma facoltativa (articolo 31). Lo Stato a cui si rivolge la richiesta – la Svizzera ad esempio – non è tenuto ad ordinare tale misura. In seguito questa sorveglianza deve essere praticata sulla base del diritto dello Stato interessato. Affinché la Svizzera preveda tale misura di assistenza giudiziaria, occorre che il diritto svizzero non escluda una sorveglianza dei conti. La decisione è presa per ogni singolo caso dalle autorità svizzere e può essere contestata tramite vie di ricorso. Al contrario, la Svizzera (il richiedente in questo caso) può anche pretendere dalle autorità europee informazioni su conti bancari.

Presenza di agenti stranieri durante l'esecuzione dell'assistenza amministrativa e giudiziaria

L'accordo bilaterale sulla lotta antifrode concede il diritto ai funzionari europei di essere presenti in Svizzera in occasione di alcuni atti d'istruzione. Vengono applicate le seguenti restrizioni: in primo luogo le autorità svizzere (in quanto parte contraente richiasta) devono dare il loro consenso preventivo nel caso di un'istruzione – esse possono dettare condizioni. In secondo luogo, la competenza d'esecuzione della richiesta rimane di sola competenza delle autorità svizzere competenti. In terzo luogo, l'UE può utilizzare le informazioni così ottenute come prova unicamente dopo che la disposizione finale che decide in merito alla concessione dell'assistenza amministrativa e giudiziaria richiesta e della sua ampiezza è entrata in vigore. Il principio di reciprocità si applica anche qui, ciò che significa che gli agenti svizzeri (in questo caso la parte contraente richiedente) hanno il diritto di essere presenti nell'UE durante l'esecuzione di una domanda di assistenza amministrativa o giudiziaria.

Le principali innovazioni in breve

- La Svizzera si impegna a fornire un'assistenza amministrativa e giudiziaria in materia di imposte indirette.
- La Svizzera mette a disposizione delle autorità dell'UE e dei suoi Stati membri gli stessi strumenti di quelli già applicabili attualmente nell'ambito della normativa svizzera. Non è più necessario che vi sia frode fiscale perché la perquisizione di edifici e il sequestro di fondi e di oggetti possano aver luogo. Basta una sottrazione fiscale di un certo importo (più di 25 000 euro).
- La perquisizione e il sequestro di fondi e di oggetti potranno pure aver luogo nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Ciò tuttavia a condizione che vi sia un ordine di perquisizione spiccato da un giudice.
- Le parti si prestano reciprocamente assistenza giudiziaria se i fondi incriminati risultano provento di truffa in materia fiscale oppure di contrabbando professionale. La definizione di riciclaggio di denaro ai sensi del diritto svizzero resta immutata. Non risulta un nuovo obbligo di notifica.
- La Svizzera, l'UE e i suoi Stati membri si aiutano reciprocamente intensificando la collaborazione tra le autorità doganali, fiscali e giudiziarie.
- A talune condizioni le autorità straniere hanno il diritto di essere presenti durante l'esecuzione di una domanda di assistenza giudiziaria o amministrativa. Tuttavia le inchieste sono sempre condotte dalle autorità nazionali.
- L'accordo sulla frode è applicabile unicamente ai delitti commessi almeno sei mesi dopo la firma dell'accordo. Non è prevista un'applicazione transitoria dell'accordo.

Inchieste esplorative

Le domande relative alle inchieste esplorative (in inglese « fishing expeditions ») sono sistematicamente respinte.

Nel corso di una domanda di assistenza amministrativa, le autorità richiedenti devono aver esaurito tutte le altre fonti d'informazioni disponibili, giustificare la loro do-

manda in maniera credibile e fornire tutte le informazioni atte a facilitare la decisione.

Principio di specialità: il segreto bancario rimane intatto

Le informazioni ottenute possono essere utilizzate unicamente a scopi che entrano nel campo d'applicazione dell'accordo. Il principio di specialità garantisce che l'assistenza amministrativa e giudiziaria sia applicata al solo campo delle imposte indirette e che essa non abbia alcun impatto sul segreto bancario svizzero. Una violazione di questo principio da parte dell'UE si tradurrebbe necessariamente nel rifiuto di fornire informazioni o perfino nell'annullamento dell'accordo.

Diritti acquisiti

L'accordo sulla lotta antifrode si applica soltanto ai delitti commessi almeno sei mesi dopo la firma dell'accordo. I « vecchi » capitali sono così protetti. Questa regolamentazione diverge da quella sull'applicazione nei tempi usuali nell'assistenza giudiziaria per gli affari penali. In effetti quest'ultima prevede che un accordo si applichi anche agli atti illegali commessi prima della sua entrata in vigore. Questa disposizione è stata integrata nell'accordo, poiché quest'ultimo introduce una collaborazione estesa nel campo della fiscalità indiretta.

Conseguenze economiche

Il miglioramento della cooperazione in materia di lotta contro i delitti nel campo delle imposte indirette, della frode in materia di sovvenzioni e delle irregolarità nei mercati pubblici è vantaggioso per le due parti. In effetti l'accordo mantiene la buona reputazione della piazza finanziaria svizzera. Così, in futuro, gli autori di una frode commerciale non potranno più utilizzare la Svizzera per i loro affari. Durante le negoziazioni, la questione del segreto bancario è stata affrontata parallelamente

all'esecuzione delle misure coercitive. A questo proposito, occorre notare che la Svizzera applica già provvedimenti coercitivi per conto di istanze straniere nell'ambito

dell'assistenza giudiziaria negli affari di frode fiscale. L'accordo sulla lotta antifrode rafforza questa collaborazione senza rinunciare al segreto bancario. La protezione della sfera

« L'accordo sulla lotta antifrode si traduce in un'estensione puntuale dell'assistenza amministrativa e giudiziaria. La Svizzera concede ai paesi dell'UE ciò che essa applica sul suo territorio. »

Pierre Mirabaud,
Presidente dell'Associazione svizzera dei banchieri

privata è importante per la piazza finanziaria e per l'economia nel suo insieme. Nel corso degli ultimi quindici anni, la Svizzera ha dimostrato, sviluppando una legislazione severa contro qualsiasi forma di criminalità finanziaria, quanto l'integrità della piazza finanziaria le stia a cuore. Il suo dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro è uno dei più efficaci al mondo. Non si devono pertanto temere conseguenze negative per la piazza finanziaria. Bisogna piuttosto partire dal principio che, a lungo termine, la piazza finanziaria svizzera uscirà rafforzata dall'intensificazione della cooperazione, in particolare sapendo che i nuovi accordi bilaterali conclusi con l'UE garantiscono in ampia misura, sui piani legale e politico, il segreto bancario.

Autore:

Hermann Kästli, Direzione generale delle dogane

Commento

L'accordo sulla lotta contro la frode comprende l'assistenza amministrativa e giudiziaria nel campo delle imposte indirette, delle sovvenzioni e dei delitti legati all'attribuzione degli appalti pubblici – ma non i delitti nel campo delle imposte dirette. L'accordo prevede che la Svizzera metta a disposizione dell'UE gli stessi strumenti già applicabili attualmente nell'ambito della normativa svizzera. Il valore soglia per i delitti (25 000 euro) è ritenuto appropriato. L'accordo favorisce il nostro paese, da una parte poiché esso minimizza l'attrattività della Svizzera quale piattaforma della criminalità economica e della frode a livello internazionale. Dall'altra parte, l'accordo contribuisce alla buona reputazione internazionale della piazza finanziaria svizzera.

Il principio di specialità garantisce che l'assistenza amministrativa e giudiziaria venga applicata soltanto nel settore delle imposte indirette e che non abbia nessun impatto sul segreto bancario svizzero.

Nel campo del riciclaggio di denaro la Svizzera deve concedere un'assistenza amministrativa quando i fondi provenienti da delitti, in virtù del diritto svizzero, sarebbero considerati come frode fiscale e di contrabbando professionale. Non è richiesta nessuna modifica della legge svizzera sul riciclaggio di denaro. Per contro, sarebbe opportuno integrare nella legislazione svizzera alcuni elementi delle informazioni concernenti il riciclaggio figuranti nelle spiegazioni dell'amministrazione federale relative all'accordo bilaterale.

In generale e dal punto di vista dell'economia svizzera, questo accordo è positivo poiché rafforza la lotta contro la criminalità economica internazionale fra le parti.

Schengen/Dublino: vantaggi per la sicurezza interna e l'economia

Le convenzioni di Schengen e Dublino rafforzano la collaborazione internazionale nei settori della polizia, della giustizia e dell'asilo. Esse impediranno alla Svizzera di diventare un rifugio per criminali o per richiedenti l'asilo respinti nel cuore dell'Europa. L'economia ritiene apprezzabili i miglioramenti promessi in termini di sicurezza interna, di maggior mobilità degli affari e di finanze pubbliche. Questi accordi rafforzeranno la piazza elvetica nel suo insieme e andranno direttamente a vantaggio del settore bancario e di quello del turismo.

Schengen/Dublino nel contesto dell'UE

Nel 1985 il Belgio, il Lussemburgo, l'Olanda, la Germania e la Francia firmavano nel villaggio viticolo di Schengen, nel Lussemburgo, la convenzione di Schengen (CS). L'obiettivo degli Stati firmatari era di sviluppare quanto acquisito dalla CEE, fondata nel 1957, in materia di libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e di rendere ugualmente concrete nella quotidianità le libertà del mercato unico (« mercato comune »). Dal momento che la CEE non possedeva ancora le competenze necessarie per intervenire nei settori oggi retti dall'accordo di Schengen e che gli altri Stati membri della CEE non desideravano ancora associarsi al processo ancora utopico che costituiva all'epoca Schengen, la CS non venne firmata sotto l'egida della Comunità economica europea (diventata nel frattempo l'UE), ma prese la forma di un accordo multilaterale ordinario.

Nel 1990 venne firmato un accordo complementare, la « convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen », che regolamentava le misure concrete di messa in vigore di Schengen. Nello stesso anno, gli Stati partecipanti a Schengen firmavano « l'accordo di Dublino ». Quest'ultimo sostituiva le disposizioni di Schengen relative al diritto d'asilo e approfondiva la cooperazione in questo settore. L'indissociabile connessione interna di Schengen e di Dublino, annunciata dall'obiettivo stesso del sistema Schengen adottato nel 1985, è rimasta fino ai nostri giorni.

La cooperazione Schengen/Dublino è stata perfezionata per adattarsi alle nuove esigenze della realtà. Le esperienze positive realizzate dai cinque Stati fondatori hanno spinto un numero crescente di altri paesi dell'UE ad aderire a questo accordo. Oggi tutti i 25 Stati

dell'UE sono associati a Schengen (parzialmente tuttavia per quanto concerne la Gran Bretagna e l'Irlanda, che non hanno rinunciato ai loro controlli alle frontiere nazionali).

« Con Schengen è riconosciuta una protezione supplementare al segreto bancario svizzero in una convenzione internazionale. La sicurezza della nostra piazza finanziaria ne risulta rafforzata. »

Urs Roth, Associazione svizzera dei banchieri

Dopo l'entrata nell'UE della Danimarca, della Svezia e della Finlandia, due Stati non membri dell'UE, la Norvegia e l'Islanda, hanno ugualmente sottoscritto l'accordo nel 1999.

Con la recente entrata di dieci nuovi membri nell'Unione europea, il numero degli Stati firmatari di Schengen/Dublino è quindi passato a 27.

Nel 1999 il Trattato di Amsterdam conferiva all'UE nuove competenze nel settore « Giustizia e affari interni ». L'accordo Schengen/Dublino è stato in seguito pienamente integrato all'Unione europea (UE). Dopo « Amsterdam », Schengen/Dublino fa parte integrante dello « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » adottato dall'UE. Questo spazio conferisce nuove basi giuridiche al settore politico « Giustizia e Affari interni » dell'UE e rafforza la collaborazione fra Stati membri negli affari riguardanti la polizia, civili e penali come pure nel campo dell'asilo e delle migrazioni. Si è così aperto un nuovo importante capitolo dell'integrazione europea: da semplice comunità economica l'UE è chiamata a diventare una vera entità giuridica. Bisogna qui vedere il logico prolungamento e il perfezionamento dell'integrazione economica materializzata dal mercato unico e dalla moneta unica. L'adozione di un quadro giuridico appropriato nel campo « Giustizia e Affari interni » deve ancora rafforzare gli « acquis » economici e alleggerire le applicazioni pratiche.

Schengen/Dublino e la Svizzera

Mediante accordi settoriali (Accordi bilaterali I), entrati in vigore il 1° giugno 2002, la Svizzera è riuscita a partecipare molto concretamente al mercato unico, vale a dire al processo d'integrazione economica dell'UE. Per contro, la Svizzera non ha preso parte comparativamente allo sviluppo molto dinamico registrato dal nuovo capitolo d'integrazione dell'UE « Giustizia e Affari interni ». Alla luce di questo scenario, la partecipazione della Svizzera a Schengen/Dublino non è soltanto importante in quanto adesione allo standard minimo di collaborazione fra 27 Stati europei in materia di sicurezza. Essa deve inoltre essere considerata, e ciò senza pregiudizio per le ulteriori possibili tappe dell'integrazione della Svizzera con l'UE – a causa delle interfacce esistenti fra Schengen/Dublino e il settore « Giustizia e Affari interni » – come una partecipazione indiretta a quest'ultimo nuovo capitolo dell'integrazione europea.

Sollievo nel campo dell'asilo grazie a Dublino

In materia di politica d'asilo, l'Unione europea segue una nuova politica che completa i sistemi d'asilo attuali e tende a meglio controllare i flussi migratori in seno all'Europa come pure nelle regioni di provenienza. L'UE armonizza le prescrizioni dei suoi diversi Stati membri relative allo statuto dei richiedenti l'asilo o le procedure d'asilo applicabili. Questi sforzi d'armonizzazione avvengono al di fuori dell'accordo di Dublino, conformemente agli sviluppi del capitolo « Giustizia e Affari interni » e non fanno dunque parte degli accordi che legano la Svizzera all'Unione europea.

Nel contesto della politica d'asilo europea globale, le regolamentazioni di Dublino formano praticamente il fondamento stesso del nuovo approccio dell'UE. Con l'identificazione dei richiedenti l'asilo che il sistema elettronico di impronte digitali Eurodac permette, lo scopo di « Dublino » è quello di impedire la presentazione di una seconda domanda d'asilo, vale a dire il « turismo d'asilo » sul territorio dell'UE. I richiedenti possono quindi presentare una sola domanda in Europa, unicamente nel paese di primo asilo, detto paese competente, il quale ha oltretutto la totale responsabilità di vegliare affinché il richiedente respinto lasci l'UE. Se un richiedente presenta una nuova domanda presso un altro Stato o se scompare per riapparire altrove nell'UE, esso può essere rinviato senza nuova procedura d'asilo verso lo Stato della prima domanda.

In caso di partecipazione a Dublino la Svizzera si attende una diminuzione della quantità delle domande d'asilo da esaminare, considerato come oggi un nume-

ro relativamente elevato di domande introdotte da noi concernano richiedenti che sono già stati oggetto di una procedura d'asilo altrove in Europa. Nel contempo i criteri enunciati a Dublino per determinare lo Stato competente in materia di domande d'asilo avranno effetti positivi per la Svizzera. Secondo questi criteri, lo Stato competente è sia quello in cui i membri della famiglia del richiedente si trovano già, sia quello che ha fornito un visto, o ancora il primo paese nel quale il richiedente è giunto varcando illegalmente la frontiera. Le entrate illegali nello spazio Schengen attraverso la Svizzera sono praticamente escluse, poiché nel nostro paese situato nel cuore dell'Europa, i soli contatti con le frontiere esterne di questo spazio sono gli aeroporti internazionali relativamente facili da sorvegliare. Inoltre le imprese di trasporto sono tenute a far giungere in Svizzera soltanto passeggeri muniti dei necessari documenti d'entrata – situazioni eccezionali escluse. Sulla base dei criteri di Dublino, la Svizzera può accontentarsi della fornitura di visti tramite le proprie ambasciate all'estero o decidere in merito al raggruppamento familiare per i membri delle famiglie dei richiedenti già residenti in Svizzera.

In caso di non partecipazione a Dublino, per contro, bisognerà attendersi in Svizzera una sensibile progressione del numero di richiedenti rispetto ad ora, dal momento che il nostro paese rimarrebbe il solo luogo in Europa dove è possibile depositare una seconda domanda d'asilo.

Evitare, grazie a Dublino, la presentazione di una domanda in un secondo paese permette dunque di ridurre il numero delle domande d'asilo e di alleggerire i sistemi d'asilo nazionali. I criteri enunciati a Dublino per determinare lo Stato competente in materia di domanda d'asilo contribuiscono ad una ripartizione più equilibrata degli oneri in seno all'Europa. Infine questa pratica crea anche le condizioni per una migliore accettazione dei veri rifugiati.

Miglioramento della sicurezza interna grazie a Schengen

L'accordo di Schengen definisce le misure di compensazione necessarie per continuare a garantire il livello di sicurezza abituale nonostante la soppressione dei controlli alle frontiere. Occorre distinguere a questo proposito fra le misure concernenti la polizia, la giustizia e i visti, misure che si completano reciprocamente in vari settori.

Cooperazione fra polizie

La cooperazione fra organi di polizia organizzata sotto il regime di Schengen tende ad opporre ai progressi della criminalità internazionale norme europee d'investigazione uniformi. Il miglioramento dei contatti fra organi di polizia nazionali interessati e il miglioramento dell'osservazione e delle ricerche transfrontaliere facilitano ampiamente le operazioni. Il punto principale di questo progresso è il sistema d'informazione Schengen (SIS). Si tratta di una banca europea di dati che offre informazioni su persone o su beni ricercati.

Considerato come oggi le ricerche a livello dei 25 Stati membri dell'UE non avvengono più grazie allo strumento tradizionale Interpol, ma quasi unicamente attraverso il SIS, tecnicamente superiore, la possibilità di accedere direttamente al SIS è molto importante per la Svizzera. Il SIS permette di diffondere e consultare informazioni a livello europeo in pochi minuti. Esso assicura inoltre un accesso diretto in linea, 24 ore su 24, ad ogni funzionario di polizia.

Cooperazione nel settore dei visti

Schengen prevede inoltre una collaborazione più stretta degli Stati membri in materia di visti di breve durata (fino a 3 mesi al massimo). I visti di lunga durata nonché le altre regolamentazioni d'autorizzazione in rapporto con gli immigranti non sono per contro presi in considerazione da Schengen. I visti di breve durata sono concessi secondo criteri uniformi e reciprocamente riconosciuti dai paesi aderenti a Schengen e sono oggetto di un reciproco riconoscimento.

I cittadini di Stati terzi potranno così spostarsi liberamente in tutto lo spazio Schengen muniti di un solo ed unico visto.

La collaborazione di Schengen in materia di visti prevede così di istituzionalizzare scambi d'esperienze e d'informazioni fra autorità alfine di meglio combattere, ad esempio, le falsificazioni di visti e le bande di passatori.

Inoltre, gli Stati firmatari utilizzano pure il SIS nella loro collaborazione in materia di visti. Contrariamente alla collaborazione degli organi di polizia, il SIS svolge a questo proposito una funzione preventiva. Prima di concedere un visto Schengen, lo Stato interessato deve consultare il SIS alfine di tener debitamente conto del

divieto di entrata eventualmente pronunciato da altri Stati firmatari. Questa procedura serve interessi di sicurezza permettendo ai servizi competenti di meglio identificare, prima della concessione di un visto, le persone che si sarebbero rese colpevoli di un crimine presso un altro Stato di Schengen.

La Svizzera può trarre da questa cooperazione in materia di visti effetti positivi non soltanto per la sua sicurezza interna, ma anche per la sua economia. Il turismo non è il solo ramo che approfitterà degli alleggerimenti previsti (si attende in particolare un raddoppio dei visitatori russi e indiani); i viaggi di breve durata nei paesi vicini saranno sensibilmente semplificati per i cittadini di Stati terzi residenti in Svizzera, ciò

"Un'adesione della Svizzera al sistema di Schengen permetterebbe ai viaggiatori di paesi esterni all'UE di visitare tutti gli Stati dello spazio Schengen con un solo visto – da qui un notevole risparmio di fatica e di spese burocratiche per i nostri ospiti. La Svizzera turistica è oggi nettamente svantaggiata rispetto ai suoi concorrenti europei."

Christoph Juen, direttore di hotelleriesuisse

che contribuirà a rafforzare l'attrattività della Svizzera agli occhi delle imprese aventi un personale delle multinazionali obbligato ad effettuare frequenti spostamenti di affari in Europa.

Assistenza giudiziaria internazionale e segreto bancario

La collaborazione semplificata in materia di assistenza giudiziaria internazionale costituisce pure una carta in più in materia di sicurezza. Essa completa la collaborazione di polizia per quanto riguarda tribunali e giustizia. In questo campo l'obiettivo di Schengen consiste nel porre fine all'operato dei criminali che cercano di trarre vantaggi dalle disparità di competenze e regolamentazioni fra gli Stati. A questo proposito Schengen prevede innanzitutto procedure semplificate e meno burocratiche.

In questo contesto, un tema importante per la Svizzera è quello dell'assistenza giudiziaria in materia di fiscalità, regolamentata dall'accordo di Schengen. L'attuale "acquis di Schengen" regola solo l'assistenza relativa alla fiscalità indiretta (IVA, imposte di consumo, dazi doganali). Ciò permette all'UE di rafforzare la sua lotta contro il crimine organizzato (ad esempio il contrabbando di sigarette). Esistono inoltre disposizioni che vanno nella stessa direzione nell'attuale accordo speciale di lotta contro la frode siglato tra la Svizzera e l'UE.

L'acquis futuro di Schengen, già conosciuto ora ma non ancora in vigore poiché non è ancora stato ratificato da alcuni Stati membri, prevede inoltre un rafforza-

mento dell'assistenza giudiziaria nel campo della fiscalità diretta. La Svizzera è tuttavia riuscita a negoziare una regolamentazione speciale che la esenta dalle procedure di perquisizione e di pignoramento legate al segreto bancario svizzero come previste da parte dell'assistenza giudiziaria. Questa eccezione vale sia per l'acquis attuale sia per l'acquis futuro di Schengen. Durante le negoziazioni, il nostro paese ha dunque saputo salvaguardare per il presente e per il futuro il segreto bancario in questo importante settore, instaurando un « opting out » illimitato nel tempo. La Svizzera ha pertanto trovato con l'UE una soluzione che non solo garantisce il segreto bancario in settori essenziali, ma che rafforza anche la reputazione della piazza finanziaria svizzera.

Controlli alle frontiere

La messa in vigore di Schengen è accompagnata dalla soppressione dei controlli alle frontiere interne fra paesi europei firmatari. Essendo l'UE un'unione doganale, ciò concerne sia i controlli di beni sia i controlli delle persone. Le persone possono così varcare liberamente le frontiere interne dell'UE in qualunque punto, restando sottinteso che devono essere in possesso di documenti validi.

Per rimediare alla temuta diminuzione della sicurezza in seguito a questa misura, gli Stati firmatari di Schengen hanno messo a punto un nuovo meccanismo di controllo composto da quattro filtri. Il primo di questi filtri corrisponde al rilascio dei visti secondo le stesse regole da parte delle rappresentanze all'estero dopo consultazione del SIS. Il secondo consiste nel rafforzamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen, applicato anch'esso secondo principi uniformi. Il terzo filtro è quello dei controlli di polizia mobili all'interno dei territori nazionali, controlli non prescritti da Schengen ma praticati dalla maggior parte dei paesi interessati. Le esperienze fatte dagli Stati firmatari rivelano perfino un miglioramento del livello generale di sorveglianza, dovuto in parte alle analisi più mirate ottenute grazie alla collaborazione internazionale e d'altra parte all'imprevedibilità dei controlli mobili. Infine il quarto filtro che, con gli altri tre, permetterà di mantenere il grado di sicurezza attuale, consiste nel rafforzamento e nella semplificazione della collaborazione fra polizie, favorita dal ricorso al SIS, e nella collaborazione più stretta fra le autorità giudiziarie incaricate di dar seguito ai risultati delle inchieste di polizia.

Se si tiene conto dell'effetto combinato di queste diverse misure, appare chiaramente che i controlli alle frontiere non saranno veramente soppressi, ma com-

pensati da varie misure appropriate e da metodi moderni. La soppressione dei controlli fisici alle frontiere, che può essere considerata a prima vista come uno smantellamento, non è in realtà che una trasformazione del sistema di controllo. Dal momento che la Svizzera non fa parte dell'unione doganale dell'UE, i controlli continueranno ad essere applicati alle merci alle nostre frontiere, anche sotto il regime di Schengen. Cambieranno dunque poche cose nell'aspetto delle dogane alle nostre frontiere. E' evidente che se questi controlli rivelano traffici illeciti (armi o droga, ad esempio), le indagini di polizia continueranno ad essere applicate alle persone sospette.

Diritto di controllo nell'evoluzione di Schengen/Dublino

Con Schengen/Dublino, la Svizzera si impegna ad adottare non soltanto l'attuale acquis, ma anche, in principio, gli sviluppi futuri di questo acquis (eccezione fatta per l'assistenza giudiziaria internazionale in materia fiscale). Ciò sembrerebbe logico tenuto conto del carattere evolutivo della lotta contro la criminalità. Inoltre, la Svizzera ha ottenuto dall'UE importanti disposizioni istituzionali che le garantiscono un maggior diritto di partecipazione in seno alle competenti istanze europee. La decisione finale concernente gli sviluppi ulteriori dell'accordo Schengen/Dublino resta certo appannaggio esclusivo degli Stati membri dell'UE, ma la Svizzera ottiene un seggio negli organi competenti nonché un diritto di consultazione che le permette di esercitare una certa influenza. Rammentiamo che in seno all'UE molto spesso il processo materiale di presa di decisione concernente un progetto è ancora più importante della votazione finale, di natura unicamente formale. Inoltre la Svizzera non sarà più tenuta a riprendere automaticamente gli ulteriori sviluppi di Schengen. Qualsiasi sviluppo che interessa il legislatore svizzero (Consiglio federale, Parlamento, popolo), dovrà dunque essere accettato da esso. La Svizzera ha negoziato un periodo di transizione che può andare fino a due anni per rispettare le sue procedure legislative interne (a titolo di confronto questa durata è di 4 settimane per l'Islanda e di 6 mesi per la Norvegia). Il fatto di rifiutare uno sviluppo dell'acquis si traduce per principio in una sospensione della cooperazione Schengen/Dublino. Ma in previsione di tale eventualità, l'UE e la Svizzera hanno convenuto meccanismi di consultazione supplementari che dovrebbero permettere di impedire una rescissione automatica e sconsiderata dell'accordo.

Autore:

Hanspeter Pfenninger, dottore in diritto
Avvocato, insegnante incaricato presso l'Università di Friburgo, responsabile della sezione Diritto comunitario dell'Ufficio federale della giustizia.

Commento

L'accordo di Schengen e Dublino rafforza la collaborazione internazionale nei settori della polizia, della giustizia e dell'asilo – rendendo così molto più efficace la lotta transfrontaliera contro la criminalità, il terrorismo e gli abusi nel diritto d'asilo. Uno degli elementi particolarmente suscettibili di aumentare il livello di sicurezza del nostro paese grazie a Schengen è l'accesso alla banca europea dei dati. Gli accordi stipulati al capitolo dell'asilo garantiscono ai richiedenti un'equa procedura. Nel contempo essi impediscono alla Svizzera di diventare il solo luogo in Europa per gli stranieri desiderosi di depositare una seconda domanda d'asilo, in altre parole di diventare un rifugio per i richiedenti respinti dai 27 paesi firmatari di Schengen. Annullare il turismo dell'asilo non riduce soltanto i compiti amministrativi legati al deposito delle seconde domande, ma sgrava pure, ben inteso, le finanze pubbliche.

Per l'economia il miglioramento della sicurezza interna e gli sgravi finanziari legati a Schengen sono due importanti elementi che verranno a rafforzare la piazza elvetica. Lo stesso vale per l'agevolazione degli spostamenti d'affari. Alcuni settori, come quello bancario e il turismo, trarranno direttamente profitto dall'accordo di Schengen. Il mantenimento del segreto bancario ottenuto parallelamente non farà che confortare la piazza finanziaria svizzera. La conclusione dei bilaterali II dovrebbe ulteriormente rafforzare la fiducia nella nostra piazza finanziaria. Il ramo del turismo attende con impazienza l'adozione della nuova regolamentazione uniforme dei visti. Non vi sarebbero più in questo caso complicazioni burocratiche supplementari per dissuadere numerosi viaggiatori agiati provenienti da paesi lontani a voler visitare la Svizzera. L'adesione a Schengen potrà dunque garantire preziosi posti di lavoro in questi due settori.

Prodotti agricoli trasformati: miglior accesso al mercato per i prodotti svizzeri nello spazio UE

Nell'accordo sui prodotti agricoli trasformati, il protocollo n° 2 dell'accordo di libero scambio Svizzera-UE del 1972 (AELS) è stato rinegoziato e adattato al contesto nel quale evolvono attualmente la politica agricola e quella commerciale. Le misure tendenti ad equilibrare le differenze dei prezzi dei prodotti agricoli di base sono semplificate. Il libero-scambio reciproco è esteso ai nuovi prodotti. Per l'industria alimentare svizzera, basata sull'esportazione, l'accesso al mercato dell'UE ne risulta facilitato, ciò che significa maggiori sbocchi per i prodotti agricoli di base del nostro paese.

Revisione del protocollo n° 2: semplificazione del meccanismo di compensazione dei prezzi ed estensione del campo d'applicazione del protocollo

L'accordo di libero-scambio tra la Svizzera e l'UE del 1972, che ha introdotto la libera circolazione dei beni industriali ed escluso dal proprio campo d'applicazione i prodotti agricoli – questi ultimi sottoposti a politiche specifiche al mercato agricolo – prevede per i prodotti agricoli trasformati che le misure di politica commerciale (sovvenzioni all'esportazione e dazi doganali sulle importazioni) possano compensare solo le differenze fra i prezzi delle materie prime agricole sui mercati nazionale e mondiale. Il libero-scambio era dunque stato raggiunto tenendo conto del valore aggiunto industriale di questi alimenti. Questa regola è principalmente applicata alle derrate alimentari trasformate quali il cioccolato, i biscotti e le paste alimentari; i prodotti che non contengono materie prime agricole non sono in generale contemplati dalla misura. La sua applicazione a livello nazionale è avvenuta attraverso l'elaborazione di una legge sull'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli trasformati, meglio nota sotto il nome di « legge cioccolato (Schoggigesetz) ».

Finora, le misure di compensazione dei prezzi comprendevano, sia da parte dell'UE sia da parte svizzera, sovvenzioni all'esportazione e dazi doganali sulle importazioni, basati sui livelli dei prezzi mondiali. In occasione dell'esportazione di un prodotto da parte della Svizzera, le materie prime agricole contenute in questo prodotto erano riportate al livello del prezzo mondiale per essere in seguito rincarate durante l'importazione nell'UE a livello dei prezzi di quest'ultima (vedi grafico).

Questo sistema era anche applicato nell'altro senso. Nella versione riveduta del protocollo n° 2, l'UE e la Svizzera convengono di applicare il sistema detto di compensazione dei prezzi netti. Questo meccanismo prevede che d'ora in avanti soltanto la Svizzera, dove il prezzo dei prodotti agricoli è globalmente più elevato, procederà a misure di compensazione dei prezzi nel commercio con l'UE. Per le sue esportazioni verso l'UE, la Svizzera diminuirà il prezzo delle sue materie prime agricole al livello dei prezzi praticati nell'UE, mentre quest'ultima ammetterà l'importazione esente da dazi doganali. Per gli scambi nell'altro senso l'UE non concederà

sovvenzioni all'esportazione e la Svizzera ridurrà conseguentemente i suoi dazi doganali.

La compensazione dei prezzi netti permette di eliminare le distorsioni indotte dalla complessità esistente nel fissare i dazi doganali all'importazione nell'UE. L'importazione esente da dazi doganali faci-

literà le esportazioni verso l'UE, anche se le sovvenzioni all'esportazione risultano ridotte. In Svizzera, i dazi doganali che colpiscono le importazioni provenienti dall'UE sono fissati secondo un valore medio (tariffa standard) per linea tariffale, quando non è praticabile una tariffa specifica ad ogni prodotto. Al fine di combattere le distorsioni che ne derivano, la Svizzera concede all'UE una riduzione forfetaria sui dazi doganali all'importazione; questa riduzione sarà all'inizio del 10% circa e raggiungerà il 15% circa tre anni dopo l'applicazione dell'accordo.

Considerato come il prezzo dello zucchero sia praticamente identico tanto nell'UE quanto in Svizzera, è stata prevista un'eccezione nel senso che alcuna delle due parti adotterà più misure destinate a compensare i

« L'accordo permette all'industria agroalimentare svizzera di esportare verso l'UE prodotti esenti da dazi doganali. E' una prospettiva rallegrante per le nostre circa 200 imprese e i loro oltre 30 000 lavoratori. »

Franz Urs Schmid,
Federazione delle industrie alimentari svizzere

prezzi. Questa soluzione detta del doppio zero è quindi sinonimo di libero-scambio per lo zucchero compreso nei prodotti trasformati che circolano tra la Svizzera e l'UE.

Rispetto al protocollo n° 2, il nuovo accordo amplia la paletta dei prodotti ai quali si applica la franchigia doganale reciproca, rendendo così giustizia agli interessi commerciali delle due parti che si erano modificati nel corso della rapida evoluzione registrata dall'industria alimentare dopo la conclusione dell'accordo nel 1972. La franchigia doganale reciproca è in particolare possibile per questi prodotti poiché essi non contengono nessuno dei prodotti di base agricoli derivanti dalla politica agricola (latte, cereali, ecc.). Per la Svizzera l'ammissione dei complementi alimentari, quali prodotti fitofarmaceutici, caffè torrefatto e caffè solubile è particolarmente interessante, come lo è l'estensione ai superalcolici, al lievito, all'aceto, in particolare per l'UE.

L'effetto dell'accordo sulla politica agricola e su quella commerciale

Per mantenere la competitività internazionale dell'industria di trasformazione in Svizzera, occorre eliminare il più possibile le distorsioni nelle condizioni che reggono la concorrenza nel campo delle materie prime agricole e l'accesso ai mercati esteri. Il nuovo protocollo n° 2 permette una compensazione dei prezzi delle materie prime semplificate (compensazione dei prezzi netti). Del resto l'accesso al nostro principale

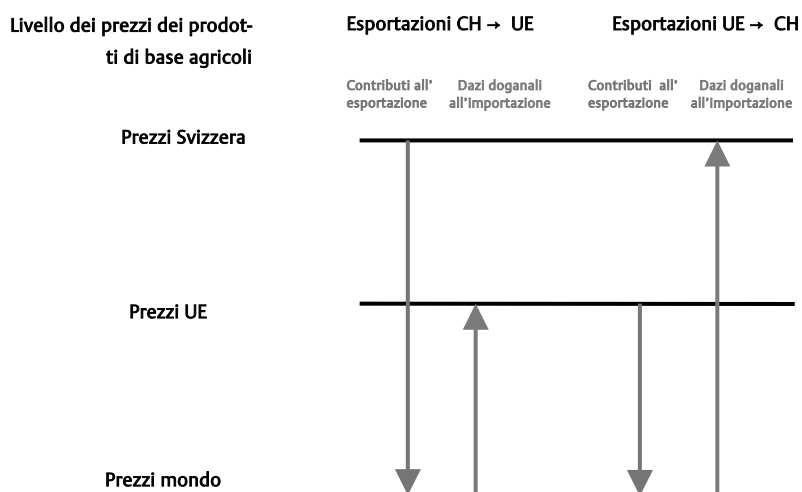
mercato d'esportazione, l'UE con i suoi 450 milioni di abitanti in seguito all'ultimo allargamento, è d'ora in poi libero dai dazi doganali per una gamma più ampia di prodotti e dunque considerevolmente agevolato.

La compensazione dei prezzi netti permette inoltre di diminuire la massa delle sovvenzioni all'esportazione, ciò che è nell'interesse delle due parti. Il « trasferimento diretto da un bilancio all'altro », caratterizzato dal fatto che una parte delle sovvenzioni all'esportazione era direttamente assorbita dai dazi doganali dall'altra parte della frontiera, è abolito. Secondo il nuovo sistema, questo denaro servirà a ridurre il prezzo di un numero maggiore di materie prime agricole contenute nei prodotti trasformati destinati all'esportazione. Il vantaggio è doppio: da una parte, si risparmia il denaro del contribuente e, dall'altra parte, le regolamentazioni dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sulle sovvenzioni alle esportazioni alle quali ha aderito la Svizzera in occasione dell'Uruguay Round, avranno un impatto minore sul volume delle materie prime esportate a prezzo ridotto.

Prospettive per la politica commerciale relativa ai prodotti agricoli trasformati

Fintanto che il prezzo dei prodotti agricoli svizzeri rimarrà più elevato che all'estero, bisognerà ricorrere a misure compensatorie per i prodotti agricoli trasformati. Finora tali meccanismi sono stati conclusi con l'UE e i nostri partner dell'AELS. I paesi fortemente rivolti verso l'esportazione di prodotti agricoli faticano tuttavia

Sistema attuale di compensazione dei prezzi



ad accettare queste misure di compensazione dei prezzi, in particolare le sovvenzioni all'esportazione. Nello sviluppo della sua rete di relazioni commerciali bilaterali, la Svizzera deve attendersi di incontrare sempre più una certa resistenza.

Il quadro dei negoziati (« frameworks ») concluso il 31 luglio 2004 in occasione del ciclo di Doha condotto dall'OMC comprende l'eliminazione delle sovvenzioni all'esportazione. In caso di conclusione del ciclo di Doha, bisognerà smantellare entro un determinato periodo di tempo le sovvenzioni all'esportazione autorizzate dalla « legge cioccolato ». La necessaria revisione del meccanismo di compensazione dei prezzi potrebbe, di conseguenza, svolgere un'ulteriore pressione sui prezzi dei prodotti di base agricoli in Svizzera.

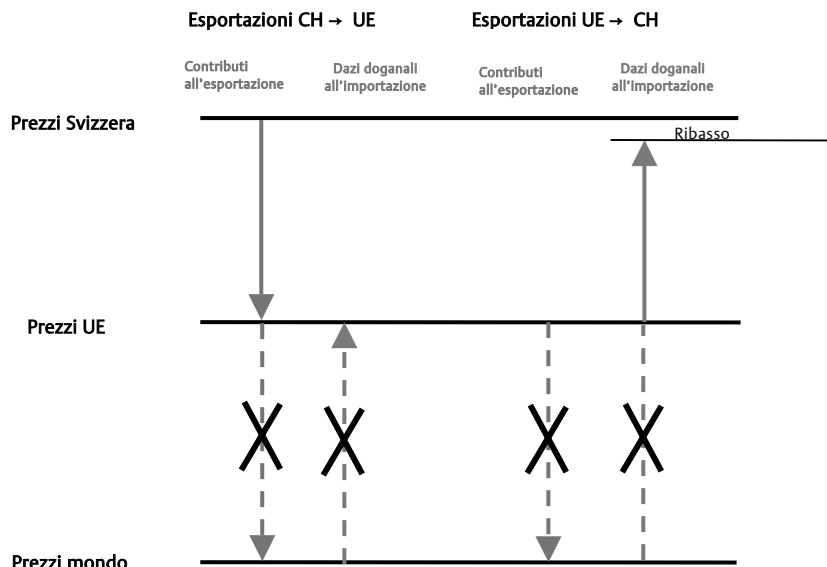
« Le agevolazioni a favore dei prodotti agricoli trasformati favoriranno tutti: dagli agricoltori ai consumatori passando per l'industria agroalimentare »

Peter Gfeller,
Federazione dei produttori svizzeri di latte PSL

Autore:

Thomas Roth, segretariato di Stato dell'economia (seco),
sezione Circolazione internazionale delle merci e politica
d'origine
Vedi anche l'articolo apparso nella « Vie économique »
9-2004, p. 11-14.

Nuovo sistema di compensazione dei prezzi: « compensazione dei prezzi netti »



Commento

Da anni i fabbricanti svizzeri di prodotti agricoli trasformati subiscono distorsioni della concorrenza derivanti dai sistemi di compensazione esistenti (protocollo n° 2 dell'accordo di libero-scambio tra la Svizzera e l'UE del 1972). Il rifiuto dell'accordo sullo SEE nel 1992, che avrebbe largamente regolato il problema, ha rinviato l'eliminazione delle distorsioni. La revisione del protocollo n° 2 negoziata nell'accordo bilaterale sui prodotti agricoli trasformati sopprime infine gli inconvenienti persistenti ed è positiva dal punto di vista dell'economia.

L'UE si impegna, nell'ambito della revisione del meccanismo di compensazione dei prezzi, a smantellare completamente i suoi dazi doganali sui prodotti agricoli trasformati provenienti dalla Svizzera e rinuncia a sovvenzionare le sue esportazioni. Ciò costituisce un vantaggio innegabile per la competitività dell'industria alimentare svizzera che rappresenta circa 200 imprese e più di 30 000 lavoratori. Grazie alla compensazione dei prezzi netti, la Svizzera realizzerà risparmi sulle sovvenzioni all'esportazione. Questi risparmi allevieranno le casse federali e faciliteranno l'applicazione degli impegni relativi allo smantellamento assunti verso l'OMC, in caso di conclusione del ciclo di Doha. Le prescrizioni imposte alla Svizzera tese a limitare i dazi doganali applicabili alle importazioni provenienti dall'UE alla differenza tra il livello del prezzo dei prodotti agricoli di base indigeni e quello nell'UE, faciliteranno l'accesso al mercato svizzero per gli esportatori di derrate alimentari europee. Le conseguenze saranno probabilmente una diminuzione del costo di produzione dei prodotti importati dall'UE e dunque una diminuzione dei prezzi in Svizzera, ossia un'attenuazione del fenomeno che vuole che il nostro paese sia un'isola di prezzi cari.

In generale l'accordo ottimizza l'accesso al mercato dell'UE per i prodotti svizzeri. Esso riveste grande importanza per l'insieme della catena di creazione di va-

lore dell'economia agricola – settori dell'agricoltura, dell'industria e del commercio – e migliora la competitività della Svizzera.

Statistica: dati statistici svizzeri eurocompatibili

La statistica fa parte della dichiarazione comune relativa ai negoziati addizionali contenuti nell'Atto finale di ciascuno dei sette accordi bilaterali del 1999 (« leftovers »). Per la Svizzera tale accordo deve soprattutto garantire la pubblicazione di informazioni eurocompatibili sulla Svizzera attraverso l'Ufficio di statistica dell'Unione europea (Eurostat). A questo scopo l'accordo prevede un'armonizzazione progressiva e ragionevole della statistica svizzera con il sistema europeo.

L'interesse di un accordo bilaterale

Tenuto conto della crescente complessità della società di oggi, la statistica è diventata uno strumento indispensabile per ogni Stato moderno che desidera tenersi informato, assumere decisioni e pianificare attività. Confrontati alla mondializzazione e all'internazionalizzazione dei mercati finanziari, gli attori economici hanno sempre più bisogno di dati statistici confrontabili a livello internazionale e più particolarmente a quello dell'UE – il principale partner economico della Svizzera.

L'accordo di cooperazione con l'UE in materia di statistica garantirà la produzione e la pubblicazione di dati armonizzati e permetterà ai principali attori economici della Svizzera di comparare l'evoluzione e la competitività dell'economia svizzera con quelle dei nostri principali partner commerciali.

Tale accordo permette avantutto di stabilire i seguenti confronti tra i paesi dell'UE e la Svizzera:

- La competitività e la produttività delle aziende svizzere per settore;
- Il livello, la struttura e l'evoluzione dei salari nonché degli oneri salariali;
- Le prestazioni della Svizzera, in particolare il livello, la struttura e il tasso di crescita dei principali indicatori macroeconomici, e cioè: il prodotto interno lordo, il reddito disponibile, il risparmio delle famiglie nonché gli investimenti finanziari e non finanziari delle aziende.
- La quota-parte statale della Svizzera rispetto a quella dei nostri principali partner economici.

Gli standard europei nel campo della statistica corrispondono alle esigenze della maggioranza delle organizzazioni internazionali. Il Fondo monetario internazionale (FMI) ha già indicato a più riprese nella sua valutazione sulla politica economica svizzera (articolo IV « Consultazione ») che le statistiche economiche svizzere presentano alcune lacune. L'accordo relativo alla cooperazione in materia di statistica concluso con l'UE permette di soddisfare le esigenze delle principali organizzazioni internazionali – in particolare quelle

dell'OCSE e del FMI.

L'UE accetta meglio le misure di sicurezza unilaterali assunte dalla Svizzera nell'ambito degli accordi bilaterali, nel campo dei trasporti terrestri o della libera circolazione delle persone, da quando esse si basano su statistiche eurocompatibili.

Oggetto e portata dell'accordo

La statistica fa parte della dichiarazione comune relativa ai negoziati addizionali contenuti nell'atto finale dei sette accordi bilaterali del 1999 (« leftovers »). Già nel 1993 il Consiglio federale riconosceva la necessità di avviare dei colloqui in vista della conclusione di un accordo bilaterale in materia statistica, considerato di reciproco interesse.

Per la Svizzera tale accordo deve avantutto garantire la pubblicazione di informazioni eurocompatibili sulla Svizzera attraverso l'Ufficio di statistica dell'Unione europea (Eurostat). Per questo motivo l'accordo prevede un'avvicinamento progressivo e ragionevole per giungere ad un'armonizzazione delle statistiche svizzere agli standard europei. Esso permetterà inoltre agli esperti svizzeri di partecipare pienamente ai comitati ed altri organi tecnici dell'UE incaricati dello sviluppo delle norme e dei metodi statistici.

Quale contropartita la Svizzera è disposta a fornire un contributo finanziario attraverso una sua partecipazione al programma statistico europeo e in particolare ad assumere i costi legati alla pubblicazione dei dati statistici da parte di Eurostat. L'allegato B regola il calcolo del sostegno finanziario per la partecipazione della Svizzera al programma statistico europeo.

Durante le negoziazioni le due parti hanno subito convenuto che l'accordo dovrebbe comportare una lista di atti legislativi comunitari pertinenti in materia di statistica (vedi riquadro p. 2). Questa lista figura nell'allegato A dell'accordo e prevede le eventuali deroghe e periodi transitori legati alla sua applicazione in Svizzera. Inoltre un comitato misto composto da rappresentanti delle due parti assicurerà l'attuazione dell'accordo e sarà competente per modificare o com-

pletare questa lista in funzione dello sviluppo della legislazione comunitaria in questo campo.

Il testo dell'accordo non prevede la possibilità per la Commissione europea di effettuare revisioni finanziarie presso i produttori d'informazioni statistiche in Svizzera.

Processo d'autorizzazione

La legge sulla statistica federale del 9 ottobre 1992 (LSF) prevede all'articolo 25 una delega di competenza al Consiglio federale per la conclusione di accordi internazionali di cooperazione. Tuttavia la procedura semplificata di conclusione di accordi internazionali di cooperazione statistica non può essere applicata, poiché la LSF non prevede esplicitamente una delega di competenza per quanto concerne un contributo finanziario della Svizzera circa la sua partecipazione ad un programma internazionale nel campo della statistica. Di conseguenza occorre considerare che il presente accordo di cooperazione statistica contiene disposizioni importanti che fissano regole di diritto e deve quindi essere approvato dal Parlamento e sottoposto a referendum facoltativo.

La LSF è una legge-quadro ed è stata redatta per rafforzare la cooperazione statistica prevista dall'accordo sullo SEE. Conformemente a questa legge, l'Ufficio federale di statistica (UFS) « coordina la statistica federale e crea basi omogenee che ne assicurino la comparabilità nazionale e internazionale ». Bisogna così adattare la LSF nell'ottica dell'accordo bilaterale sulla cooperazione in materia di statistica. Bisogna tuttavia tener conto dell'ordinanza sull'esecuzione dei dati statistici della Confederazione, nonché del suo programma pluriennale per l'adattamento delle statistiche svizzere alle norme europee.

Costi dell'accordo e importanza del lavoro statistico

Ancor prima dell'apertura dei negoziati, un gruppo di esperti diretto dall'UFS ha proceduto ad una valutazione di conformità della statistica svizzera con gli standard europei (acquis comunitario). A questo scopo esso ha consultato tutti gli uffici ed organi della Confederazione nonché i Cantoni direttamente interessati dall'accordo nella loro qualità di produttori di informazioni statistiche. Questa valutazione ha permesso di elaborare delle ipotesi di lavoro in previsione dell'adeguamento della legislazione svizzera alla normativa europea, che tengano conto dei mezzi finanziari e dell'organico supplementare che risulterebbero necessari.

I settori statistici coperti dall'accordo sono i seguenti:

- **Statistiche sulle aziende:** armonizzazione delle statistiche svizzere sulle aziende con gli standard comunitari per quanto concerne i repertori di aziende, le nomenclature economiche nonché nel campo delle statistiche strutturali e congiunturali. In questo settore la Svizzera accusa un ritardo sensibile rispetto agli standard internazionali.
- **Statistiche del commercio estero:** armonizzazione delle statistiche relative agli scambi di beni tra la Svizzera e i paesi membri dell'UE.
- **Sistema europeo dei conti nazionali:** adattamento della contabilità nazionale svizzera al programma europeo di trasmissione di dati relativi al sistema europeo dei conti (SEC 1995).
- **Statistiche dei prezzi:** misura armonizzata del livello e dell'evoluzione dei prezzi secondo gli standard europei.
- **Statistiche sui trasporti e il turismo:** adattamento della statistica svizzera agli standard comunitari nel campo dei trasporti stradali e ferroviari nonché del trasporto aereo.
- **Statistiche socio-economiche:** le statistiche socio-economiche pertinenti per la Svizzera nell'ambito di un accordo bilaterale con l'UE vertono principalmente sul mercato del lavoro (Espa), i salari e il costo della manodopera (ESS), i redditi e le condizioni di vita (UE/CH-Silc). Un'armonizzazione delle statistiche in questo campo permetterebbe alla Svizzera di disporre di dati confrontabili sul livello, la struttura e l'evoluzione dell'impiego, della disoccupazione, della remunerazione del lavoro, della povertà e dell'esclusione sociale.
- **Statistiche nel campo dell'agricoltura:** armonizzazione delle statistiche svizzere nel settore dell'agricoltura con gli standard comunitari per quanto concerne la struttura delle aziende agricole, il latte e i prodotti lattierici nonché per la produzione vegetale.

E' stato appurato che durante i primi cinque o sei anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo, dovranno essere stanziati risorse relativamente importanti al fine di permettere alla statistica svizzera di colmare il ritardo accumulato rispetto al sistema europeo. Nel corso dei primi cinque anni i costi legati all'accordo possono raggiungere, ivi compreso il contributo annuo ad Eurostat di 9 milioni di franchi, i 30 milioni di franchi. Al termine di questa fase preliminare d'investimento, le spese per l'organico e di finanziamento dovrebbero diminuire sensibilmente.

Questo onere incombe principalmente alla Confederazione, poiché l'esecuzione nonché la diffusione di informazioni statistiche contenute nell'accordo sono di sua competenza. Per contro, un accordo bilaterale non dovrebbe avere conseguenze finanziarie sui Cantoni e sui Comuni.

Nell'ambito dei negoziati con l'UE, la delegazione svizzera tendeva – sulla base dei risultati del gruppo di coordinamento che ha proceduto alla valutazione di conformità della statistica svizzera agli standard europei (acquis comunitario) – ad un'armonizzazione progressiva e ragionevole della statistica svizzera che tenesse conto, caso per caso, dell'onere supplementare per le persone interrogate.

Il programma statistico pluriennale della Confederazione dal 2003 al 2007 prevede di basare maggiormente la produzione di statistiche sui rilevamenti amministrativi esistenti, al fine di alleggerire il compito delle persone interrogate. Inoltre si deve rafforzare il ruolo dell'UFS in quanto centro di coordinamento della statistica svizzera.

Tuttavia un leggero aumento dell'onere delle persone interrogate non può essere escluso. Occorre, se del caso, integrare all'ordinanza concernente l'esecuzione di rilevamenti statistici federali, nuovi rilevamenti oppure estendere quelli attualmente esistenti.

Commento

Non sono gli ambienti economici ad aver dato l'impulso per la conclusione di un accordo bilaterale sulla statistica. Al contrario, numerose aziende temono che l'estensione della statistica economica che risulterà da questo accordo comporti un aggravamento degli oneri amministrativi. A questo proposito la Svizzera possiede ancora un vantaggio rispetto alla media dei paesi europei che occorre evitare di mettere in pericolo.

In generale, la Svizzera ha bisogno di una statistica economica che sia conforme ad una politica economica basata su un quadro di riferimento. Con ciò si deve intendere l'insieme delle strutture decisionali e le condizioni istituzionali che canalizzano l'azione microeconomia e sovrana. In altri termini, abbiamo bisogno di una politica economica coerente e non di politiche interventzioniste nei campi dell'industria e dei processi. Per questo non è necessario conoscere tutti gli indicatori economici mensili e trimestrali. E' un errore credere che la qualità delle decisioni economiche dipenda soprattutto dalla quantità dei dati statistici. Per contro, tale statistica economica deve soddisfare esigenze elevate in termini di qualità, di metodo, di disponibilità e di confrontabilità internazionale.

L'accordo sulla statistica elaborato tra la Svizzera e l'UE porta miglioramenti nella misura in cui la statistica svizzera ufficiale deve adattarsi ai migliori standard europei e internazionali. Ciò facilita le valutazioni comparabili (benchmarking) sempre più importanti per la concorrenza internazionale fra piazze economiche. Esse ottimizzano in particolare la visibilità statistica della Svizzera in modo che il nostro paese non vede più un punto bianco nelle statistiche europee. Per queste diverse ragioni, l'economia svizzera può così sostenere l'accordo sulla statistica. Va da sé che bisognerà tener conto dell'onere spettante alle aziende in quanto principali fornitori di dati in occasione della sua applicazione.

Autore : Gabriel Gamez, Ufficio federale di statistica
Negoziatrice : Adelheid Bürgi-Schmelz, direttrice dell'UFS

Ambiente: collaborazione rafforzata

Il settore dell'ambiente fa parte dei sette accordi bilaterali (« leftovers ») dei negoziati bilaterali I. I negoziati nel settore dell'ambiente comportano l'adesione della Svizzera all'Agenzia europea per l'ambiente (AEA). L'accordo negoziato fissa le modalità per una partecipazione a pieno titolo della Svizzera all'AEA, nonché alla Rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET).

L'accordo prevede la partecipazione della Svizzera all'organo direttivo dell'AEA, il suo Consiglio d'amministrazione. Inoltre la Svizzera può partecipare a pieno titolo ai lavori del Comitato scientifico dell'AEA nonché ai cinque centri tematici europei attivi nei settori dell'aria e dei cambiamenti climatici, dei rifiuti e dei flussi di materiali, dell'acqua, della protezione della natura e della biodiversità nonché dell'ambiente terrestre (suolo, utilizzo del terreno). Essa può inoltre collaborare a tutti i programmi e studi dell'AEA. Secondo l'accordo la Svizzera è tenuta a definire partner di cooperazione, a comunicare la struttura della rete nazionale d'informazione sull'ambiente e a raccogliere e fornire i dati richiesti conformemente agli obblighi e alla pratica vigente presso l'AEA. L'accordo regolamenta così in particolare il contributo annuale della Svizzera al bilancio dell'AEA, che è di circa 1,8 milioni di franchi.

Dal momento che la Svizzera non è membro dell'UE, essa non dispone del diritto di voto in seno al Consiglio d'amministrazione dell'AEA. Considerato che i soli voti obbligatori dell'AEA sono quelli che riguardano l'elezione del suo Direttore esecutivo, del presidente del suo Consiglio d'amministrazione e di quello del suo Comitato scientifico, questa limitazione non ha un grande significato per la partecipazione svizzera ai lavori dell'AEA. Le altre decisioni, come ad esempio quelle che concernono l'orientamento strategico dei lavori dell'AEA o la fissazione dei settori prioritari sono prese per consenso, come è il caso per la maggior parte delle organizzazioni internazionali nel settore dell'ambiente.

L'osservazione dell'ambiente in Europa

L'AEA è stata creata nel 1990 (direttiva dell'UE nr. 1210/90/CEE). Nel 1993, è stato deciso di stabilire la sua sede a Copenhagen, dove essa ha avviato la sua attività nel 1994. Essa ha quale scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile in Europa. Il suo compito principale consiste nel mettere a disposizione degli organismi decisionali e dell'opinione pubblica informazioni precise, mirate, pertinenti e affidabili. Essa raccoglie e analizza, nell'ambito di una Rete d'informazione e di osservazione dell'ambiente (EIONET), tutta una serie di

dati relativi al quadro ambientale dei suoi Stati membri e dei paesi partner nei seguenti settori:

- qualità dell'aria ed emissioni atmosferiche
- qualità dell'acqua e risorse acquatiche
- qualità del suolo, salvaguardia della fauna, della flora e dei biotopi
- utilizzo del terreno e delle risorse naturali
- gestione dei rifiuti
- emissioni sonore
- sostanze chimiche pericolose per l'ambiente e
- protezione dei mari e delle zone costiere

L'AEA si occupa in particolare dei fenomeni frontalieri, plurilaterali e globali. La dimensione socio-economica è pure tenuta in considerazione (ad esempio nelle politiche settoriali dei settori dell'agricoltura, dell'energia, dell'industria, della salute, dei trasporti e del turismo).

I dati raccolti sono in seguito armonizzati, al fine di renderli comparabili a quelli degli Stati membri e partner. L'Agenzia crea così le basi d'informazione che permettono di analizzare lo stato dell'ambiente e la sua evoluzione sui punti in grado di porre problemi in futuro ed offre una base scientifica alla politica europea dell'ambiente. Essa assolve il suo mandato di piattaforma della Rete europea d'informazione e di osservazione dell'ambiente (EIONET), rete costituita dalle istituzioni ambientali statali e non statali dei suoi Stati membri e dalle istituzioni e organizzazioni che operano nel campo dell'ambiente a livello internazionale. L'Agenzia lavora sulla base delle strutture esistenti che essa coordina parzialmente, rafforza e completa al fine di ottenere un'efficacia massima e allo scopo di evitare i doppioni.

Secondo i suoi statuti, l'AEA è aperta a tutti gli Stati che condividono i suoi obiettivi. Essa conta attualmente 31 membri, ossia i 25 paesi dell'UE, i tre paesi dell'AELS membri dello SEE (Islanda, Liechtenstein e Norvegia), nonché i tre paesi candidati all'UE, ossia la Bulgaria, la Romania e la Turchia.

Dalla partecipazione parziale alla partecipazione a pieno titolo della Svizzera all'AEA

Dal 1993 la Svizzera partecipa sempre più ai programmi dell'AEA. L'AEA e i suoi centri tematici („topic centres“) hanno invitato sempre più spesso la Svizzera a mettere a disposizione i suoi dati specializzati, al fine di avere un panorama completo della situazione dell'ambiente in Europa. La cooperazione tra la Svizzera e l'AEA si è sempre svolta in maniera informale a livello scientifico e tecnico, nell'ambito di progetti concreti. Un accento particolare è stato posto sugli scambi di dati e la loro armonizzazione, al fine di permettere dei confronti. Recentemente, la collaborazione della Svizzera con l'AEA si è estesa ad altri settori tecnici. Così ad esempio, su richiesta dell'AEA, la Svizzera ha organizzato nel 2001 sul suo territorio l'incontro dell' « Information Technology and Telecommunications Advisory Group (ITTAG) ». L'ITTAG è l'organizzazione che raggruppa gli utenti della piattaforma di comunicazione « Rete europea d'informazione e di osservazione dell'ambiente (EIONET) » dei principali strumenti interstatali di comunicazione dell'AEA.

Dal 2002 la Svizzera può partecipare ai lavori dell'AEA con lo statuto di osservatore. Questo statuto le è stato concesso durante l'apertura dei negoziati bilaterali. Per gli anni 2002 e 2003, la Svizzera ha perfino inviato un esperto all'AEA su richiesta dell'agenzia. Attraverso il trasferimento di conoscenze fra le due istituzioni è stato possibile influenzare positivamente il processo dei negoziati sull'adesione della Svizzera all'AEA.

In qualità di membro dell'AEA, la Svizzera ha accesso a tutti i dati della Rete europea d'informazione e di osservazione dell'ambiente (EIONET). Essa può partecipare ai centri tematici creati dall'AEA che trattano questioni concernenti l'aria e i cambiamenti climatici, i rifiuti e i flussi di materiali, l'acqua, la protezione della natura e la biodiversità nonché l'ambiente terrestre (suolo, utilizzo del terreno). Essa può inoltre collaborare a studi e progetti nei settori dell'agricoltura, dell'energia, dell'industria, della salute, del traffico e del turismo a livello dell'UE nonché nell'insieme dell'Europa. Questa possibilità apre all'economia svizzera un accesso supplementare al mercato che non bisogna sottovalutare, i progetti dell'AEA messi a concorso rappresentano circa il 40% del bilancio totale dell'AEA, ciò che equivale ad un volume annuale compreso fra i 3 e i 17 milioni di euro.

L'accesso a informazioni standardizzate a livello europeo permette inoltre alla Svizzera di paragonare lo stato attuale del suo ambiente e il successo delle misure adottate con i dati degli altri paesi europei. Ciò le

fornisce una base supplementare sulla quale trarre le proprie decisioni di politica ambientale nonché importanti informazioni per il suo impegno internazionale. In quanto paese non membro dell'UE, la Svizzera può inoltre far valere i propri interessi nell'applicazione della politica ambientale dell'UE. Essa può contribuire a definire e a mettere in vigore misure a livello europeo concernenti problemi ambientali transfrontalieri in Europa (ad esempio progetto europeo d'inventario degli ambienti naturali e delle specie minacciate).

L'AEA e la politica mondiale dell'ambiente

L'importanza dell'adesione della Svizzera all'AEA è da situare nell'ambito della collaborazione internazionale in materia di lotta contro i problemi ambientali planetari. Nel corso degli anni settanta e ottanta, siamo stati indotti a prendere coscienza che la protezione dell'ambiente non è più un affare esclusivamente nazionale e che la soluzione dei problemi ambientali del pianeta necessita di un approccio globale e di una stretta collaborazione internazionale. I problemi mondiali ambientali, come quelli della distruzione dello strato d'ozono, i cambiamenti climatici, la perdita di diversità biologica, le scorie degli inquinanti organici persistenti (POPs), la rarefazione delle riserve di acqua dolce, il disboscamento e il degrado del territorio esigono un'azione internazionale coordinata. I negoziati sull'adesione della Svizzera all'AEA si sono svolti in un'epoca contrassegnata dalla negoziazione, dallo sviluppo e dalla messa in vigore di diversi strumenti globali di protezione dell'ambiente (ad esempio nel campo del clima e della biodiversità). Essi sono pure stati posti sotto l'egida dei preparativi e dell'avvenimento del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (autunno 2002 a Johannesburg). Diverse altre azioni internazionali concernenti l'ambiente sono state consolidate ed affinate durante questo periodo. Nell'ambito della messa in vigore delle decisioni derivanti da questi negoziati ed azioni globali, la prospettiva per un coordinamento europeo è importante per il continente europeo. Una collaborazione più stretta tra la Svizzera e gli altri Stati europei s'impone pure, in particolare con l'UE, in tutti i settori relativi all'ambiente che si iscrivono nell'ambito di impegni internazionali.

Contando fra i quindici paesi più attivi del mondo in materia di politica internazionale dell'ambiente, la Svizzera, aderendo all'AEA, estende le proprie attività legate ad accordi regionali come quelli della CEE/ONU (ad esempio Convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali), e si offre una nuova possibilità importante di contribuire ad una politica ecologica coerente ed efficace a tutti i livelli.

Autori :

Beat Nobs
Ambasciatore,
Direttore della Divisione Affari internazionali
Ufficio federale dell'ambiente, della foresta e del paesaggio (UFAFP)

Manuela Jost
Direttrice aggiunta, Divisione internazionale
Supplente del capo della Divisione Affari internazionali
Direttrice della Sezione Europa e relazioni bilaterali

Commento

Numerosi problemi ambientali hanno un carattere transfrontaliero e possono essere affrontati soltanto in quest'ottica. L'accordo bilaterale ha per oggetto una collaborazione internazionale più stretta attraverso l'adesione della Svizzera all'Agenzia europea per l'ambiente (AEA) e grazie alla sua partecipazione a pieno titolo alla Rete europea d'informazione e di osservazione dell'ambiente (EIONET). Così anche se essa non è membro dell'UE, il nostro paese avrà in futuro la possibilità di partecipare alle attività di queste istituzioni e di far valere i propri interessi.

La raccolta di informazioni sull'ambiente e la prevista armonizzazione dei dati svizzeri con quelli europei comporteranno oneri amministrativi supplementari per le imprese. L'accordo migliora la possibilità di confrontare i dati tra la Svizzera e l'UE e la partecipazione della Svizzera all'AEA potrebbe contribuire ad avvicinare la politica svizzera in materia ambientale a quella dell'UE. Il nostro paese potrebbe ricavarne un vantaggio: quello di veder diminuire le distorsioni subite in materia di concorrenza e gli inconvenienti legati alle condizioni della protezione dell'ambiente per la sua economia. L'economia svizzera accoglie favorevolmente questo accordo.

Programmi MEDIA: sovvenzioni europee per i film svizzeri

Nell'ambito degli Accordi bilaterali II, la Commissione europea e la Svizzera hanno convenuto di reintegrare il nostro paese nei programmi in corso MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2001-2006). Oltre alla statistica, alla formazione e all'ambiente, il settore MEDIA appartiene pure ai « leftovers » dei primi negoziati bilaterali.

« L'Europa ha grandi talenti, ma piccoli mercati ». Questa formula riassume bene il problema dell'industria cinematografica europea. La produzione di film può autofinanziarsi soltanto presso i grandi mercati nazionali che permettono un'importante produzione annuale, per cui anche pochi film che fruttano molto bastano per rifinanziare tutto il resto della produzione annuale. Il sostegno finanziario ai mercati mondiali permette allora di conquistare il mondo. Gli Stati Uniti ci mostrano la strada.

La promozione cinematografica da parte dello Stato in Europa

In Europa l'industria cinematografica non riesce a sopravvivere senza un incentivo da parte dello Stato. Non esiste mercato interno europeo per i film nella sua forma abituale. La diversità culturale che fa la ricchezza dell'Europa costituisce una barriera agli scambi. Ciò non impedisce ai produttori europei di nutrire l'ambizione di far circolare i loro film. I paesi d'esportazione e d'importazione hanno per principio degli interessi paralleli. Economicamente e culturalmente, la diversità dell'offerta fa la ricchezza del programma cinematografico.

Rendere la produzione europea di film adatta a viaggiare: ecco l'obiettivo dei programmi di promozione dell'Unione europea dall'inizio degli anni novanta. I programmi MEDIA stabiliti ogni volta per cinque anni tendono a promuovere la produzione in tre settori chiave considerati come essenziali allo sviluppo del film europeo (e che lo sono effettivamente). Contributi a progetti e alla redazione di sceneggiature dovrebbero facilitare la produzione di film che hanno un potenziale europeo. E' sotto questo punto di vista che i professionisti del settore del mondo intero analizzano la materia che viene loro sottoposta. Il perfezionamento professionale verte sulla concezione di sceneggiature e sulle qualità commerciali dei produttori (quasi tutte PMI). Il terzo pilastro di MEDIA è la promozione del noleggio e della distribuzione, allo scopo di favorire l'esportazione. In tutti i settori di aiuto, le cooperazioni sono trattate con priorità.

Le valutazioni fatte fino ad oggi dei programmi MEDIA hanno mostrato che gli obiettivi prefissati sono stati per lo meno parzialmente raggiunti. Il film europeo è oggi meglio rappresentato sui mercati d'esportazione, il professionismo è migliorato. In Svizzera le "prime" ad esempio sono passate dal 33,2% nel 1993 al 43,7% nel 2003. Vi è pure un beneficio non economico: nell'epoca delle immagini animate, il film contribuisce molto alla comprensione fra le culture. La Commissione europea sta allestendo il programma MEDIA 2007. Per i sette anni di durata del programma, essa prevede investimenti dell'ordine di un miliardo di euro, ossia quasi il doppio dei programmi di aiuto attuali.

La posizione della Svizzera

La Svizzera era in origine il primo paese non membro dell'UE ad essere stato accettato come membro a pieno titolo dei programmi MEDIA. La sua partecipazione si basava su un contratto di diritto privato che doveva servire da base ad uno statuto transitorio fino all'entrata in vigore dell'Accordo sullo SEE. In seguito al rifiuto dello SEE da parte del popolo svizzero e dei Cantoni il 6 dicembre 1992, la partecipazione della Svizzera a questi programmi, già ben roduta, si è bruscamente interrotta. Per diversi anni è stato molto difficile intrattenere relazioni normali con i responsabili della politica culturale ed economica a Bruxelles.

Nell'ambito degli Accordi bilaterali II, la Commissione europea e la Svizzera hanno convenuto di reintegrare la Svizzera nei programmi in corso MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2001 - 2006). In una dichiarazione comune che accompagna i primi accordi bilaterali, l'UE e la Svizzera avevano annunciato di voler rinegoziare rapidamente la partecipazione del nostro paese ai programmi audiovisivi dell'UE. Al pari della statistica, della formazione, dell'ambiente, ecc., questo dossier è uno dei sette « leftovers » della prima serie di accordi bilaterali.

I film di fiction vengono fatti in coproduzione europea. I principali paesi partner del settore audiovisivo e dell'industria cinematografica svizzera sono membri dell'UE. L'esclusione della Svizzera dai programmi MEDIA ha dunque avuto conseguenze molto importanti

sulle coproduzioni, al di là dell'assenza di sostegno finanziario. Il nostro paese è diventato meno interessante in quanto paese coproduttore, poiché i film coprodotti anche negli altri Stati membri dell'UE dovevano ugualmente rinunciare al sostegno di MEDIA. Reintegrando MEDIA, la competitività delle PMI svizzere che lavorano nel campo audiovisivo è di nuovo presente. Come è stato dimostrato in altri piccoli paesi, l'industria cinematografica beneficerà così di un sostegno supplementare.

L'articolo 6 delle decisioni del Consiglio dell'Europa concernente i programmi MEDIA prevede espressamente la possibilità di una partecipazione dei paesi che, come la Svizzera, hanno firmato la convenzione del Consiglio dell'Europa sulla "Televisione senza frontiere". Essa delimita chiaramente le condizioni da assolvere: il diritto di diffusione del paese terzo partecipante deve essere conforme allo standard della direttiva dell'UE « Televisione senza frontiere ». Un pacchetto importante dei negoziati ha dunque interessato la trascrizione nel diritto svizzero delle esigenze in termini di quote per la diffusione di produzioni europee e di opere di produttori indipendenti.

Secondo l'accordo negoziato la Svizzera parteciperà a pieno titolo a tutte le operazioni dei due programmi MEDIA. I realizzatori, produttori e distributori svizzeri beneficeranno così delle stesse misure di promozione di quelle dei paesi membri dell'UE. Quest'ultima potrà inoltre ricorrere ad esperti svizzeri per valutare dei progetti. La Svizzera istituirà un MEDIA-Desk che consiglierà i partecipanti svizzeri e procederà ad una valutazione preventiva delle richieste di progetti indirizzate alla Commissione dell'UE.

Il contributo svizzero ai programmi MEDIA

La Svizzera parteciperà a MEDIA con un contributo annuale di 4,2 milioni di euro (circa 6,3 milioni di franchi). Questo contributo lordo dovrebbe essere più che compensato da ricadute finanziarie, da progressi nella distribuzione e da migliori probabilità di successo sul mercato per i film svizzeri. Questo importo è calcolato in funzione della forza relativa dell'industria audiovisiva svizzera rispetto a quella dei 25 paesi membri; esso si basa sulle statistiche del 1998 che l'Unione europea utilizza in generale per i suoi calcoli concernenti i programmi in corso. L'importo rappresenta il beneficio che l'industria del settore audiovisivo di un determinato paese può ricavare dalle misure di sostegno di MEDIA. Esso è stabilito in funzione della capacità dell'industria cinematografica indigena e della presenza del film europeo su questo mercato. Su

quest'ultimo punto, la Svizzera è al vertice della statistica europea (2003) delle importazioni con il 20% di spettatori per la diffusione in sala di film europei dei 15. (I paesi europei la cui quota è più elevata hanno una forte produzione nazionale. E' il caso ad esempio della Francia).

E' veramente peccato che la validità dell'accordo sia soltanto di un anno. Il processo di ratifica assorbirà probabilmente i primi mesi del 2005. Il preventivo della Confederazione prevede il versamento di fondi specifici solo per il 2006. Dal momento che l'entrata in vigore dell'accordo è prevista per il primo gennaio 2006, i negoziati d'adesione a MEDIA 2007 potranno immediatamente iniziare.

Autore:

Marc Wehrin, direttore supplente dell'UFC, responsabile della sezione Cinema, Ufficio federale della cultura (UFC)

Commento

L'accordo bilaterale MEDIA permette agli attori svizzeri dell'industria cinematografica e televisiva di partecipare ai due programmi europei MEDIA. MEDIA Plus offre all'industria cinematografica svizzera condizioni migliori di sostegno allo sviluppo di progetti, di coproduzioni con paesi con i quali si condivide una lingua, nonché di noleggio di film svizzeri in Europa. Grazie a MEDIA Formazione, i professionisti svizzeri dell'industria del film avranno le stesse opportunità d'accesso alle scuole cinematografiche europee e ai corsi di formazione continua degli interessati dei paesi dell'UE.

I costi della partecipazione ai due programmi raggiungono circa i 4,2 milioni di euro all'anno, ma questi ultimi dovrebbero poter essere compensati dalle ricadute finanziarie e dal miglioramento delle opportunità degli Svizzeri su questo mercato.

La partecipazione della Svizzera ai due programmi MEDIA dell'UE permette ai professionisti svizzeri del cinema di beneficiare, al pari dei loro concorrenti europei, di misure di promozione da parte dell'UE. Dal punto di vista dell'economia, la promozione del cinema da parte dello Stato equivale a sovvenzionare un'attività economica, ciò che da un punto di vista generale è contestabile.

Gioventù e formazione: promozione della mobilità

L'accordo sull'educazione, la formazione professionale e la gioventù costituisce un passo importante nell'ottica di una partecipazione su un piano di parità della Svizzera ai futuri programmi dell'UE in questi settori. L'economia svizzera fondata sul sapere non potrà che beneficiare degli scambi internazionali e della collaborazione transfrontaliera in questo settore. L'accordo sull'educazione, la formazione professionale e la gioventù è una dichiarazione d'intenti che non è sottoposta all'approvazione obbligatoria delle Camere federali.

Lo spazio europeo della formazione

La collaborazione europea in materia di formazione prosegue a vari livelli. Il Consiglio d'Europa tende al reciproco riconoscimento delle qualifiche in materia di accesso alle alte scuole. Il processo di Bologna ha lo scopo di ristrutturare gli studi (livelli bachelor e master), di mettere in vigore un sistema d'assicurazione qualità e di generalizzare un sistema che permetta agli studenti di capitalizzare dei "crediti didattici" (ECTS) per far valere gli studi svolti. Da oltre vent'anni, l'Unione europea sostiene pure i suoi Stati membri attraverso diversi programmi nel campo dell'educazione, della formazione professionale e della politica della gioventù. Questi programmi comunitari devono promuovere l'offerta e la qualità della formazione e del perfezionamento, nonché la mobilità transfrontaliera delle scuole, degli apprendisti, degli studenti e degli insegnanti.

Il periodo 2000-2006 comprende i seguenti programmi:

- SOCRATE II: diversi programmi nell'ambito dell'educazione scolastica e superiore generale destinati a promuovere lo scambio e la mobilità degli allievi e degli insegnanti.
- LEONARDO DA VINCI II: opportunità nel settore della formazione e dell'orientamento professionale all'estero e promozione della formazione e del perfezionamento permanenti.
- GIOVENTÙ: promozione delle attività di gioventù extrascolastiche nell'ambito di incontri internazionali.

Programmi di formazione nell'interesse della Svizzera

La Svizzera fa parte dello spazio europeo dell'educazione e la sua partecipazione ai programmi europei di formazione è nel nostro immediato interesse. La collaborazione internazionale riveste grande importanza per la qualità dell'insegnamento nonché dal punto di vista del livello delle conoscenze delle persone in formazione e in perfe-

zionamento. Grazie alla mobilità transfrontaliera, i giovani acquisiscono esperienze internazionali, migliorano le loro conoscenze nelle lingue straniere e familiarizzano con altre culture. Le competenze così acquisite li aiutano ad affrontare meglio il passaggio alla vita professionale. Inoltre, grazie ai programmi di scambio, numerosi giovani europei imparano a conoscere e ad apprezzare il nostro paese.

Già nel 1991 la Svizzera aveva concluso con l'UE degli accordi bilaterali concernenti la partecipazione del nostro paese a due programmi di formazione (COMETT ed ERASMO). Dopo il no allo SEE il 6 dicembre 1992, una piena partecipazione della Svizzera a questi programmi non era più possibile. Quando l'UE ha lanciato i programmi SOCRATE, LEONARDO DA VINCI e GIOVENTÙ nel 1995, essa ha denunciato i due vecchi accordi. Da allora, la Svizzera può partecipare solo indirettamente a progetti dell'UE, soltanto grazie a misure transitorie e sempre che i coordinatori di progetti dell'UE le accettino. Le attività dei partecipanti svizzeri ai programmi dell'UE nonché quelli dell'UE in Svizzera saranno sostenuti da fondi svizzeri nell'ambito di questi progetti. L'UE ha il diritto di denunciare questa collaborazione in ogni momento.

Buone prospettive per il futuro grazie agli accordi bilaterali

Una partecipazione svizzera ai programmi 2000-2006 non è possibile per ragioni giuridiche. Per questo la Svizzera e l'Unione europea si sono messe d'accordo, nell'ambito dei Bilaterali II, sulle forme di collaborazione possibili nei programmi in corso. Essi hanno convenuto uno scambio di corrispondenza che sfocerà in incontri fra le due parti una volta all'anno allo scopo di consolidare la collaborazione esistente e di far avanzare i negoziati nella prospettiva della piena partecipazione della Svizzera alla prossima serie di programmi a partire dal 2007. I negoziati in vista di una partecipazione ufficiale avranno inizio probabilmente nel

2006. L'accordo sull'educazione, la formazione professionale e la gioventù non è un accordo internazionale propriamente detto, ma una dichiarazione d'intenti (scambio di lettere). Esso non è sottoposto all'approvazione obbligatoria delle Camere federali.

La partecipazione ufficiale del nostro paese ai programmi dell'UE garantirà una collaborazione contrattuale con l'UE su un piano di parità nel settore dell'educazione. La Svizzera avrà un pieno diritto di partecipazione all'orientamento strategico dei programmi, essa potrà lanciare i propri progetti, otterrà un pieno accesso a tutte le informazioni nonché ai fondi di promozione dei programmi dell'UE. Gli allievi, gli apprendisti e gli insegnanti svizzeri potranno accedere pienamente ai programmi, su una base di parità con gli Europei.

Commento

La futura partecipazione della Svizzera ai programmi comunitari nel settore della formazione permetterà di aumentare la mobilità degli allievi, degli apprendisti e degli studenti svizzeri. Essi avranno occasione, tramite soggiorni all'estero o attraverso la loro collaborazione a progetti, di accumulare delle esperienze internazionali, ciò che costituisce un buon investimento per la gioventù e per un'economia svizzera basata sul sapere. Gli ambienti economici accolgono favorevolmente questo accordo.

Pensioni: evitare la doppia imposizione

L'accordo negoziato risolve il problema della doppia imposizione nella misura in cui la Svizzera esonererà ormai dall'imposta sul reddito le pensioni degli ex funzionari dell'Unione europea che hanno stabilito il loro domicilio nel nostro paese, sempre che queste pensioni siano effettivamente tassate alla fonte dalle istituzioni europee.

Le istituzioni dell'UE tassano con un'imposta progressiva alla fonte le rendite pensionistiche corrisposte ai loro funzionari in pensione. Questa tassazione è indipendente dal luogo di domicilio degli interessati. Quando un funzionario dell'UE in pensione elegge domicilio in Svizzera, il provento netto delle sue rendite – dopo il prelievo alla fonte ordinato dalla Commissione dell'UE - continua ad essere assoggettato all'imposta federale, cantonale e comunale. Allo stato attuale delle cose, la pensione di questo funzionario dell'UE è dunque tassata una seconda volta in Svizzera. In seno all'UE, per contro, la doppia imposizione è evitata, poiché lo Stato membro dove risiede un funzionario in pensione esenta quest'ultimo dalle imposte.

Nessuna soluzione a favore delle convenzioni bilaterali di doppia imposizione

Nel corso dei negoziati relativi ai primi accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE (libera circolazione delle persone), il problema della doppia imposizione era già stato sollevato e le due parti si erano impegnate a trovare una soluzione. Inizialmente, la Commissione dell'UE era dell'opinione che esso poteva essere regolato nell'ambito delle convenzioni di doppia imposizione concluse tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE e che dunque un nuovo accordo non fosse necessario. Queste convenzioni prevedono in effetti che i salari o le pensioni dei funzionari cittadini dello Stato per il quale essi lavorano o hanno lavorato possono essere tassati soltanto in questo Stato. Il punto è che l'attività dei funzionari di istituzioni europee non può essere assimilata a dei servizi resi ad un solo Stato membro dell'UE. Di conseguenza, non è possibile regolare questa questione di doppia imposizione attraverso gli accordi bilaterali conclusi con i diversi Stati dell'UE.

Risultato dei negoziati

Il nuovo accordo sulle pensioni dell'UE, che è appena stato negoziato, prevede che la Svizzera esenti dall'imposizione del reddito le pensioni degli ex funzionari dell'UE che hanno stabilito il loro domicilio sul suo territorio, sempre che queste pensioni siano effettivamente tassate alla fonte. La Svizzera ha tuttavia ottenuto il diritto di sottoporre globalmente gli altri elementi del reddito dei funzionari inte-

ressati ad un'aliquota globale. L'accordo che elimina la doppia imposizione entrerà probabilmente in vigore il primo gennaio 2006. Esso non necessita di alcuna modifica del diritto svizzero.

Commento

Tenuto conto del numero molto ridotto di funzionari dell'UE in pensione che hanno scelto di stabilirsi in Svizzera (circa 50 persone), l'incidenza economica dell'esonero fiscale che va a favore di questa categoria di residenti è insignificante. In ogni caso l'esistenza di un accordo che permette di evitare una doppia imposizione è per principio positivo.

Link

Generalità

- Sito d'informazioni sugli accordi bilaterali I
www.accordibilaterali.ch

- Ufficio dell'integrazione DFAE/DFI
<http://www.europa.admin.ch>

- Accordi bilaterali: raccolta di testi giuridici
<http://www.admin.ch/ch/i/eur/index.html>

- Procedura parlamentare in Svizzera
<http://www.parlamento.ch/>

- Unione europea
http://www.eu.int/index_it.htm

- EUR-Lex: portale d'informazione sul diritto dell'UE
<http://europa.eu.int/eur-lex/it/index.html>

- Breviario CH-Europa
<http://www.europabrevier.ch/>

- OSEC: Consulenza & informazione UE.
Euro Info Centro Svizzera
<http://www.osec.ch>

Libera circolazione delle persone

- Gruppo d'informazione libera circolazione
www.liberacircolazione.ch

- IMES: Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione
<http://www.imes.admin.ch>

- EURES: il portale europeo della mobilità professionale
<http://europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=it>

Fiscalità del risparmio

- DFF: Dipartimento federale delle finanze
http://www.efd.admin.ch/i/aktuell/geschaefte/ch-eu/1_zinsenbesteuerung.htm

- Associazione svizzera dei banchieri
http://www.swissbanking.ch/fr/home/bilaterale_2

Lotta contro la frode

- DFF: Dipartimento federale delle finanze
http://www.efd.admin.ch/i/aktuell/geschaefte/ch-eu/2_betruigsbekaempfung.htm

Schengen/Dublino

- Forum dei responsabili Giustizia e Sicurezza per Schengen/Dublino
www.schengen-sicurezza.ch

- DFGP: Dipartimento federale giustizia e polizia
http://www.ejpd.admin.ch/i/dossiers/content/dos_view.php?dosID=schen_f&page=1&topic=Schengen-Dublin

- Giustizia e affari interni dell'UE: acquis di Schengen
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/l33020.htm>

- Federazione svizzera del turismo
http://www.swisstourfed.ch/index.cfm?fuseaction=sprachwechselsn&id_sprache=2&path=1-5-35-1222

Prodotti agricoli trasformati

- Ufficio federale dell'agricoltura
<http://www.blw.admin.ch/dossiers/00097/index.html?lang=it>

Statistica

- Ufficio federale di statistica
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index.html>

- Eurostat
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

Ambiente

- UFARP: Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio

<http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/it/index.html>

- Agenzia europea dell'ambiente

<http://local.it.eea.eu.int/>

MEDIA

- Ufficio federale della cultura

http://www.kultur-schweiz.admin.ch/index_d.html

- Euroinfo: ufficio di collegamento e d'informazione europea del ramo cinematografico svizzero

<http://www.euroinfo.ch/i/home/index.php>

- Programma MEDIA dell'Unione europea

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_fr.html

Educazione/formazione professionale/gioventù

- Ufficio federale dell'educazione e della scienza

<http://www.bbw.admin.ch/html/pages/bildung/eu-bildung/eu-bildung-i.html>

- Portale europeo per i giovani

http://www.eu.int/youth/index_it.html

- Programmi di formazione dell'Unione europea

http://europa.eu.int/comm/education/programmes/programmes_it.html

Persona di contatto

Persona di contatto

Stefano Modenini

Responsabile economiesuisse Lugano
Telefono 091 923 14 01
stefano.modenini@economiesuisse.ch

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
casella postale 5563
Via Bossi 6
6901 Lugano

Tel. 091 923 14 01
Fax 091 923 81 68

lugano@economiesuisse.ch
www.economiesuisse.ch/i

Edizione: dicembre 2004

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

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

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

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Via Bossi 6
casella postale 5563
CH-6901 Lugano

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

www.economiesuisse.ch
