

Riassunto della perizia di Swiss Economics SE AG: «Impatto macroeconomico del pacchetto di accordi Svizzera–UE»

Il presente documento riassume l'analisi macroeconomica del pacchetto di accordi Svizzera–UE effettuata da Swiss Economics SE AG su incarico dell'associazione di imprenditrici e imprenditori autonomiesuisse. La perizia¹ fornisce una valutazione economica dello studio pubblicato dal Consiglio federale nell'ambito del processo di consultazione e analizza l'impatto macroeconomico della prevista creazione di un legame istituzionale con l'UE. Inoltre si propongono spunti di riflessione per scenari di riforma alternativi.

Gli effetti positivi dei Bilaterali sono ampiamente sovrastimati e i costi effettivi decisamente sottostimati. Il beneficio economico diretto dei Bilaterali per la popolazione svizzera residente è nettamente inferiore a quello comunicato dalla Confederazione. Al contempo, il pacchetto di accordi comporta costi istituzionali elevati che indeboliscono sistematicamente i pilastri del modello di successo svizzero (democrazia diretta e federalismo). Esistono però alternative reali e solide al pacchetto di accordi con l'UE. Il beneficio economico complessivo del pacchetto di accordi con l'UE è opinabile.

1 Scarso beneficio macroeconomico dell'accordo quadro

L'argomento centrale addotto dal Consiglio federale per l'approvazione del pacchetto di accordi è il danno macroeconomico che deriverebbe da un abbandono dei Bilaterali I. Tale argomentazione si fonda principalmente su uno studio redatto nel 2025 dalla società di consulenza Ecoplan in cui si calcola che, senza i Bilaterali I, nel 2045 si arriverebbe a un calo del 4,9% del prodotto intero lordo (PIL) svizzero. In base a ciò Ecoplan stima una perdita di reddito di circa 2'500 franchi pro capite. Queste cifre hanno un forte impatto politico, poiché preannunciano un'ingente perdita di prosperità per la popolazione svizzera. In verità non reggono ad un esame approfondito.

1.1 Lo studio presentato in sede di consultazione sopravvaluta di molto i benefici dei Bilaterali I

Le stime di Ecoplan partono dal presupposto che, senza la libera circolazione delle persone, entro il 2045 circa 20'000 persone in meno all'anno immigrerebbero in Svizzera dallo Spazio economico europeo e che nel nostro Paese lavorerebbero circa 45'000 frontalieri in meno. La popolazione si ridurrebbe di conseguenza, così come la performance economica sul territorio elvetico.

Il PIL misura la performance economica realizzata all'interno dei confini di un Paese, ma è un indicatore inadatto a rappresentare il benessere della popolazione svizzera residente. Più rilevante è il concetto di residenza (reddito della popolazione), che rileva il reddito della popolazione residente in Svizzera indipendentemente da dove esso venga prodotto.

- **Effetto quantità:** se il calo di PIL del 4,9%, entro il 2045 viene suddiviso per categoria di soggetti interessati, emerge che a venire meno sarebbe per lo più il reddito di immigrati e frontalieri. Eliminando il contributo al reddito di questi ultimi, secondo lo studio Ecoplan il calo di PIL per la restante popolazione residente sarebbe solo dello 0,9%.
- **Accostamento di due concetti:** il calcolo della perdita di reddito di 2'500 franchi pro capite si basa su due componenti: il reddito da lavoro e il reddito da capitale. Mentre per il reddito da lavoro si applica il concetto di residenza, per il reddito da capitale si applica il concetto di territorio. L'accostamento di questi due concetti causa una sovrastima sistematica del danno.
- **Valutazione del reddito da capitale:** se in Svizzera immigrano meno persone, le imprese trasferiscono una parte dei loro investimenti all'estero. Lo studio Ecoplan valuta questo trasferimento di capitali come «perdita» per la Svizzera. Si tratta di una considerazione poco convincente: se i proprietari di capitale svizzeri investono il proprio denaro all'estero, su quei capitali continuano a ricevere utili realizzati all'estero. Secondo il concetto di residenza, questi utili concorrono comunque al reddito della popolazione svizzera, un aspetto ignorato nello studio Ecoplan.

Applicando correttamente il concetto di residenza, la perdita di reddito prefigurata si riduce, passando da 2'500 franchi pro capite ad un importo trascurabile. I Bilaterali I sono motivati soprattutto da effetti redistributivi: il reddito della popolazione immigrata aumenta, così come gli utili di chi possiede beni immobiliari come terreni e immobili. Per la media della popolazione svizzera residente, invece, il beneficio economico netto dei Bilaterali I è minimo.

¹ Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Vertragspaket Schweiz–EU. Dr. Michael Funk, Prof. Dr. Mark Schelker, Maida Sabotic, Noé Arnold. Perizia commissionata da autonomiesuisse. 2026. ISSN 2235-1868. La perizia è disponibile su <https://autonomiesuisse.ch> Il riassunto è stato redatto da autonomiesuisse sulla base dello studio di Swiss Economics e ne è stato verificato il contenuto.

Uno studio della società di consulenza BAK Economics commissionato da Economiesuisse stima un calo di PIL ancora maggiore, pari al 7,1%. La differenza rispetto a Ecoplan è riconducibile a un cosiddetto «effetto sistemico» che intende rappresentare la perdita di attrattività della piazza economica svizzera. Questo effetto stimato, però, non è sostenibile dal punto di vista metodologico: BAK Economics confronta gli investimenti delle imprese prima e dopo l'entrata in vigore dei Bilaterali I con un gruppo di riferimento composto da Paesi selezionati dalla stessa BAK Economics. In questo processo sono stati ignorati altri fattori d'influenza e la scelta dei Paesi di riferimento non è motivata in modo circostanziato. Su questa base, il nesso causale non è attendibile. Senza l'effetto sistemico, BAK Economics giunge a risultati simili a quelli di Ecoplan. In entrambi i casi prevale il semplice effetto quantità dato della crescita della popolazione.

1.2 La clausola-ghigliottina dei Bilaterali non sarà probabile se il pacchetto di accordi sarà respinto

Entrambi gli studi confrontano il futuro con il pacchetto di accordi con uno scenario di un abbandono completo dei Bilaterali I. Tuttavia, qualora il pacchetto di accordi venisse respinto alle urne è alquanto improbabile che ciò risulterebbe in tale abbandono. Nessuna delle parti attiverebbe con leggerezza la cosiddetta clausola-ghigliottina dei Bilaterali I (tutti e sette gli accordi decadono se uno di essi viene revocato). I costi sarebbero ingenti per entrambe. Anche se la libera circolazione delle persone venisse abolita, la Svizzera potrebbe comunque autorizzare autonomamente un'immigrazione dall'UE pari, per volumi, a quella attuale.

La valutazione economica indica che il beneficio macroeconomico immediato dell'accordo quadro è scarso. In particolare, i benefici dei Bilaterali I risultano ampiamente trascurabili per la popolazione svizzera residente: la crescita economica si basa in prevalenza sul reddito aggiuntivo della popolazione immigrata. In considerazione dello scarso beneficio macroeconomico diretto, l'attenzione si concentra sulle novità apportate dal pacchetto di accordi a livello istituzionale.

2 Ridefinizione del recepimento delle norme

2.1 L'approccio adottato finora: adeguamento autonomo

Con l'approvazione del pacchetto di accordi Svizzera-UE viene ridefinito il recepimento delle norme. Ogni recepimento di una norma UE è soggetto all'iter legislativo svizzero ordinario con consultazione degli uffici, procedura di consultazione, discussione e deliberazione parlamentare e la possibilità di un referendum. La Svizzera decide da sé quali norme recepire e come adeguarle. In genere, il Parlamento, i Cantoni e il Popolo sono coinvolti nel processo decisionale. Con l'adeguamento autonomo alle norme UE la governance della Svizzera, basata sul federalismo e sulla democrazia diretta, è ancorata sul piano istituzionale.

2.2 Il nuovo approccio: recepimento dinamico

A livello istituzionale, il fulcro del pacchetto di accordi Svizzera-UE è rappresentato dal recepimento dinamico. In molti ambiti, in futuro la Svizzera dovrà recepire le norme UE nel proprio ordinamento giuridico in modo automatico e senza modifiche. A seconda dell'ambito si applica il **metodo dell'equivalenza** (la Svizzera emana norme proprie equivalenti nel contenuto) o il **metodo dell'integrazione** (l'atto normativo UE viene incorporato direttamente nell'ordinamento giuridico svizzero). Con il metodo dell'integrazione (che riguarda, fra l'altro, la libera circolazione delle persone) la Svizzera non può apportare modifiche, ma solamente esercitare il **diritto di veto («opt-out»)**. Tale veto è pressoché impossibile da esercitare dal punto di vista politico, poiché, a sua volta, l'UE può adottare **misure di compensazione**.

La ridefinizione del recepimento delle norme rappresenta un vero e proprio cambio di paradigma: finora le trattative avvenivano a livello diplomatico-politico. Adesso, in caso di mancato recepimento delle sue norme, l'UE può adottare misure di compensazione – ossia sanzioni.

3 Rischi del riassetto istituzionale della Svizzera

L'iter legislativo svizzero è caratterizzato dal coinvolgimento istituzionalizzato di tutte le parti interessate, da valutazioni sistematiche dei costi e dalla possibilità di indire un referendum. Questi meccanismi fungono da freni istituzionali: le leggi per cui non si prevede il raggiungimento di una maggioranza nella votazione popolare vengono smussate o ritirate già in fase preliminare. Nel sistema UE questi freni sono in larga parte assenti. La Commissione ha un incentivo strutturale alla regolamentazione, poiché dispone di un proprio budget fiscale ed esercita il proprio influsso politico principalmente tramite le leggi. Il cosiddetto trilogio (negoziati informali trilaterali a cui partecipano Commissione, Parlamento e Consiglio) si concentra sulla rapidità, non sulla qualità o sulla legittimità democratica. Fra il 2019 e il 2024 l'UE ha approvato circa 13'000 atti normativi.

Il riassetto istituzionale della Svizzera previsto dal pacchetto di accordi Svizzera-UE comporta diversi rischi (diretti e indiretti):

- **Indebolimento delle istituzioni democratiche:** gran parte del pacchetto di accordi Svizzera-UE (in particolare gli ambiti della libera circolazione delle persone e della sicurezza alimentare) prevede il

metodo dell'integrazione. In questo caso le istituzioni svizzere non hanno più la possibilità di co-determinare, ma solo di esercitare il diritto di veto tramite «opt-out». Le misure di compensazione adottate dall'UE in caso di «opt-out» della Svizzera hanno un effetto sanzionatorio. L'utilità dell'«opt-out» è neutralizzata o persino surclassata dalle possibili contromisure. Si produce così un effetto deterrente strutturale. Il recepimento dinamico indebolisce le istituzioni democratiche della Svizzera poiché le riduce a un diritto di veto e invalida i referendum con la minaccia di sanzioni. Processi decisionali politici ben consolidati vengono abbreviati o di fatto aggirati.

- **Uno svantaggio concorrenziale per la Svizzera:** benché gli stati membri dell'Unione Europea siano formalmente obbligati ad attuare le norme UE, in pratica lo fanno spesso in modo tardivo e incompleto. Le procedure d'infrazione durano in media nove anni; le sanzioni spesso non vengono comminate. Attualmente ci sono più di 1'500 procedure pendenti. Per la Svizzera, invece, in caso di mancato recepimento si minacciano misure di compensazione immediate. Il rischio, quindi, è asimmetrico: La Svizzera attuerebbe le norme UE in modo più rapido e completo degli stessi stati membri – nonostante questi abbiano partecipato attivamente alla genesi di tali norme e abbiano avuto modo di negoziare eccezioni e regole speciali che invece sono precluse alla Svizzera.
- **Recepimento di regole svantaggiose:** per la Svizzera il recepimento dinamico comporta anche l'adozione della logica regolatoria europea nell'ambito degli accordi. Il sistema legislativo dell'UE si differenzia in modo sostanziale da quello svizzero. Per l'economia svizzera, in cui predominano le PMI, si profila il rischio di un aggravio causato dalla regolamentazione più o meno efficiente risultante dal pacchetto di accordi Svizzera-UE.
- **Ampliamento dinamico dell'ambito di applicazione:** l'effettivo ambito di validità degli accordi non è statico, ma soggetto all'interpretazione della giurisprudenza UE, caratterizzata da considerevoli variazioni d'interpretazione dei termini giuridici chiave. Se l'UE modifica – anche per motivi politici – la propria interpretazione delle norme esistenti, di fatto ciò può ampliarne l'ambito di applicazione. Questi sviluppi si verificano indipendentemente dagli accordi, tuttavia si ripercuotono direttamente sulla loro applicazione, poiché riguardano la terminologia giuridica dell'Unione Europea. Da ciò deriva il rischio di recepire successivamente obblighi che non erano stati previsti alla stipula degli accordi.
- **Misure nazionali di accompagnamento:** per consentire al pacchetto di accordi di ottenere un consenso maggioritario in sede politica, il Consiglio federale ha fatto concessioni a diversi gruppi d'interesse, fra cui rientrano misure per la protezione dei salari (obbligatorietà generale di adottare salari minimi, potenziamento della protezione contro il licenziamento). Sono già state avanzate ulteriori richieste: dei pagamenti compensativi ai Cantoni per i costi aggiuntivi legati alla direttiva sulla libera circolazione dei cittadini UE ed interventi sul mercato degli affitti e degli alloggi per arginare le conseguenze della libera circolazione delle persone. Queste misure sono problematiche dal punto di vista macroeconomico: vanno a indebolire in particolar modo il flessibile mercato del lavoro svizzero – uno dei principali vantaggi comparativi del Paese.
- **Limitazione delle relazioni bilaterali con terzi:** il pacchetto di accordi limita anche la libertà di azione della Svizzera rispetto a stati terzi. In ambiti come la sicurezza alimentare o la tecnologia medica la Svizzera si vincola a standard UE che non possono essere sospesi unilateralmente. Ciò limita la flessibilità della Svizzera nel concludere accordi commerciali con altri stati (ad es. con gli Stati Uniti).

Il recepimento dinamico indebolisce le istituzioni democratiche limitando le opzioni di azione indipendenti del Parlamento al diritto di veto e invalidando i referendum con la minaccia di sanzioni. Processi decisionali politici consolidati vengono abbreviati o di fatto aggirati. E le misure di compensazione esercitano una pressione esterna che influenza le decisioni popolari. Il «mancato recepimento» del diritto dell'UE tramite un opt-out non è vantaggioso a causa delle misure compensative. Inoltre, la minaccia di misure compensative demotiva i potenziali gruppi referendari (effetto dissuasivo sui diritti popolari). In tal modo si mettono sotto pressione due pilastri del modello di successo svizzero: la partecipazione democratica e il federalismo.

4 Alternative al pacchetto di accordi

La Svizzera dispone di alternative al pacchetto di accordi Svizzera-UE. Varie misure, sia unilaterali che bilaterali, rappresentano opportunità concrete per rafforzare la competitività della Svizzera e al tempo stesso tutelare la sovranità statale.

4.1 Misure unilaterali

Le misure unilaterali possono essere attuate direttamente dalla Svizzera, in modo autonomo e indipendente da terzi:

- **Potenziamento del principio Cassis de Dijon e riconoscimento unilaterale dei prodotti autorizzati:** il principio Cassis de Dijon potrebbe essere applicato in modo più coerente. In più, oggi l'autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti con licenza è disciplinata da un «Mutual Recognition Agreement» (MRA) con l'UE. Questo accordo consente il riconoscimento reciproco degli organi di verifica e delle autorizzazioni, onde evitare che un prodotto debba essere certificato separatamente in entrambi i mercati. Come alternativa all'MRA, la Svizzera potrebbe riconoscere unilateralmente le autorità preposte all'autorizzazione di altri stati – in particolare dell'UE. In tal modo da un lato si aprirebbe il mercato interno svizzero a fornitori dell'Unione europea che dovrebbero far autorizzare i propri prodotti solamente nell'UE, dall'altro gli esportatori svizzeri potrebbero far certificare i propri prodotti solo una volta – nell'Unione europea – e utilizzare questa autorizzazione anche per il mercato svizzero, senza doversi procurare una licenza nazionale separata.
- **Riconoscimento di altre autorità preposte all'autorizzazione:** la Svizzera potrebbe anche riconoscere le autorizzazioni di altri Paesi (ad es. della FDA statunitense per i dispositivi medici). Ciò rimarrà possibile solo se la Svizzera non si vincolerà all'UE con accordi istituzionali. In questo modo sarebbe libera di stipulare accordi con altri stati o regioni, con l'effetto di diversificare le fonti di approvvigionamento e aumentare la sicurezza di tale approvvigionamento.
- **Smantellamento delle barriere commerciali non tariffarie:** un'altra possibilità di sgravio unilaterale delle imprese svizzere è data dalle disposizioni di confezionamento ed etichettatura, che vanno anch'esse a ostacolare il commercio. Le disposizioni di natura linguistica sono già state ampiamente liberalizzate con il principio Cassis de Dijon. Tuttavia permangono disposizioni speciali svizzere che impongono la rietichettatura. Sarebbe quindi coerente allineare anche queste restanti disposizioni speciali agli standard UE. Ciò ridurrebbe ulteriormente gli ostacoli per le importazioni parallele senza ripercussioni sulla trasparenza dei prodotti.

4.2 Misure bilaterali (a medio termine)

Diversamente dalle misure unilaterali, quelle bilaterali si basano su trattative congiunte fra Svizzera e UE:

- **Proseguimento pragmatico dello status quo:** entrambe le parti hanno un forte interesse economico a prolungare gli accordi in essere. È alquanto improbabile che respingendo il pacchetto di accordi si arrivi all'abbandono dei Bilaterali I e II.
- **Modernizzazione dell'accordo di libero scambio:** l'accordo di libero scambio del 1972 attualmente in vigore prevede la rimozione dei dazi doganali sui prodotti industriali. Nel medio termine potrebbe essere ampliato in un accordo commerciale a 360 gradi che includa anche i servizi, le barriere non tariffarie e le norme di riconoscimento reciproco, in modo analogo all'accordo CETA fra UE e Canada.

4.3 Riforme interne a sostegno della competitività

Indipendentemente dall'esito del pacchetto di accordi, la Svizzera ha bisogno di riforme interne:

- **Riduzione della regolamentazione:** secondo gli studi in materia, i costi burocratici ammontano a circa 30 miliardi di franchi all'anno (ca. il 5% del PIL). La legge sullo sgravio delle imprese entrata in vigore nel 2024 offre un quadro di riferimento per lo smantellamento sistematico della burocrazia e dunque andrebbe opportunamente sfruttato.
- **Rigore nella politica finanziaria:** dal 2027 la Confederazione si troverà di fronte a deficit strutturali di circa 3 miliardi di franchi l'anno. È quindi imperativo assegnare la giusta priorità alle spese, applicare in modo rigoroso il freno all'indebitamento e attuare riforme strutturali delle prestazioni sociali – soprattutto dell'AVS.
- **Tutela del mercato del lavoro flessibile:** la flessibilità del mercato del lavoro svizzero è un vantaggio chiave. Vanno evitate nuove regolamentazioni riguardanti la protezione contro il licenziamento o gli orari di lavoro.
- **Rafforzamento del federalismo:** una chiara separazione dei compiti fra Confederazione e Cantoni, nonché una riforma della perequazione finanziaria con l'eliminazione dei disincentivi per i Cantoni finanziariamente deboli rafforza il federalismo in quanto pilastro del modello di successo svizzero.

La Svizzera dispone di alternative reali e solide al pacchetto di accordi con l'UE. Una combinazione di riforme unilaterali, accordi bilaterali mirati e riforme interne può aumentare in modo sostenibile la competitività della Svizzera e al tempo stesso tutelare il fondamento istituzionale del modello di successo elvetico.

5 Allegato: Tavola sinottica degli studi e delle perizie

	Studio Ecoplan²	Swiss Economics: valutazione studio Ecoplan	Studio BAK Economics³	Swiss Economics⁴: valutazione studio BAK Economics
Modello	Lo studio si basa su un modello di simulazione macroeconomica (modello di equilibrio generale, modello CGE) che quantifica l'impatto dell'abbandono sull'attività economica, sul prezzo dei fattori e sul reddito totale.		Lo studio si basa su un modello di equilibrio macroeconomico che integra commercio, mercato del lavoro, riserva di capitale e produttività.	
Scenario	La disdetta dei Bilaterali I nel 2028 viene confrontata con il loro mantenimento.	L'abbandono completo dei Bilaterali I non è uno scenario probabile anche in caso di rifiuto del pacchetto di accordi Svizzera-UE. Anche se venisse revocata la libera circolazione delle persone, la Svizzera avrebbe la facoltà di autorizzare un'immigrazione dall'UE pari, per volumi, a quella attuale.	La disdetta dei Bilaterali I nel 2028 viene confrontata con il loro mantenimento.	L'abbandono completo dei Bilaterali I non è uno scenario probabile anche in caso di rifiuto del pacchetto di accordi Svizzera-UE. Anche se venisse revocata la libera circolazione delle persone, la Svizzera avrebbe la facoltà di autorizzare un'immigrazione dall'UE pari, per volumi, a quella attuale.
Immigrazione fino al 2045	20'000 immigrati in meno all'anno per un totale di circa 340'000 persone in meno entro il 2045; inoltre circa 45'000 frontalieri in meno entro il 2045	Il calo di PIL è per lo più riconducibile al venir meno del reddito di immigrati e frontalieri. Eliminando il contributo al reddito di questi ultimi, secondo lo studio Ecoplan il calo di PIL per la restante popolazione residente sarebbe solo dello 0,9% entro il 2045.	250'000 immigrati in meno entro il 2045, pari a circa 14'700 persone in meno all'anno	Il calo di PIL è per lo più riconducibile all'effetto quantità della crescita demografica.

² Ecoplan (2025c). Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I (Impatto macroeconomico di un abbandono dei Bilaterali I). Aggiornamento dello studio effettuato da Ecoplan nel 2015 su incarico della SECO.

³ BAK-Basel (2025). Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen Verträge auf die Schweiz. (Impatto macroeconomico per la Svizzera di una disdetta degli accordi bilaterali. Un'analisi basata su modelli). Studio commissionato da economiesuisse.

⁴ Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Vertragspaket Schweiz-EU (Impatto macroeconomico del pacchetto di accordi Svizzera-UE). Dr. Michael Funk, Prof. Dr. Mark Schelker, Maida Sabotic, Noé Arnold. Perizia commissionata da autonomiesuisse. 2026. ISSN 2235-1868.

Calo di PIL entro il 2045 rispetto al mantenimento dei Bilaterali I	Calo del 4,9%		Calo del 7,1%	
Perdite pro capite entro il 2045	Calo del reddito di circa 2'500 per abitante della Svizzera nel 2045	Applicando correttamente il concetto di residenza, la perdita di reddito prefigurata si riduce, passando da 2'500 franchi pro capite a un importo trascurabile. I Bilaterali I sono motivati soprattutto da effetti redistributivi: il reddito della popolazione immigrata aumenta, così come gli utili di chi possiede beni immobiliari come terreni e immobili. Per la media della popolazione svizzera residente, invece, il beneficio economico netto dei Bilaterali I è minimo.	Perdita di PIL pro capite entro il 2045: 5'200 franchi	La differenza rispetto a Ecoplan è riconducibile a un cosiddetto «effetto sistemico» che intende rappresentare la perdita di attrattività della piazza economica svizzera. Questo effetto stimato, però, non è sostenibile dal punto di vista metodologico: BAK Economics confronta gli investimenti delle imprese prima e dopo l'entrata in vigore dei Bilaterali I con un gruppo di riferimento composto da Paesi selezionati dalla stessa BAK Economics. In questo processo sono stati ignorati altri fattori d'influenza e la scelta dei Paesi di riferimento non è motivata in modo circostanziato. Su questa base, il nesso causale non è attendibile.
Calo di PIL pro capite entro il 2045	Calo dell'1,65%		Calo del 4,7%	
Calo di PIL cumulativo entro il 2045	520 miliardi di franchi		685 miliardi di franchi	
Conclusioni	La valutazione economica indica che il beneficio macroeconomico immediato dell'accordo quadro è scarso. In particolare, i benefici dei Bilaterali I risultano ampiamente trascurabili per la popolazione svizzera residente: la crescita economica si basa in prevalenza sul reddito aggiuntivo della popolazione immigrata. In considerazione dello scarso beneficio macroeconomico diretto, l'attenzione si concentra sulle novità apportate dal pacchetto di accordi a livello istituzionale.			