

08.029

**Messaggio
concernente il rinnovo dell'Accordo
sulla libera circolazione delle persone e la sua estensione
alla Bulgaria e alla Romania**

del 14 marzo 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i decreti federali concernenti il rinnovo dell'Accordo con la Comunità europea e i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone e la sua estensione alla Bulgaria e alla Romania.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 marzo 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale invita il Parlamento a rinnovare l'Accordo del 1999 con la Comunità europea e i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone e a estenderlo alla Bulgaria e alla Romania. L'approvazione dei due disegni è indispensabile affinché la Svizzera possa proseguire sulla via bilaterale.

Gli accordi settoriali bilaterali conclusi con l'UE (Bilaterali I) sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) è quello più importante a causa delle forti ripercussioni economiche per il nostro Paese.

Gli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE – ad eccezione dell'ALC – sono stati estesi automaticamente anche ai dieci Stati che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004. Siccome l'ALC è un accordo misto, ovvero concluso tra la Svizzera e la CE, da una parte, e ciascuno dei suoi Stati membri, dall'altra, la sua estensione ha richiesto negoziati ultimati con successo il 19 maggio 2004. Il Protocollo I all'ALC è stato firmato il 26 ottobre 2004. Approvata dal Popolo svizzero il 25 settembre 2005, l'estensione dell'ALC a questi nuovi Stati membri è entrata in vigore il 1° aprile 2006.

Con la sola eccezione dell'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica, tutti gli accordi settoriali dei Bilaterali I sono stati stipulati per una durata iniziale di sette anni. Vengono prorogati a tempo indeterminato, purché la Comunità europea o la Svizzera non notifichi alla controparte una decisione contraria prima della scadenza inizialmente concordata (nello specifico: il 31 maggio 2009). Per l'ALC, le Camere federali hanno stabilito il rinnovo per mezzo di un decreto federale che sottostà a referendum. Un'eventuale votazione popolare dovrà pertanto svolgersi prima della fine di maggio 2009, per permettere di notificare in tempo utile l'eventuale decisione di non rinnovare l'ALC.

Con l'adesione, il 1° gennaio 2007, della Bulgaria e della Romania, l'UE ha completato la quinta tornata di allargamento. Come per gli Stati che vi hanno aderito il 1° maggio 2004, l'estensione dell'ALC a questi due nuovi Stati richiede la conclusione di un secondo Protocollo all'ALC (Protocollo II). I negoziati si sono conclusi formalmente con la parafa del Protocollo il 29 febbraio 2008. La firma è prevista per il mese di maggio 2008.

I singoli accordi dei Bilaterali I sono collegati sotto il profilo giuridico. Se un accordo viene disdetto o non viene rinnovato, gli altri accordi decadono automaticamente sei mesi dopo la notifica di tale decisione. Rifiutando il rinnovo dell'ALC, la Svizzera rischierebbe di compromettere l'intero pacchetto bilaterale. Inoltre l'UE non accetterebbe mai, nei confronti dei propri cittadini, una disparità di trattamento che si protragga oltre determinati periodi transitori. Se rifiutasse l'estensione dell'ALC, la Svizzera dovrebbe pertanto mettere in conto la denuncia da parte dell'UE e, di conseguenza, la risoluzione di tutti gli accordi settoriali a motivo della «clausola ghigliottina».

Indice

1 Introduzione	1830
1.1 Situazione iniziale	1830
1.2 L'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania	1831
1.3 Conseguenze giuridiche e politiche	1831
2 Rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	1832
2.1 Conseguenze della libera circolazione delle persone	1832
2.1.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto	1833
2.1.1.1 Immigrazione di cittadini dell'UE	1833
2.1.1.1.1 Immigrazione dai Paesi dell'UE-15/AELS	1833
2.1.1.1.2 Immigrazione proveniente dall'UE-10	1835
2.1.1.1.3 Emigrazione di cittadini dell'UE/saldo migratorio	1836
2.1.1.1.4 Effetti della libera circolazione completa dal 1° giugno 2007	1837
2.1.1.1.5 Prestatori di servizi dell'UE in Svizzera	1838
2.1.1.2 Svizzeri nell'UE	1840
2.1.1.2.1 Emigrazione svizzera nell'UE	1840
2.1.1.2.2 Prestatori di servizi svizzeri nell'UE	1841
2.1.2 Sicurezza sociale	1841
2.1.2.1 Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità	1842
2.1.2.2 Assicurazione malattie e assicurazione contro gli infortuni	1842
2.1.2.3 Assicurazione contro la disoccupazione	1843
2.1.2.4 Assegni familiari	1843
2.1.3 Riconoscimento dei diplomi	1843
2.1.3.1 Coordinamento interno	1844
2.1.3.2 Coordinamento esterno	1844
2.1.3.3 Importanza per gli studenti e le istituzioni di formazione svizzere	1845
2.1.3.4 Sintesi delle esperienze realizzate nel campo del riconoscimento dei diplomi	1845
2.1.4 Conseguenze per l'occupazione e la disoccupazione	1846
2.1.4.1 Persone attive occupate	1846
2.1.4.2 Disoccupazione	1847
2.1.5 Attuazione delle misure collaterali	1849
2.1.5.1 Aspetti generali	1849
2.1.5.2 Esperienze realizzate nell'esecuzione della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera	1850
2.1.5.2.1 Attività di controllo	1850
2.1.5.2.2 Tassi di violazione	1850
2.1.5.2.3 Sanzioni	1851
2.1.5.2.4 Efficacia delle sanzioni	1851
2.1.5.2.5 Conseguenze dell'ALC sull'evoluzione dei salari	1851
2.1.6 Provvedimenti tesi a ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali	1852
2.1.6.1 Situazione iniziale	1852
2.1.6.2 I provvedimenti nel dettaglio	1852

2.1.6.3	Coordinamento con i progetti ALC	1854
2.1.7	Conseguenze per il mercato immobiliare	1854
2.1.8	Gestione e amministrazione dell'ALC	1855
2.1.8.1	Comitato misto	1855
2.1.8.2	Sottocomitato «assicurazioni sociali»	1856
2.1.8.3	Sottocomitato «riconoscimento dei diplomi»	1856
2.1.9	Comitatologia	1857
2.1.9.1	Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti	1857
2.1.9.2	Gruppo di coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali	1857
2.1.9.3	Comitato per il riconoscimento delle qualifiche professionali	1858
2.2	Ulteriore sviluppo dell'Accordo	1858
2.2.1	Ulteriore sviluppo contenutistico dell'Accordo	1858
2.2.1.1	Adeguamenti apportati dall'entrata in vigore	1858
2.2.1.1.1	Sicurezza sociale	1858
2.2.1.1.2	Riconoscimento dei diplomi	1859
2.2.1.2	Eventuali adeguamenti futuri	1859
2.2.1.2.1	Libera circolazione	1859
2.2.1.2.2	Sicurezza sociale	1860
2.2.1.2.3	Riconoscimento dei diplomi	1861
2.2.2	Estensione dell'ambito di applicazione territoriale	1861
2.2.2.1	Estensione dell'UE del 2004	1861
2.2.2.2	Estensione dell'Accordo alla Romania e alla Bulgaria	1862
2.2.2.3	Eventuali ulteriori allargamenti	1862
2.3	Importanza del rinnovo dell'Accordo per la Svizzera	1862
2.3.1	Conseguenze giuridiche	1863
2.3.1.1	Diritto internazionale	1863
2.3.1.2	Diritto nazionale	1864
2.3.2	Importanza economica e politica	1864
2.3.3	Importanza degli accordi bilaterali cointeressati	1866
2.3.3.1	Accordo sugli appalti pubblici	1866
2.3.3.2	Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità	1866
2.3.3.3	Accordo sul commercio di prodotti agricoli	1867
2.3.3.4	Accordo sul trasporto aereo	1868
2.3.3.5	Accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia	1868
2.3.3.6	Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica	1869
2.3.3.7	Schengen/Dublino	1869
2.4	Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale	1870
2.4.1	Libera circolazione/diritto in materia di stranieri	1870
2.4.2	Sicurezza sociale	1870
2.4.3	Riconoscimento dei diplomi	1871
2.4.4	Misure collaterali	1872

3 Estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania	1872
3.1 Aspetti generali	1872
3.1.1 Mandato negoziale	1872
3.1.2 Svolgimento dei negoziati	1872
3.1.3 Consenso politico	1873
3.1.4 Rapporto con il diritto europeo	1874
3.1.5 Risultato dei negoziati	1874
3.1.6 Struttura del Protocollo	1874
3.1.7 Contenuto del Protocollo	1874
3.1.7.1 Introduzione graduale della libera circolazione	1874
3.1.7.2 Acquisto d'immobili	1876
3.1.7.3 Permessi di breve durata non soggetti a contingente (soggiorno inferiore a quattro mesi)	1876
3.1.7.4 Lavoratori indipendenti	1877
3.1.7.5 Prestatori di servizi	1877
3.1.8 Sicurezza sociale	1878
3.1.8.1 Coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale	1878
3.1.8.1.1 Situazione iniziale	1878
3.1.8.1.2 Obiettivo e svolgimento dei negoziati	1878
3.1.8.2 Risultati dei negoziati	1878
3.1.8.2.1 Aspetti generali	1878
3.1.8.2.2 Le norme di coordinamento e le loro conseguenze per le assicurazioni sociali svizzere	1879
3.1.8.2.3 Assicurazione malattie	1879
3.1.8.2.4 Assicurazione vecchiaia e superstiti	1879
3.1.8.2.5 Previdenza professionale	1879
3.1.8.2.6 Assicurazione contro la disoccupazione	1880
3.1.8.2.7 Importanza per la Svizzera dell'allegato II al Protocollo II	1880
3.1.9 Riconoscimento dei diplomi	1880
3.1.9.1 Introduzione	1880
3.1.9.2 Estensione dell'ALC nell'ambito del riconoscimento dei diplomi	1881
3.1.9.3 Riserva della Svizzera in materia di riconoscimento dei diplomi di ostetrica e di infermiere responsabile dell'assistenza generale	1881
3.1.9.4 Risultati dei negoziati	1881
3.2 Importanza per la Svizzera dell'estensione della libera circolazione alla Bulgaria e alla Romania	1882
3.2.1 Sul piano economico e politico	1882
3.2.2 Misure d'integrazione	1883
3.3 Adeguamento del diritto svizzero	1884
3.3.1 Circolazione delle persone in senso stretto	1884
3.3.1.1 Diritto in materia di stranieri	1884
3.3.1.2 Acquisto di immobili	1885
3.3.2 Sicurezza sociale	1885
3.3.2.1 Diritto federale	1885
3.3.2.1.1 Trasposizione generale	1885

3.3.2.1.2 Legge sull'AVS	1886
3.3.2.2 Diritto cantonale	1887
3.3.3 Riconoscimento dei diplomi	1887
3.4 Ripercussioni	1887
3.4.1 Ripercussioni finanziarie	1887
3.4.1.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto	1887
3.4.1.2 Sicurezza sociale	1887
3.4.1.2.1 Aspetti generali	1887
3.4.1.2.2 Assicurazione malattie	1888
3.4.1.2.3 Previdenza per la vecchiaia e i superstiti e assicurazione invalidità	1888
3.4.1.2.4 Assicurazione contro gli infortuni	1888
3.4.1.2.5 Assicurazione contro la disoccupazione	1889
3.4.1.2.6 Assegni familiari	1889
3.4.1.3 Riconoscimento dei diplomi	1889
3.4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	1889
3.4.2.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto	1890
3.4.2.2 Sicurezza sociale	1890
3.4.2.3 Riconoscimento dei diplomi	1890
4 Risultati della consultazione	1890
4.1 Rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	1891
4.2 Estensione alla Bulgaria e alla Romania	1891
5 Costituzionalità e referendum facoltativo	1892
5.1 Programma di legislatura	1892
5.2 Rinnovo dell'Accordo	1892
5.2.1 Decreto federale relativo all'approvazione e costituzionalità	1892
5.2.2 Misure di attuazione formali	1892
5.3 Estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania	1893
5.3.1 Decreto di approvazione e costituzionalità	1893
5.3.2 Misure legislative per l'attuazione	1893
Decreto federale che approva il rinnovo dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (disegno)	1895
Decreto federale che approva e attua il Protocollo relativo all'estensione alla Bulgaria e alla Romania dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altro, sulla libera circolazione delle persone (disegno)	1897
Protocollo all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, relativo alla partecipazione, in qualità di parti contraenti, della Repubblica di Bulgaria e della Romania, successivamente alla loro adesione all'Unione europea	1909

Messaggio

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

L'Accordo del 21 giugno 1999¹ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) siglato con gli allora 15 Stati membri (UE-15)² è entrato in vigore il 1° giugno 2002 quale accordo settoriale nel quadro degli Accordi bilaterali I. L'ALC facilita sia l'accesso reciproco al mercato del lavoro che il domicilio di cittadini dell'UE sul territorio svizzero e dei cittadini svizzeri sul territorio dell'UE. Il diritto di libera circolazione delle persone è integrato da disposizioni concernenti la prestazione di servizi individuale e limitata nel tempo, il coordinamento dei sistemi di assicurazione sociale e il riconoscimento reciproco dei diplomi professionali.

Decorso un periodo di transizione della durata di cinque anni, i cittadini dell'UE-15 nonché quelli di Cipro e Malta beneficiano a partire dal 1° giugno 2007, a titolo sperimentale, della libera circolazione completa delle persone. Qualora si registrasse un eccessivo incremento dell'immigrazione proveniente da questi Stati la Svizzera è autorizzata, in virtù di una clausola di salvaguardia (detta anche «clausola valvola»), a introdurre nuovamente, fino al 2014, contingenti per il controllo dei flussi migratori.

Con l'allargamento dell'UE intervenuto nel 2004, gli accordi bilaterali esistenti tra la Svizzera e l'UE sono stati estesi automaticamente anche ai dieci nuovi Stati membri dell'Unione (UE-10)³. L'unica eccezione era costituita dall'ALC, a causa della sua natura «mista» (competenza divisa della CE da un lato e dei suoi Stati membri dall'altra). In virtù delle norme comunitarie vincolanti in materia, per la modifica dell'ambito di validità territoriale dell'ALC e dei suoi contraenti occorre infatti negoziare un protocollo aggiuntivo. Il Protocollo relativo all'ALC è stato approvato dagli elettori svizzeri nell'ambito del referendum facoltativo del 25 settembre 2005 ed è entrato in vigore il 1° aprile 2006⁴. I cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE sono tuttavia soggetti ancora fino al 2011 al più tardi ai periodi transitori previsti per l'accesso al mercato del lavoro.

1 Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681).

2 Fanno parte dell'UE-15 il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Finlandia, la Francia, la Grecia, la Gran Bretagna, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, l'Olanda, l'Austria, il Portogallo, la Svezia e la Spagna.

3 Fanno parte dell'UE-10 l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Slovacchia, la Slovenia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e Cipro.

4 Protocollo del 26 ottobre 2004 all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, relativo alla partecipazione, in qualità di parti contraenti, della Repubblica Ceca, Repubblica di Estonia, Repubblica di Cipro, Repubblica di Lettonia, Repubblica di Lituania, Repubblica di Ungheria, Repubblica di Malta, Repubblica di Polonia, Repubblica di Slovenia e Repubblica Slovacca, successivamente alla loro adesione all'Unione europea (RU 2006 995).

1.2

L'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania

Aderendo all'UE il 1° gennaio 2007 la Bulgaria e la Romania hanno dovuto adottare l'intero patrimonio normativo comunitario. Sono stati recepiti automaticamente i trattati la cui conclusione è di competenza esclusiva degli organi comunitari, compresi quelli stipulati con Stati terzi. Andava per contro negoziato il recepimento degli accordi che gli organi comunitari e i singoli Stati membri avevano concluso separatamente con Stati terzi in base alla ripartizione delle competenze in seno alla Comunità europea (cosiddetti accordi misti).

I Bilaterali I, ad eccezione dell'ALC, sono stati estesi automaticamente ai due nuovi Stati membri. L'ALC è concepito come accordo misto, vale a dire che la Svizzera lo ha concluso sia con la Comunità europea sia con i suoi quindici vecchi Stati membri. La modifica del campo di applicazione territoriale dell'ALC, risp. delle Parti contraenti, è oggetto di un nuovo decreto e comporta quindi la conduzione di negoziati, come menzionato in precedenza. Secondo l'articolo 6 dell'Atto di adesione degli Stati aderenti, gli Stati membri hanno delegato al Consiglio dei Ministri la competenza per la negoziazione e l'approvazione dell'estensione di tutti gli accordi misti da parte dell'UE⁵. Ecco perché il risultato negoziale non sarà soggetto alle procedure nazionali di approvazione e di ratifica negli Stati membri. In Svizzera la decisione in merito all'estensione dell'ALC compete al Parlamento che dovrà emanare un decreto soggetto al referendum facoltativo⁶.

1.3

Conseguenze giuridiche e politiche

Con la sola eccezione dell'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica⁷, tutti gli accordi settoriali dei Bilaterali I sono stati stipulati per una durata iniziale di sette anni. Essi vengono prorogati a tempo indeterminato, purché la Comunità europea o la Svizzera non notifichi alla controparte, prima della scadenza inizialmente concordata (nello specifico: il 31 maggio 2009), una decisione in senso contrario. Per l'ALC le Camere federali hanno stabilito che il rinnovo dell'Accordo dovrà avvenire per mezzo di un decreto federale che sottostà a referendum⁸. Un'eventuale votazione popolare dovrà pertanto svolgersi prima della fine di maggio 2009, in modo che in caso di mancato rinnovo dell'ALC sia possibile notificare in tempo utile la decisione presa.

⁵ GUL 157 del 21 giugno 2005, pag. 29.

⁶ Art. 2 del decreto federale dell'8 ottobre 1999 che approva gli accordi settoriali I: "L'Assemblea federale decide mediante un decreto federale che sottostà a referendum: (...) b. l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone agli Stati che al momento della sua accettazione non appartenevano alla Comunità europea" (RU 2002 1527).

⁷ La validità di quest'Accordo era limitata alla durata di due programmi quadro di ricerca in corso all'epoca (dal 1999 al 2002).

⁸ Decreto federale dell'8 ottobre 1999 che approva gli accordi settoriali fra la Confederazione Svizzera da una parte e la Comunità europea nonché eventualmente i suoi Stati membri o la Comunità europea dell'energia atomica dall'altra (FF 1999 7585), art. 2 lett. a.

I singoli accordi settoriali contenuti nei Bilaterali I⁹ sono legati tra loro sotto il profilo giuridico. Se un accordo viene disdetto o non viene rinnovato, gli altri accordi perdono automaticamente validità sei mesi dopo la notifica di tale decisione.¹⁰ Se dovesse rifiutare il rinnovo dell'ALC, la Svizzera rischierebbe di compromettere l'intero pacchetto bilaterale.

Informazioni dettagliate relative ai contenuti dei Bilaterali I sono contenute nel relativo messaggio¹¹. Il presente messaggio pone invece l'accento sulle conseguenze dell'ALC.

Per quanto concerne l'estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania, con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, anche il Protocollo aggiuntivo II all'ALC. La Svizzera e la Commissione dell'UE hanno parafato il Protocollo il 29 febbraio 2008, a Bruxelles; la firma seguirà nel mese di maggio. Vi sottoponiamo inoltre le modifiche di legge che ne derivano. Si tratta di dodici leggi in tutto.

L'UE non accetterebbe una disparità di trattamento nei confronti dei propri cittadini che si protragga oltre determinati periodi transitori. Se rifiutasse l'estensione dell'ALC, la Svizzera dovrebbe quindi mettere in conto la denuncia da parte dell'UE e, di conseguenza, la risoluzione di tutti gli accordi settoriali a motivo della «clausola ghigliottina» di cui all'articolo 25 capoverso 4 ALC.

2 Rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone

2.1 Conseguenze della libera circolazione delle persone

Le conseguenze della libera circolazione delle persone sono molteplici. Il presente messaggio si limita a sintetizzare quelle principali. Come annunciato nella risposta al postulato 07.3184 «Rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone» presentato il 22 marzo 2007 dal gruppo UDC, i risultati dettagliati degli effetti della libera circolazione delle persone rilevati dall'entrata in vigore dell'Accordo, il 1° giugno 2002, fino al 31 dicembre 2007, saranno analizzati nell'ambito del 4° rapporto annuale dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone del Dipartimento federale dell'economia (DFE), del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Il rapporto sarà pubblicato verso la metà di aprile 2008.

⁹ Si tratta più concretamente dei seguenti accordi: Accordo sul trasporto aereo, Accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia, Accordo sul commercio di prodotti agricoli, Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica.

¹⁰ Una regolamentazione speciale si applica nel caso dell'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica, cfr. in proposito la nota 49.

¹¹ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (FF 1999 5092).

2.1.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto

2.1.1.1 Immigrazione di cittadini dell'UE

Nell'ALC è stato concordato per gli Stati membri dell'UE-15 un periodo transitorio della durata di cinque anni a partire dal 1° giugno 2002. Durante questo periodo, un lavoratore proveniente da uno degli Stati membri dell'UE-15 o dell'AELS¹² ha potuto beneficiare di un diritto di ingresso e di accesso a un'attività lucrativa, purché fosse in possesso di un contratto di lavoro e fossero rispettati i contingenti. Fino al 31 maggio 2004 era inoltre richiesto il rispetto della priorità dei lavoratori indigeni e delle condizioni salariali e lavorative. Dal 1° giugno 2007, per accedere a un'attività lucrativa in Svizzera è richiesto soltanto un contratto di lavoro o la prova dell'esercizio di un'attività indipendente. Se la durata di tale contratto è di almeno dodici mesi o l'esercizio di un'attività indipendente può essere comprovato, viene rilasciato un permesso di dimora valido cinque anni (permesso B CE/AELS). In caso contrario viene concesso unicamente un permesso per dimoranti temporanei (permesso L CE/AELS) corrispondente alla durata del contratto. Questi permessi sono rinnovabili.

Un periodo transitorio analogo (controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro, controllo del rispetto della priorità dei lavoratori indigeni e aumento progressivo dei contingenti) potrà essere mantenuto al massimo fino al 30 aprile 2011 nei confronti dei Paesi dell'UE-10, ad eccezione di Malta e Cipro, ai quali è applicato lo stesso regime previsto per i Paesi dell'UE-15.

2.1.1.1.1 Immigrazione dai Paesi dell'UE-15/AELS¹³

Nei primi cinque anni successivi all'entrata in vigore dell'ALC l'immigrazione proveniente dagli Stati dell'UE-15 e dell'AELS era contingentata. I contingenti previsti per i permessi di dimora di lunga durata (15 300 all'anno) sono stati esauriti interamente nel giro di poco tempo per tutta la durata del periodo transitorio. Sulla base dei dati relativi all'immigrazione a scopo di soggiorno permanente (permesso di dimora B CE/AELS e permesso di domicilio C CE/AELS) è possibile al contempo evidenziare alcune conseguenze dell'entrata in vigore dell'ALC: come indica la tabella qui sotto, ad eccezione di una temporanea diminuzione registrata durante il terzo anno, nel corso dei primi cinque anni di applicazione dell'ALC (ossia tra giugno 2002 e maggio 2007) l'immigrazione di persone provenienti dai Paesi dell'UE-15/AELS e in possesso di un permesso di dimora o di un permesso di domicilio, attive o non attive, è costantemente aumentata.

¹² Oltre alla Svizzera fanno parte dell'AELS la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein. La libera circolazione delle persone tra i Paesi membri dell'AELS è disciplinata - in larga misura analogamente a quanto previsto dall'ALC - nell'allegato K della Convenzione AELS (RS 0.632.31) Quest'ultima non è tuttavia legata sotto il profilo giuridico al presente disegno (cfr. n. 2.3.1.1).

¹³ Questi dati provengono dall'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone che analizza gli effetti della libera circolazione nel suo insieme. Sono dunque comprese nello studio tutte le persone che beneficiano delle disposizioni in materia di libera circolazione, ovvero sia gli immigranti provenienti dall'UE-15 che quelli originari dell'AELS. Poiché il numero di persone immigrate provenienti dall'AELS è relativamente insignificante, questi valori sono esplicitivi anche se riferiti esclusivamente all'ALC e all'UE.

L'immigrazione proveniente da Stati terzi ha seguito invece una tendenza opposta: durante tutto il periodo di osservazione successivo all'entrata in vigore dell'ALC, alla sola eccezione dell'ultimo anno, essa è infatti costantemente diminuita. I contingenti destinati alle persone attive di questa categoria non sono stati inoltre interamente esauriti. Nel complesso, l'immigrazione di persone residenti in via permanente è leggermente diminuita nel corso dei primi tre anni successivi all'entrata in vigore dell'ALC, per poi tornare nuovamente a crescere nel corso degli ultimi due anni.

Immigrazione della popolazione residente permanente proveniente dall'UE-15/AELS e da Stati terzi¹⁴

	Giu 00 – Mag 01	Giu 01 – Mag 02	Giu 02 – Mag 03	Giu 03 – Mag 04	Giu 04 – Mag 05	Giu 05 – Mag 06	Giu 06 – Mag 07
UE-15 / AELS	44 213	45 350	50 036	53 985	52 525	59 189	63 428
Stati terzi*	50 480	56 875	47 080	42 242	39 521	39 076	43 498
Totale	94 693	102 225	97 116	96 227	92 046	98 265	106 926

* compresa l'UE-10

Fonte: UFM (RCS)

Il flusso migratorio di persone attive in possesso di un permesso di validità inferiore a un anno provenienti dall'UE-15/AELS (permesso L CE/AELS) è aumentato nel corso del primo anno successivo all'entrata in vigore dell'ALC, per diminuire invece durante il secondo e terzo anno e tornare a crescere infine il quarto e il quinto anno, senza tuttavia ritornare ai livelli precedenti l'entrata in vigore dell'ALC. Durante l'ultimo anno del periodo transitorio il tasso di sfruttamento dei relativi contingenti si è avvicinato al 97 per cento. La flessione riscontrata nel periodo compreso tra giugno 2004 e maggio 2005 è spiegata in parte dall'entrata in vigore dell'obbligo di notifica per le persone che soggiornano nel nostro Paese per meno di 90 giorni per anno civile.

L'aumento dell'immigrazione di residenti di breve durata provenienti da Stati terzi è spiegata in particolare dall'assunzione di stagionali provenienti dall'Europa orientale, ad esempio per il periodo dei raccolti, per i quali sono stati accordati cosiddetti contingenti «speciali».

¹⁴ La popolazione residente permanente comprende i titolari di un permesso B o C nonché le persone che richiedono più permessi di breve durata e che in tal modo soggiornano in Svizzera per più di dodici mesi. Queste cifre riguardano sia le persone attive che quelle non attive.

Immigrazione della popolazione residente non permanente proveniente dall'UE-15/AELS e da Stati terzi¹⁵

	Giu 00 – Mag 01	Giu 01 – Mag 02	Giu 02 – Mag 03	Giu 03 – Mag 04	Giu 04 – Mag 05*	Giu 05 – Mag 06*	Giu 06 – Mag 07*
UE-15 / AELS	106 125	112 774	118 945	103 722	83 313	93 217	104 136
Stati terzi*	10 134	10 902	13 734	13 512	15 385	17 994	23 595
Total	116 259	123 676	132 679	117 234	98 698	111 211	127 731

* senza le persone soggette all'obbligo di notifica

* compresa l'UE-10

Fonte: UFM (RCS)

Nei due anni che hanno preceduto l'entrata in vigore dell'ALC, il numero dei frontalieri è aumentato mediamente del 7,5 per cento all'anno (+10 800 p.a.). Dall'entrata in vigore dell'Accordo, il loro tasso di crescita è invece diminuito, rimanendo pressoché stabile per quasi quattro anni attorno a una media del 2,8 per cento (+4700 p.a.). È stato necessario attendere l'aumento della domanda di manodopera intervenuto nel secondo semestre del 2006 per registrare un nuovo, significativo incremento dell'occupazione di lavoratori frontalieri. Secondo i risultati della statistica dei frontalieri, nel secondo trimestre del 2007, sotto l'effetto della congiuntura favorevole, il numero dei lavoratori frontalieri è salito a 195 724 persone (+13 875 o +7,6 % rispetto al secondo trimestre 2006).

2.1.1.1.2 Immigrazione proveniente dall'UE-10

Come indica la tabella qui sotto, l'entrata in vigore, il 1° aprile 2006, dell'ALC per gli Stati membri dell'UE-10 ha avuto un certo impatto sull'immigrazione proveniente da questi Paesi. La domanda di permessi di soggiorno di breve durata è risultata ad esempio relativamente elevata: i contingenti di 15 800 permessi sono stati sfruttati nella misura del 73 per cento; per i mesi di aprile e di maggio è inoltre prevista una forte domanda dovuta a oscillazioni stagionali. Le domande di permessi di soggiorno di lunga durata sono state al contrario meno numerose: soltanto il 57 per cento del contingente di 1700 permessi disponibili è stato assegnato. Durante l'attuale periodo di contingentamento (stato fine febbraio 2008) sono stati assegnati il 71 per cento dei 2200 permessi di soggiorno B CE/AELS disponibili e il 45 per cento dei 19 200 permessi di breve durata disponibili. L'aumento della domanda è spiegato dall'evoluzione favorevole della congiuntura. Oltre al fabbisogno di manodopera in alcuni settori quali l'agricoltura, la ristorazione, il settore alberghiero e il turismo, dovrebbe aumentare anche la domanda di manodopera altamente qualificata nei settori tecnici. Per questi ultimi viene generalmente accordato un permesso B CE/AELS, al contrario di quanto succede per i settori citati sopra.

¹⁵ Persone che soggiornano in Svizzera per un periodo massimo di dodici mesi (permesso L), senza le persone sottoposte all'obbligo di notifica.

Immigrazione della popolazione residente permanente proveniente dall'UE-10¹⁶

	Giu 00 – Mag 01	Giu 01 – Mag 02	Giu 02 – Mag 03	Giu 03 – Mag 04	Giu 04 – Mag 05*	Giu 05 – Mag 06*	Giu 06 – Mag 07*
UE-10	2447	2785	2154	2207	2091	2635	3812

Fonte: UFM (RCS)

La percentuale di immigrati provenienti dagli Stati membri dell'UE-10 sul totale della popolazione straniera residente in Svizzera è tuttavia limitata. Alla fine del 2007, essa si attestava all'1,5 per cento, ossia a 23 804 persone residenti a titolo permanente. 13 400 immigrati provenienti dall'UE-10, pari all'1,5 per cento della popolazione attiva straniera permanente, esercitavano un'attività professionale in Svizzera.

2.1.1.1.3 Emigrazione di cittadini dell'UE/saldo migratorio

Nel primo anno di applicazione dell'Accordo, ossia nel periodo compreso tra il 1° giugno 2002 e il 31 maggio 2003, sono emigrate in Svizzera 30 302 persone provenienti dall'UE-15/AELS, contro le 33 721 registrate nello stesso periodo dell'anno precedente (senza l'ALC); queste cifre corrispondono dunque a una riduzione del 10 per cento. Successivamente, il loro numero è rimasto stabile per un anno per poi tornare a crescere. Tra il secondo e il quinto anno di applicazione dell'Accordo, l'emigrazione è cresciuta annualmente di un numero di persone compreso tra le 30 250 e le 42 304 unità, un dato che corrisponde a un aumento di quasi il 40 per cento. A titolo comparativo, si consideri che l'emigrazione di persone provenienti da Stati terzi è rimasta invece pressoché invariata, oscillando tra le 16 000 e le 17 000 persone all'anno. Per quanto concerne gli immigrati provenienti dall'UE-10, le cifre sull'emigrazione, in leggero aumento a partire dal 2002, hanno subito un'accelerazione nell'ultimo anno di contingentamento (da giugno 2006 a maggio 2007) registrando un incremento del 40 per cento circa e attestandosi così a 1244 persone. Si può dunque fondamentalmente affermare che esiste una fluttuazione piuttosto marcata del numero di immigrati europei che rientrano nel loro Paese.

Come mostra anche la tabella qui sotto, il saldo migratorio della popolazione residente permanente in Svizzera è pertanto costantemente diminuito a partire dal 2002, per aumentare nuovamente a partire dal giugno 2005 e segnare una nuova, leggera flessione durante il quinto anno.

¹⁶ Rientrano nella popolazione residente permanente i titolari di un permesso B o C nonché le persone che richiedono più permessi di soggiorno di breve durata e che in tal modo soggiornano in Svizzera per un periodo superiore a 12 mesi. Questi dati riguardano sia le persone attive che quelle non attive.

Saldo migratorio della popolazione residente permanente per gruppi di nazionalità

	Giu 00 – Mag 01	Giu 01 – Mag 02	Giu 02 – Mag 03	Giu 03 – Mag 04	Giu 04 – Mag 05*	Giu 05 – Mag 06*	Giu 06 – Mag 07*
UE-15/AELS	7638	11 629	18 797	22 848	19 602	24 800	20 970
UE-10	1329	1632	988	1026	779	1333	2433
Stati terzi*	29 783	36 487	28 177	23 314	19 663	18 894	20 995
Totale	38 750	49 748	47 962	47 188	40 044	45 027	44 398

* senza l'UE-10

Fonte: UFM (RCS)

2.1.1.1.4 Effetti della libera circolazione completa dal 1° giugno 2007

Nei primi sette mesi dall'introduzione della libera circolazione completa delle persone (soppressione del contingentamento il 1° giugno 2007) nei confronti degli Stati membri dell'UE-15 e dell'AELS nonché di Cipro e Malta (UE-17/AELS) sono stati rilasciati complessivamente 56 208 permessi di dimora B, all'epoca contingentati, a favore di lavoratori provenienti da questi Stati. Nello stesso periodo dell'anno precedente, a causa del contingentamento erano stati rilasciati soltanto 11 475 permessi B. Contemporaneamente il numero di permessi per dimoranti temporanei L CE/AELS è regredito da 64 550 a 35 541 permessi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Un'analisi dei permessi di dimora B rilasciati indica che circa il 62 per cento è stato concesso a ex dimoranti temporanei e a ex frontalieri già presenti sul mercato del lavoro svizzero che hanno convertito il loro permesso di soggiorno o trasferito il proprio domicilio in Svizzera. Nei primi sette mesi dalla fine del contingentamento sono entrate effettivamente per la prima volta sul mercato del lavoro svizzero con un permesso L o B 48 000 persone. Nello stesso periodo dell'anno precedente il loro numero era di 43 000 unità¹⁷.

Gli ex dimoranti temporanei che hanno convertito il loro permesso L in un permesso B soddisfacevano i requisiti materiali per il rilascio di un permesso di dimora (contratto di lavoro di durata superiore a un anno con un datore di lavoro in Svizzera) già prima del 1° giugno 2007, ma non avevano potuto ottenerlo a causa dei contingenti. Dalla soppressione del contingentamento, le persone che soddisfano i requisiti materiali hanno diritto di ottenere un permesso di dimora B. Di conseguenza, con l'abolizione del contingentamento la domanda di permessi per dimoranti temporanei è diminuita.

Secondo rilevazioni dell'Ufficio federale di statistica (UST), nel 2007 la popolazione residente straniera totale proveniente dai Paesi dell'UE-17/AELS (titolari di un permesso di soggiorno di breve durata, di dimora o di domicilio che non svolgono

¹⁷ Sarà possibile fornire indicazioni relative al numero di persone provenienti dall'UE-17/AELS che hanno iniziato a lavorare in Svizzera come frontalieri a partire da giugno del 2007 soltanto con la pubblicazione della statistica dei frontalieri dell'UST. I dati relativi al quarto trimestre 2007 sono attesi per maggio del 2008. I permessi per frontalieri erano esclusi dai contingenti già prima del 1° giugno 2007.

un'attività lucrativa) è aumentata del 3,2 per cento. Nel 2006, l'incremento registrato da questa categoria di persone è stato pari al 2,7 per cento. Questa crescita leggermente superiore rispetto all'anno precedente registrata nel 2007 è il frutto di un aumento del 5,1 per cento della popolazione residente permanente straniera¹⁸ a fronte di una contemporanea flessione del 24,5 per cento della popolazione residente non permanente straniera¹⁹. Si è verificato di conseguenza uno spostamento a favore della popolazione residente permanente, la cui quota sul totale degli stranieri residenti è aumentata di 1,7 punti percentuali al 95,2 per cento.

La crescita della popolazione residente permanente straniera, rispettivamente la flessione del numero di stranieri non residenti a titolo permanente in Svizzera, è stata registrata principalmente tra giugno e dicembre del 2007, ossia dopo l'introduzione della libera circolazione completa. L'evoluzione complessiva della popolazione residente straniera riflette lo spostamento dai permessi di soggiorno di breve durata L verso i permessi di dimora B.

In definitiva, l'introduzione della libera circolazione completa delle persone ha fatto sì che molti lavoratori già integrati nel mercato del lavoro svizzero e in genere ben qualificati potessero migliorare il proprio statuto di soggiorno. La maggiore facilità di accesso al permesso di dimora B aumenta l'attrattiva della Svizzera proprio fra i lavoratori contesi a livello internazionale, per i quali gli inconvenienti creati in molte situazioni quotidiane dal fatto di possedere un permesso di soggiorno di breve durata costituirebbero un deterrente.

Ma l'effetto più significativo sull'immigrazione proveniente dai Paesi dell'UE-17/AELS è dovuto all'evoluzione congiunturale favorevole e alla conseguente domanda di manodopera. In questi ultimi anni la disoccupazione è notevolmente diminuita. Secondo l'UST, in Svizzera l'occupazione è aumentata sensibilmente anche nel terzo trimestre del 2007: convertita in equivalenti a tempo pieno, essa è progredita infatti del 2,7 per cento rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente, segnando un aumento sia nel settore industriale che nel comparto dei servizi. Secondo il barometro dell'occupazione dell'UST, le prospettive occupazionali sono rimaste favorevoli anche nel quarto trimestre. Il fatto che siano soprattutto lavoratori con ottime qualifiche provenienti dall'UE e in particolare dalla Germania a immigrare in Svizzera è in linea con le esigenze della nostra economia.

2.1.1.1.5 Prestatori di servizi dell'UE in Svizzera

L'accesso reciproco al mercato del lavoro previsto dall'ALC viene integrato da una parziale liberalizzazione della circolazione dei servizi su base individuale e transfrontaliera. In settori in cui esiste o è prevista in futuro la stipulazione di un particolare accordo sui servizi tra la Svizzera e la CE/AELS, la prestazione di servizi basata su tali accordi non può essere impedita dall'ALC. Ciò vale ad esempio nel caso dell'Accordo sugli appalti pubblici o degli accordi sul trasporto aereo e su strada²⁰.

¹⁸ La popolazione residente permanente comprende i titolari di un permesso di domicilio (permesso C), di un permesso di dimora (permesso C) o di un permesso di soggiorno di breve durata superiore a un anno (permesso L).

¹⁹ La popolazione residente non permanente comprende i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata inferiore a un anno (permesso L).

²⁰ Art. 5 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 10 cpv. 2 ALC.

Ai sensi dell'ALC, un prestatore di servizi gode del diritto di fornire sul territorio dell'altra Parte contraente un servizio per una prestazione di durata non superiore a 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile²¹. Dal 1° giugno 2004, i prestatori di servizi indipendenti e i lavoratori distaccati provenienti da Stati membri dell'UE-15 non necessitano più di alcun permesso per soggiorni di durata non superiore a 90 giorni lavorativi per anno civile. Sussiste tuttavia un obbligo di notifica preliminare. Dal 1° aprile 2006, i fornitori di servizi provenienti da Stati membri dell'UE-10 beneficiano a loro volta di questa disposizione, ad esclusione di alcuni settori²².

Il numero di prestatori di servizi soggetti all'obbligo di notifica provenienti dall'UE-17²³ è nettamente aumentato negli anni passati. Nel 2006 il numero di prestatori di servizi provenienti da questi Paesi (46 594) è aumentato del 15 per cento rispetto al corrispondente valore annuo del 2005 (40 593)²⁴. I valori registrati tra gennaio e dicembre 2007 evidenziano un nuovo aumento di 14 858 unità; questo fenomeno è riconducibile tra l'altro al buon andamento della congiuntura. Nel 2006 la percentuale di fornitori di servizi notificati provenienti dall'UE-8²⁵ era pari all'1,6 per cento circa (764) del numero totale di prestazioni di servizi dall'UE-25. La prestazione transfrontaliera di servizi dall'UE-8 fino a 90 giorni lavorativi per anno civile non è tuttavia più soggetta a permesso soltanto dal 1° aprile 2006; essa è ora soggetta soltanto alla procedura di notifica²⁶. Nei primi nove mesi del 2007 la percentuale è salita al 3,9 per cento.

Nella prima metà del 2007, l'83 per cento circa dei prestatori di servizi provenienti dall'UE erano notificati in Svizzera come lavoratori distaccati. Il restante 17 per cento dei servizi è stato fornito invece da lavoratori indipendenti. Le aziende che prestano servizio in Svizzera per più di 90 giorni lavorativi all'anno sottostanno all'obbligo del permesso. A fronte dell'eccellente situazione congiunturale, negli ultimi due anni è stato pertanto necessario rilasciare circa duemila permessi per dimoranti temporanei all'anno a società di servizi europee.

Il numero di giorni lavorativi dei prestatori di servizi soggetti all'obbligo di notifica varia notevolmente da un Cantone all'altro. I Cantoni di confine registrano tendenzialmente un numero di giorni più elevato.²⁷ Negli anni passati, la maggior parte delle giornate di lavoro è stata inoltre rilevata nel settore delle costruzioni, seguito da quello industriale ed artigianale. Questa percentuale è risultata invece leggermen-

²¹ Art. 5 cpv. I ALC

²² Per le aziende con sede in un Paese dell'UE-10, i servizi prestati in Svizzera nel settore della creazione e manutenzione di giardini e di altri servizi connessi, nel settore delle costruzioni, nel settore della vigilanza e della sicurezza (investigazione, vigilanza e sicurezza) e nel settore delle pulizie (pulizia di edifici, strade e mezzi di trasporto) restano soggetti all'obbligo del permesso al massimo fino al 30 aprile 2011 (codici Nace 01.41, 45.1 - 4, 74.60, 74.70). Per tutti gli altri settori vige invece l'obbligo di notifica. Per i prestatori di servizi provenienti da Cipro e Malta tale obbligo di notifica è previsto, analogamente a quanto stabilito per l'UE-15, per tutti i settori.

²³ Per UE-17 s'intende l'UE-15 più Cipro e Malta. Dal 1° aprile 2006 i fornitori di servizi provenienti da Cipro e Malta sono equiparati a quelli dell'UE-15 e quindi sono presi in considerazione per tale analisi.

²⁴ Fonte: statistica UFM

²⁵ L'UE-8 comprende gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004, senza Cipro e Malta.

²⁶ Per le eccezioni cfr. la nota 22

²⁷ Rapporto sull'esecuzione delle misure collaterali: 1° gennaio 2006 – 30 giugno 2007. SECO. 3 e 15 ottobre 2007, pag. 11.

te inferiore nel settore dei servizi vero e proprio. Infine, negli ultimi tre anni i servizi transfrontalieri prestati nel comparto agricolo sono risultati relativamente limitati.

L'introduzione, il 1° giugno 2004, della procedura di notifica ha semplificato la prestazione di servizi in Svizzera, portando fra l'altro al citato incremento dei titolari di un permesso di soggiorno di durata inferiore a un anno.

2.1.1.2 Svizzeri nell'UE

2.1.1.2.1 Emigrazione svizzera nell'UE

Mentre sono disponibili rilevamenti statistici precisi per l'immigrazione in Svizzera di cittadini provenienti dall'UE, ciò non vale invece per l'emigrazione svizzera nei Paesi dell'UE. Un indicatore che consente di effettuare alcune stime in tal senso è l'evoluzione del numero di nuove immatricolazioni di cittadine e cittadini svizzeri presso le rappresentanze svizzere situate nei Paesi membri dell'UE-15 nonché in Stati terzi²⁸.

Nel quadriennio 1998–2001 che ha preceduto l'entrata in vigore dell'ALC, negli Stati dell'UE-15 sono stati immatricolati complessivamente 4229 cittadini svizzeri. Nello stesso arco di tempo, soltanto 3074 cittadini svizzeri sono stati invece immatricolati in un Paese situato al di fuori dell'UE-15. Nei quattro anni intercorsi tra il 2003 e il 2006, dopo l'entrata in vigore dell'Accordo, 5244 cittadini svizzeri sono stati invece immatricolati nell'UE-15 e 2477 al di fuori di essa. Mentre nei Paesi dell'UE-15 le nuove immatricolazioni sono *umentate* quasi del 25 per cento, nei Paesi non membri dell'UE-15 sono *diminuite* nello stesso periodo del 20 per cento.

Nonostante la mancanza di monocausalità, questo incremento è comunque sufficientemente rilevante sotto il profilo statistico da indurci a definire l'Accordo sulla libera circolazione delle persone un fattore importante di questa evoluzione – manifestamente l'Accordo è stato sfruttato in modo efficace e ha reso l'UE decisamente più attrattiva agli occhi degli emigranti svizzeri (quanto meno di quelli senza doppia cittadinanza). Questa affermazione è avvalorata dal fatto che negli anni passati il servizio d'informazione per l'emigrazione dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha registrato un marcato incremento delle domande concernenti un soggiorno nei Paesi dell'UE.

L'ALC ha inoltre conseguenze anche per gli Svizzeri che al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo vivevano già nell'UE²⁹, poiché ha concesso loro in parte notevoli agevolazioni (ad esempio nel settore delle assicurazioni sociali e dell'acquisto di immobili).

È dunque possibile affermare sostanzialmente che i cittadini svizzeri possono usufruire senza problemi dei diritti concessi dall'Accordo. Nella maggior parte dei casi,

²⁸ L'iscrizione presso la rappresentanza svizzera di competenza non è obbligatoria in tutti gli Stati. Nelle seguenti indicazioni vengono inoltre considerati unicamente i cittadini privi di un secondo passaporto UE, poiché i cittadini in possesso di una seconda cittadinanza UE sono costretti tendenzialmente a usufruire in misura minore dei diritti concessi dall'ALC. Gli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 non vengono inoltre considerati, poiché l'interesse a soggiornare o a emigrare in questi Paesi si è rivelato finora modesto.

²⁹ Al 31 dicembre 2002 risultavano immatricolati nell'UE-15 358 347 cittadini svizzeri, di cui 99 424 in possesso della sola cittadinanza svizzera.

le difficoltà isolate riscontrate (e notificate all'amministrazione) hanno potuto essere eliminate nel quadro dei contatti esistenti (rappresentanze all'estero).

2.1.1.2.2 Prestatori di servizi svizzeri nell'UE

Mentre per i prestatori di servizi in Svizzera provenienti dall'UE sono disponibili dati statistici precisi, ciò non vale invece per i prestatori di servizi svizzeri sul territorio dell'UE. Vi sono indicazioni³⁰ secondo cui i prestatori di servizi svizzeri attivi negli Stati dell'UE sarebbero confrontati con problemi e questioni di ordine pratico. Le difficoltà menzionate dalle aziende svizzere non sono tuttavia state corredate a tutt'oggi da esempi concreti. Secondo le informazioni in possesso dell'Amministrazione, esse riguardano in parte le diverse condizioni non discriminatorie poste da alcuni Stati membri dell'UE, ad esempio con riferimento all'obbligo di assicurazione o di presentare diversi certificati. Questi problemi sono noti anche all'interno della CE, motivo per cui è stata emanata la direttiva 2005/36/CE (cfr. n. 2.2.1.2.3). L'Amministrazione federale intrattiene un intenso dialogo su questi aspetti con le organizzazioni coinvolte, allo scopo di trovare soluzioni.

I prestatori di servizi sono interessati inoltre dal problema del riconoscimento dei loro diplomi se l'esercizio dell'attività che intendono svolgere a titolo temporaneo in uno Stato membro della CE esige il possesso di un determinato diploma (professione regolamentata). L'ALC non prevede infatti per i prestatori di servizi la dispensa dall'obbligo di far riconoscere il proprio diploma. A tale proposito, alla fine del 2005 è stata approvata una mozione della CET-S (05.3473) che esige fundamentalmente una semplificazione della procedura che consente di fornire la prova che il prestatore di servizi ha effettivamente esercitato la sua professione in Svizzera. Il nostro Collegio ha proposto di accettare la mozione allo scopo di stabilire in quale misura sia possibile agevolare l'attività dei prestatori di servizi svizzeri nell'UE.

2.1.2 Sicurezza sociale

Nel campo della sicurezza sociale la Svizzera applica, con alcuni adeguamenti, le regole di armonizzazione dei regolamenti (CEE) n. 1408/71³¹ e n. 574/72³². Tali regolamentazioni e le relative conseguenze per la Svizzera sono state descritte dettagliatamente nel messaggio del 23 giugno 1999³³ concernente l'approvazione degli accordi settoriali fra la Svizzera e la CE.

L'applicazione di queste regole si è rivelata fundamentalmente positiva. Gli ostacoli alla libera circolazione delle persone, relativi soprattutto a differenze tra le varie leggi nazionali in materia di sicurezza sociale, sono stati in gran parte eliminati. La

³⁰ Cfr. p. es. Mo. Robbiani 06.3379

³¹ Regolamento del Consiglio (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, del 14.06.1971; nell'ultima versione in vigore secondo l'ALC.

³² Regolamento del Consiglio (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, del 21.03.1972; nell'ultima versione in vigore secondo l'ALC.

³³ FF 1999 5092

tutela accordata ai cittadini svizzeri nell'UE e agli emigranti provenienti dall'Unione europea in Svizzera da parte delle assicurazioni sociali è stata migliorata. La collaborazione con le istituzioni degli Stati membri dell'UE è stata intensificata. Sono stati inoltre istituiti scambi regolari allo scopo di ottimizzare il coordinamento. Nei paragrafi che seguono saranno trattati alcuni problemi puntuali relativi alle singole assicurazioni sociali.

Per tutti i rami assicurativi assume importanza la domanda di fondo relativa alla legislazione da applicare. Allo scopo di evitare che una persona sia soggetta alle legislazioni in materia di sicurezza sociale di diversi Stati, i regolamenti comunitari contengono un insieme di norme che permettono di determinare lo Stato di assoggettamento di una persona. Tale regolamentazione concerne tutti i rami assicurativi. Essa riflette la diversità di situazioni esistenti sul mercato del lavoro e consente di evitare lacune assicurative e doppi assoggettamenti, elusioni di leggi o abusi. La regolamentazione in materia è complessa e la sua applicazione non è sempre agevole, in particolare nel caso delle persone che esercitano la propria attività in diversi Paesi. Essa presenta tuttavia il grande pregio di essere omogenea e di venire applicata in tutti gli Stati. Nel complesso, il carico di lavoro amministrativo connesso con tale regolamentazione è aumentato, in compenso le imprese e gli organi di applicazione sono costretti a far fronte a un minor numero di procedure individuali parallele.

2.1.2.1 Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

I cittadini svizzeri beneficiano di un accesso più ampio alle prestazioni degli Stati membri dell'UE che con gli accordi bilaterali precedenti. Il coordinamento multilaterale funziona bene e grazie agli sforzi compiuti dalle istituzioni coinvolte la Svizzera ha potuto integrare la rete di informazioni transfrontaliera. Le procedure sono state unificate in tutti gli Stati. L'utilizzo di moduli standardizzati facilita lo scambio di dati e l'evasione delle richieste di prestazioni. Gli assicurati possono rivolgersi a una sola istituzione che assicura il collegamento con gli organismi stranieri coinvolti.

2.1.2.2 Assicurazione malattie e assicurazione contro gli infortuni

La cooperazione internazionale nel campo delle prestazioni è gestita efficacemente grazie all'organismo di coordinamento svizzero in materia di assicurazione malattie, l'Istituzione comune LAMal, creata appositamente a questo scopo. Gli Svizzeri hanno accesso alle cure all'interno dell'UE senza alcuna discriminazione e senza vedersi applicare tariffe maggiorate. L'introduzione della tessera europea di assicurazione malattie ha agevolato le procedure e le pratiche. Alcuni ritardi riscontrati nel rimborso di prestazioni da parte di qualche Stato hanno però provocato un aumento delle spese per interessi a carico della Confederazione. La stipulazione di accordi bilaterali che prevedono un rimborso accelerato tra Stati ha consentito tuttavia di migliorare la situazione.

Per gli assicurati all'estero l'assicurazione obbligatoria è gestita senza particolari difficoltà dagli assicuratori svizzeri. La possibilità per alcuni assicurati di richiedere

l'esenzione dall'assicurazione malattie svizzera e di optare invece per un'assicurazione nel proprio Stato di residenza (diritto d'opzione) è senza dubbio di complessa applicazione per gli assicuratori e gli organi di vigilanza, ma funziona con soddisfazione delle parti interessate. L'ottenimento di sussidi per il pagamento dei premi da parte di assicurati che risiedono all'estero non ha creato difficoltà, né ha cagionato i costi inizialmente previsti (cfr. n. 2.4.2).

2.1.2.3 Assicurazione contro la disoccupazione

Nel campo dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone ha introdotto il diritto all'esportazione dei sussidi di disoccupazione per un periodo massimo di tre mesi e la totalizzazione dei periodi di assicurazione. Le esperienze maturate nei primi cinque anni di applicazione dell'Accordo hanno dimostrato che le spese supplementari sono rimaste sotto controllo e non hanno superato le previsioni (cfr. n. 2.4.2). Non si è inoltre manifestata alcuna ondata di disoccupati in cerca di un'occupazione: fra giugno del 2003 e lo stesso mese del 2006, solo 400 persone all'anno sono venute mediamente a cercare lavoro in Svizzera in condizioni di disoccupazione, mentre 750 persone si sono recate in media a cercare lavoro in un Paese dell'UE (esportazione delle prestazioni).

2.1.2.4 Assegni familiari

Il coordinamento consente di determinare lo Stato che dovrà farsi carico della prestazione nel caso in cui il Paese in cui la persona lavora non coincida con quello di residenza. Complementi differenziati sono previsti in caso di concorso di diritto in due o più Stati; in tal modo è possibile evitare un cumulo ingiustificato di prestazioni. Questo sistema ha portato senza dubbio a una ripartizione più equa delle spese.

2.1.3 Riconoscimento dei diplomi

Il riconoscimento dei diplomi è uno degli strumenti che consentono la libera circolazione effettiva dei lavoratori. Questo sistema presenta diverse particolarità. In primo luogo, esso è tecnicamente molto complesso e necessita di un importante lavoro di accompagnamento da parte delle diverse autorità coinvolte in Svizzera e di un notevole lavoro di informazione dei cittadini e delle imprese svizzeri. Per il buon funzionamento di questo sistema è inoltre indispensabile un'intensa collaborazione tra diverse autorità svizzere, con gli Stati membri dell'UE e con la Comunità europea. La partecipazione al sistema europeo di riconoscimento delle qualificazioni riveste inoltre un'importanza fondamentale per le istituzioni di formazione svizzere (cfr. n. 2.1.3.3).

Il riconoscimento dei diplomi riguarda unicamente le cosiddette professioni regolamentate, ossia quelle per il cui esercizio è richiesto un determinato diploma da parte dello Stato ospite. La Svizzera ha ripreso il sistema settoriale di riconoscimento delle qualificazioni (medici, dentisti, veterinari, farmacisti, ostetriche, infermieri, architetti), il sistema generale (per le altre professioni e la direttiva 99/42/CE) nonché le direttive applicabili agli avvocati.

2.1.3.1 Coordinamento interno

È stato assicurato il coordinamento interno con i rappresentanti dei Cantoni (Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità CdS, Conferenza dei Governi cantonali CdC, Conferenza svizzera dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica CDIP) e i vari uffici coinvolti nonché con la Croce Rossa Svizzera. Quest'ultima si è prodigata in molte occasioni attraverso contatti diretti con l'istanza interessata, ma ha anche fornito l'impulso affinché venissero organizzate riunioni plenarie. Si prevede di continuare a tenere queste riunioni anche in futuro, in particolare allo scopo di regolamentare alcune questioni trasversali in materia di riconoscimento dei diplomi (p. es. nel campo delle conoscenze linguistiche, dell'attuazione di misure di compensazione, della stesura delle decisioni di riconoscimento ecc.) e di uniformare la prassi seguita dalle varie autorità.

In applicazione dell'ALC, la Svizzera riconosce mediamente 4450 diplomi all'anno sulla base dell'allegato III ALC (Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT: 350 domande; CDIP 400 domande; Croce Rossa Svizzera 2000 domande; Ufficio federale della sanità pubblica UFSP 1700 domande).

L'esperienza ha mostrato che in Svizzera l'attuazione del sistema di riconoscimento svizzero era confrontato con le stesse difficoltà riscontrabili in molti Stati membri dell'UE. Misure di compensazione sono previste per tutte le professioni attuali; tali misure sono tuttavia più difficili da organizzare nel caso delle professioni in cui le domande di riconoscimento sono rare, poiché per queste ultime occorre talvolta istituire iter formativi per un solo candidato. Occorre tuttavia precisare che i casi di applicazione delle direttive europee in materia di riconoscimento dei diplomi sono tanto più rari quanto più è limitato il numero di professioni disciplinate in Svizzera.

2.1.3.2 Coordinamento esterno

I contatti bilaterali con le autorità dei Paesi membri hanno portato a constatare che nella maggior parte dei casi l'ALC risultava essere validamente applicato. Nei casi in cui sono emersi problemi isolati, i contatti bilaterali hanno quasi sempre consentito di trovare una soluzione soddisfacente. Per un'analisi delle relazioni con la Commissione europea si veda il numero 2.1.8.3.

Le esperienze maturate sinora hanno inoltre mostrato che nel settore delle prestazioni di servizi transfrontaliere sussiste un problema di principio: l'ALC non prevede per i prestatori di servizi l'esenzione dall'obbligo di far riconoscere il diploma³⁴. La mozione della CET-S (05.3473) menzionata in precedenza verte su questo tema. Il problema è che i termini previsti dalle direttive sul riconoscimento dei diplomi non sembrano essere compatibili con una prestazione di servizi effettiva in quanto troppo lunghi (stando alle affermazioni delle associazioni interessate). Con la ripresa della direttiva 2005/36/CE tale situazione dovrebbe tuttavia migliorare.

³⁴ Dispensa prevista dalla nuova direttiva 2005/36/CE alle condizioni di cui all'art. 7 di tale direttiva. Al momento della redazione del presente messaggio, la direttiva non è ancora stata ripresa nell'ALC.

2.1.3.3

Importanza per gli studenti e le istituzioni di formazione svizzere

La possibilità di ottenere un riconoscimento del proprio diploma all'interno dell'UE e di poter dunque andare a lavorare all'estero riveste un'importanza particolare per gli studenti e gli apprendisti svizzeri. Sul mercato del lavoro, un'esperienza all'estero è molto richiesta in numerosi settori; conseguentemente elevata è l'importanza di una simile esperienza per i giovani accademici e professionisti svizzeri. A fronte del crescente grado di globalizzazione e dell'evoluzione del mercato del lavoro svizzero verso le professioni altamente qualificate nel campo dei servizi, la loro importanza è destinata ad aumentare ulteriormente.

Il sistema europeo di riconoscimento dei diplomi svolge inoltre anche una funzione secondaria che riveste tuttavia una notevole importanza: esso è essenziale per gli istituti di formazione svizzeri e in particolare per le scuole universitarie professionali. Sembra infatti che il riconoscimento dei diplomi svizzeri costituisca uno strumento di promozione del settore svizzero della formazione. Le scuole legate ad alcune professioni settoriali (ciclo di formazione SS e SUP in cure infermieristiche, ciclo di formazione SUP per ostetriche, ciclo di formazione SUP e Politecnico federale in architettura) sono tutte strettamente vincolate al fatto che i loro diplomi siano riconosciuti all'interno dell'UE. Ne va infatti della loro posizione all'interno del sistema europeo della formazione.

Tuttavia, la partecipazione al sistema europeo di riconoscimento dei diplomi ha avuto la conseguenza di mettere sotto pressione alcuni cicli di formazione. La possibilità di svolgere formazioni all'estero, talvolta più brevi e meno costose che in Svizzera, aumenta la competitività, ma non manca di sollevare domande legittime da parte di alcuni prestatori di servizi di formazione svizzeri. Per preservare la qualità dei cicli di formazione svizzeri occorre tassativamente che le autorità coinvolte possano continuare a controllare scrupolosamente le domande di riconoscimento di diplomi stranieri e ad applicare in modo rigoroso le misure di compensazione previste dalle direttive europee.

2.1.3.4

Sintesi delle esperienze realizzate nel campo del riconoscimento dei diplomi

Il riconoscimento dei diplomi con la CE si svolge in modo soddisfacente e colma le aspettative dei cittadini, delle aziende e del sistema formativo svizzero. Occorre tuttavia riconoscere che la sua introduzione ha avuto effetti imprevisi sui cicli di formazione svizzeri (cfr. n. 2.1.3.3). In futuro occorrerà inoltre assicurare un'attenta vigilanza su tali questioni.

Sebbene l'allegato III dell'Accordo venga applicato ormai da cinque anni, permangono ancora molti punti da regolamentare, sia all'interno, a livello di attuazione pratica dell'Accordo, sia all'esterno attraverso i contatti con la Commissione europea (cfr. n. 2.1.8.3 e 2.2.1.2.3). L'attuazione, il seguito e l'evoluzione dell'allegato III dell'ALC continueranno a impegnare in misura considerevole le parti coinvolte, che si tratti delle autorità federali, di quelle cantonali o delle associazioni interessate.

2.1.4 Conseguenze per l'occupazione e la disoccupazione

Al momento dell'entrata in vigore dell'ALC, il 1° giugno 2002, l'economia svizzera attraversava una fase di debolezza e il fabbisogno di manodopera era stagnante. La ripresa economica è iniziata nel secondo trimestre del 2003, ma le sue ricadute positive per la crescita dell'occupazione si sono manifestate solo con un certo ritardo. Le imprese hanno manifestamente saputo fronteggiare la prima fase della ripresa senza ampliare i propri organici. Inoltre, la crescita economica era fondata in gran parte su settori che stavano compiendo grandi progressi sul fronte della produttività (in particolare l'industria e il settore finanziario). È soltanto nel secondo semestre del 2005, nel momento in cui l'attività professionale entrava in una fase di espansione, che il mercato del lavoro ha ricevuto impulsi forti. L'autunno del 2005 è stato caratterizzato da un netto calo della disoccupazione, che nei due anni precedenti aveva fatto registrare livelli elevati quasi ininterrottamente. Tra il 2005 e il 2007, il tasso medio annuo di disoccupazione è passato dal 3,8 per cento al 2,8 per cento. A fine ottobre del 2007 il tasso di disoccupazione al netto degli effetti stagionali era pari al 2,6 per cento.

2.1.4.1 Persone attive occupate

Secondo l'Inchiesta svizzera sulla popolazione attiva (ISPA), tra il secondo trimestre del 2003 e il secondo trimestre del 2007 il numero di persone attive occupate ha registrato una crescita del 4,0 per cento (+159 000). Mentre l'aumento dell'attività professionale fra gli Svizzeri è stato pari al 3,1 per cento (+97 000), esso è risultato invece nettamente superiore alla media fra gli immigrati provenienti da Stati terzi (pari al 5,3 %, +17 000 persone) e soprattutto tra i cittadini dell'UE-15/AELS (+9,0 %, +45 000 persone). Sarebbe tuttavia sbagliato dedurre da questi dati un effetto di spiazzamento di lavoratori svizzeri: un'analisi basata sulle diverse categorie professionali consente infatti di osservare che i cittadini stranieri provenienti dall'UE-15/AELS³⁵ hanno trovato più facilmente lavoro nei settori che hanno creato al contempo nuovi posti di lavoro anche per gli Svizzeri. Sotto il profilo quantitativo, l'aumento dell'attività professionale tra i cittadini dell'UE-15/AELS registrato tra il 2003 e il 2007 è stato più significativo nelle cosiddette professioni accademiche (+24 000), nelle professioni intermedie (+10 000) nonché fra i dirigenti e i quadri superiori (+6000). Per queste tre categorie l'evoluzione dell'occupazione è stata superiore alla media e la percentuale di persone disoccupate è risultata mediamente inferiore a quella osservabile nelle altre categorie professionali. Al contrario, nella maggior parte delle professioni che hanno registrato uno sviluppo solo limitato o addirittura una regressione, come ad esempio nel caso degli impiegati amministrativi (-3000), degli addetti a installazioni e apparecchi (+1000) o degli operai e degli impiegati non qualificati (+1000), non è stato osservato alcun aumento significativo del numero di persone attive occupate provenienti dall'UE-15/AELS.

³⁵ Conformemente al rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, il presente capitolo si concentra sugli immigrati provenienti dall'UE-15/AELS.

Attività professionale della popolazione residente permanente, secondo la professione esercitata (ISCO) e le nazionalità, variazioni osservate tra il 2003 e il 2007 (nel 2° trimestre di ciascun anno)

	Variazioni assolute in migliaia		Variazione relativa	
	CH/ Stati terzi	UE-15/ AELS	Totale	Totale
Dirigenti, quadri superiori	9	6	15	6.2 %
Professioni accademiche e scientifiche	54	24	78	11.8 %
Professioni intermedie	60	10	70	8.6 %
Impiegati amministrativi	-58	-3	-61	-11.5 %
Personale dei servizi e di vendita	9	6	15	2.8 %
Agricultori	-3	3	0	-0.2 %
Artigiani e operai	33	-4	30	5.1 %
Addetti a installazioni e apparecchi	3	(1)	4	1.9 %
Operai e impiegati non specializzati	7	(1)	8	3.4 %
Totale persone attive occupate *	114	45	159	4.0 %

* Comprende le persone attive occupate senza indicazione della relativa professione. I valori indicati tra parentesi non sono garantiti a livello statistico.

Fonte: UST (ISPA)

Il fatto che i lavoratori immigrati provenienti dall'UE-15/AELS siano andati più che altro a integrare la manodopera indigena nei settori in cui l'occupazione di lavoratori svizzeri è a sua volta aumentata, indica che la manodopera locale non era sufficiente per occupare questi posti di lavoro. Questo aspetto contraddice i timori di vedere i lavoratori immigrati provenienti dall'UE-15/AELS soppiantare la manodopera svizzera sul mercato del lavoro. Trova invece conferma l'ipotesi secondo cui la manodopera proveniente dall'UE-15/AELS contribuirebbe a colmare la carenza cronica di personale qualificato.

2.1.4.2 Disoccupazione

Dall'entrata in vigore dell'ALC non è stato riscontrato alcun segno tangibile di una sua eventuale influenza sulla disoccupazione. I tassi di disoccupazione degli Svizzeri, degli immigrati provenienti dai Paesi dell'UE-15 e di quelli provenienti da Stati terzi sono evoluti in larga misura in modo proporzionale. Ciò si manifesta in particolare nell'attuale fase di crescita: tra il mese di ottobre del 2005 e quello del 2007, i relativi tassi di disoccupazione sono diminuiti rispettivamente del 31 per cento (Svizzeri), 25 per cento (UE-15)³⁶ e 27 per cento (Stati terzi). Nel periodo 2000-2006, il tasso di disoccupazione fra gli immigrati provenienti dall'UE-15 e da Stati

³⁶ La riduzione del tasso di disoccupazione degli immigrati provenienti dall'UE-15 è leggermente sottostimata nella statistica ufficiale, poiché quest'ultima non tiene conto della crescita della popolazione attiva.

terzi è risultato superiore rispettivamente di 1,7 e 3,7 volte a quello rilevato fra i cittadini svizzeri. Queste cifre dimostrano che gli Svizzeri sono meno esposti al fenomeno della disoccupazione rispetto agli stranieri e che gli immigrati provenienti dall'UE-15 sono meglio integrati nel mercato del lavoro rispetto alle persone provenienti da Stati terzi.

Nei settori in cui è stato riscontrato un incremento dell'immigrazione in seguito all'entrata in vigore dell'Accordo l'evoluzione del numero di disoccupati non ha nulla di sorprendente. Fra i settori interessati dal problema occorre citare in particolare l'agricoltura, l'edilizia, il settore alberghiero, il comparto immobiliare, la consulenza, l'informatica, la ricerca e lo sviluppo, l'insegnamento nonché la categoria degli altri servizi. Soltanto il settore alberghiero ha registrato, nel corso del secondo e del terzo anno di applicazione dell'ALC, un incremento del tasso di disoccupazione leggermente superiore a quello rilevato sul mercato del lavoro nel suo insieme. Da giugno del 2002 a dicembre del 2006, il tasso di disoccupazione medio nel settore alberghiero è risultato 2,6 volte più elevato del tasso di disoccupazione globale e dunque leggermente superiore a quello osservabile subito prima dell'entrata in vigore dell'ALC. Rapportato a una media pluriennale calcolata prima dell'entrata in vigore dell'ALC, il tasso di disoccupazione relativamente elevato rilevabile nel settore alberghiero non ha dunque nulla di straordinario. Negli anni dal 1992 al 2001, il tasso di disoccupazione medio in questo settore è risultato 2,7 volte più elevato della media di tutti i settori. Nella scia del calo generale della disoccupazione, il settore alberghiero registra attualmente una diminuzione del numero dei senza lavoro: tra ottobre 2005 e lo stesso mese del 2007, esso è sceso infatti del 31 per cento, contro un calo complessivo del 29 per cento.

In questi ultimi anni l'evoluzione della disoccupazione ha registrato variazioni regionali limitate. Nella maggior parte dei Cantoni della Svizzera tedesca il tasso di disoccupazione è diminuito, dapprima leggermente a partire dal 2003 e quindi in misura più marcata a partire dal 2006. Esso non ha invece cessato di aumentare sino al 2005 nella regione del Lemano e fino alla fine del 2005 in Ticino. In media, da giugno del 2002 a dicembre del 2006 il tasso di disoccupazione si è attestato rispettivamente del 46 per cento e del 27 per cento al di sopra della media nazionale nelle due regioni. La regione del Lemano, in particolare, è fra quelle maggiormente interessate dall'aumento dell'immigrazione proveniente dall'UE-15/AELS; una correlazione tra questi due fattori non può pertanto essere completamente esclusa. Si osserva peraltro che il tasso di disoccupazione delle due regioni si situava nettamente al di sopra della media nazionale anche prima dell'entrata in vigore dell'ALC. Un confronto con le fasi precedenti consente di affermare anche in questo caso che il tasso di disoccupazione relativamente elevato osservato nelle due regioni interessate nei quattro anni e mezzo che hanno seguito l'entrata in vigore dell'ALC non ha nulla di eccezionale. Negli anni 90, ad esempio, il tasso di disoccupazione in Ticino era superiore del 58 per cento rispetto al tasso di disoccupazione globale, nella regione del Lemano del 55 per cento. Nessun indicatore induce a pensare che il livello di disoccupazione strutturale sia aumentato in seguito all'entrata in vigore dell'ALC. Se si confronta il periodo 2000–2005 con il periodo 1997–1999, la cosiddetta disoccupazione non congiunturale si è addirittura ridotta. Concludendo, le esperienze maturate con l'applicazione dell'ALC mostrano che il mercato ha beneficiato delle nuove condizioni venute a crearsi. Non si è verificato né un effetto di spiazzamento di lavoratori svizzeri a vantaggio degli immigrati provenienti dall'UE-15/AELS sul mercato del lavoro, né un incremento della disoccupazione. La florida situazione del

mercato del lavoro degli ultimi due anni ha favorito tutti i sottogruppi della popolazione attiva.

2.1.5 Attuazione delle misure collaterali

2.1.5.1 Aspetti generali

In seguito alla graduale introduzione della libera circolazione delle persone nei confronti degli Stati membri dell'UE-15, il 1° giugno 2004 è stato abolito il controllo preliminare del rispetto delle condizioni salariali e lavorative quale requisito per l'ottenimento di un permesso. Per prevenire gli abusi, il 1° giugno 2004, in parallelo alla seconda fase della libera circolazione delle persone, sono entrate in vigore misure collaterali volte a impedire eventuali dumping salariali e sociali. In vista dell'estensione della libertà di circolazione ai dieci nuovi Stati membri dell'UE, sono stati decisi alcuni miglioramenti di tali misure collaterali, entrati in vigore il 1° aprile 2006.

L'attuale sistema delle misure collaterali comprende sia misure a livello individuale (ad es. sanzioni contro datori di lavoro stranieri che commettono violazioni), sia misure a livello generale (tra cui ad es. una dichiarazione di obbligatorietà generale facilitata dei contratti collettivi di lavoro [CCL]). Esse riguardano in particolare tre aspetti:

- la legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera³⁷ e la relativa ordinanza³⁸ fissano condizioni lavorative e salariali minime per i lavoratori distaccati da un datore di lavoro con domicilio o sede all'estero nell'ambito di una prestazione lavorativa fornita in Svizzera. Il rispetto delle condizioni minime viene verificato per mezzo di controlli a campione successivi;
- in caso di dumping ripetuto le disposizioni contenute in un CCL in materia di salari minimi e orari di lavoro possono essere dichiarate più facilmente di obbligatorietà generale, oppure possono essere prescritti tassativamente salari minimi per mezzo di contratti normali di lavoro a tempo determinato;
- a livello federale e cantonale sono state istituite commissioni tripartite (composte da rappresentanti delle autorità, dei datori di lavoro e dei sindacati). Queste commissioni osservano il mercato del lavoro, indagano in caso di situazioni sospette e cercano di mediare. In casi di dumping salariale ripetuto esse chiedono inoltre alle autorità cantonali competenti la dichiarazione facilitata di obbligatorietà generale dei CCL o l'emanazione di contratti normali di lavoro vincolanti

Le commissioni tripartite controllano tutti i rapporti di lavoro al di fuori dei CCL di obbligatorietà generale. Le commissioni paritetiche, composte da rappresentanti delle parti sociali, verificano il rispetto dei CCL di obbligatorietà generale. Il 1° settembre 2007 esistevano 62 CCL di obbligatorietà generale.

Una descrizione dettagliata delle misure collaterali è contenuta nel rapporto della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) del 27 settembre 2007 concernente l'at-

³⁷ Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali, RS **823.20**.

³⁸ Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera, RS **823.201**.

tuazione delle misure collaterali sulla libera circolazione delle persone (dal 1° gennaio 2006 al 30 giugno 2007).

2.1.5.2 Esperienze realizzate nell'esecuzione della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera

Il passaggio dal controllo generale preliminare nella procedura di rilascio di permessi di lavoro e di soggiorno a controlli campionari a posteriori delle condizioni salariali e lavorative ha posto i Cantoni incaricati dell'attuazione, rispettivamente le commissioni tripartite e paritetiche, di fronte a una grande sfida. Dopo alcune difficoltà incontrate nella fase iniziale, la collaborazione tra i singoli organi esecutivi è ora buona.

Dall'entrata in vigore delle misure collaterali è stato allestito a intervalli regolari un rapporto concernente l'attuazione di tali misure. Finora da tali rapporti è emerso che le attività di controllo sono aumentate ogni anno in misura sensibile. È da giudicare positivamente il fatto che nei primi tre anni le condizioni salariali e lavorative usuali in Svizzera sono state rispettate nella grande maggioranza dei rapporti di lavoro esaminati. Dati interessanti al riguardo sono contenuti in particolare nel rapporto della SECO del 27 settembre 2007.

2.1.5.2.1 Attività di controllo

Nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2006 e il 30 giugno 2007 sono stati effettuati complessivamente 31 243 controlli. Per questo periodo si riscontra un aumento generale dell'80 per cento dell'attività di controllo rispetto al 2005. Tale incremento sembra essere riconducibile anche a un aumento del numero di ispettori a un totale di 153 persone incaricate di effettuare controlli nei vari settori con o senza contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale.

2.1.5.2.2 Tassi di violazione

Secondo le indicazioni fornite dai Cantoni, rispettivamente dalle relative commissioni tripartite, la percentuale di violazioni sospettate o accertate dei salari minimi nei settori dotati di CCL dichiarati di obbligatorietà generale o delle condizioni salariali usuali in settori senza CCL dichiarati di obbligatorietà generale si attesta all'8 per cento delle aziende di distacco controllate e all'8 per cento dei datori di lavoro svizzeri sottoposti a un controllo. I controlli si sono concentrati in particolare sui cosiddetti settori a rischio. Secondo i rilevamenti effettuati dalle commissioni paritetiche, con una media del 26 per cento il tasso di violazione nei settori dotati di CCL di obbligatorietà generale si attesta invece a un livello nettamente superiore. Non è possibile operare un confronto diretto con i tassi di violazione registrati nel 2005, poiché l'esecuzione e il rilevamento delle violazioni e degli abusi sono cambiati notevolmente in diversi Cantoni.

2.1.5.2.3 Sanzioni

Su un totale di 5112 sanzioni amministrative, buona parte riguardava violazioni dell'obbligo di notifica da parte di aziende di distacco straniere; la metà circa di tali sanzioni era costituita da richiami di aziende (2833, pari al 55 % delle azioni amministrative). Nel complesso si registra un incremento del 57 per cento rispetto al 2005. Alle sanzioni amministrative statali si aggiungono le sanzioni derivanti da CCL di obbligatorietà generale. Si tratta di pene convenzionali (contro 566 aziende) e dell'addebito delle spese dei controlli (contro 399 aziende).

Oltre a questo incremento puramente numerico si riscontra una tendenza alla riduzione delle sanzioni di entità relativamente lieve (richiami, multe a causa di violazioni dell'obbligo di notifica) a fronte di un aumento delle pene più severe (multe per violazioni dei salari minimi e altre violazioni, blocco dei permessi).

2.1.5.2.4 Efficacia delle sanzioni

Allo scopo di valutare l'efficacia delle sanzioni si è fatto riferimento in primo luogo al numero di violazioni ripetute da parte di uno stesso datore di lavoro. Anche la pubblicazione dell'elenco di datori di lavoro sanzionati ai sensi della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera ha un effetto preventivo.

Secondo le indicazioni fornite dai Cantoni, rispettivamente dalle commissioni tripartite, la violazione ripetuta delle norme di legge in settori privi di CCL di validità generale è regredita dall'11 per cento circa nel 2005 al 6 per cento nel 2006. Secondo le indicazioni fornite dalle commissioni paritetiche, in settori regolamentati da CCL di validità generale sono stati invece accertati soltanto 22 casi di violazione.

2.1.5.2.5 Conseguenze dell'ALC sull'evoluzione dei salari

Accanto ai rilevamenti effettuati nell'ambito delle misure collaterali, l'evoluzione dei salari rappresenta un indicatore esplicativo delle conseguenze dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero, in particolare nel caso dei salari più bassi. Nel terzo rapporto del 29 maggio 2007 dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone, l'evoluzione generale dei salari è stata esaminata sulla base dell'*indice dei salari* e della cosiddetta *rilevazione della struttura dei salari*.

L'evoluzione relativamente moderata dell'*indice dei salari* osservata nel caso dei salari nominali, pari in media all'1,1 per cento tra il 2003 e il 2006, riflette la modesta evoluzione del mercato del lavoro intervenuta in questo periodo. Un'osservazione differenziata per settori sulla scorta dell'indice dei salari non fornisce risultati univoci. Fra i settori per i quali sembrerebbe più plausibile attendersi una certa espansione dell'offerta di lavoro in seguito all'immigrazione si ritrovano sia comparti caratterizzati da un'evoluzione dei salari superiore alla media (altri servizi, settore alberghiero), sia settori con un'evoluzione salariale inferiore alla media (edilizia, insegnamento). Per quanto riguarda i salari non è pertanto identificabile alcun effetto contenitivo dell'ALC.

Una seconda fonte di dati è costituita dalla *rilevazione della struttura dei salari* condotta ogni due anni. Secondo i dati forniti da quest'ultima, tra il 2002 e il 2006 la mediana, o valore centrale del salario lordo normalizzato di tutti i settori dell'economia privata, sarebbe aumentata del 4,3 per cento. In questo contesto, sono aumentati in misura superiore alla media i salari ai due estremi della distribuzione salariale (quantile 10 %: +5,4 %; quantile 90 %: +7,5 %). La forbice dei salari si è dunque allargata ulteriormente nel caso dei salari più alti, mentre nel caso delle classi salariali più basse si osserva un avvicinamento al valore mediano. Questo spostamento all'interno delle categorie di salario indica che i salari più bassi non hanno subito, quanto meno in generale, particolari pressioni in seguito all'entrata in vigore dell'ALC.

Oltre all'evoluzione generale dei salari, interessa sapere soprattutto se un'ulteriore immigrazione potrebbe esercitare un effetto contenitivo sui salari nelle fasce di reddito più basse. Per questo motivo occorre dedicare un'attenzione particolare ai cambiamenti all'estremità inferiore della distribuzione dei salari (quantili 10 % e 25 %). Come nel caso dell'evoluzione generale dei salari basata sull'indice dei salari, i dati delle rilevazioni della struttura dei salari del 2002 e del 2004 non hanno consentito di identificare una relazione sistematica tra l'evoluzione dell'immigrazione in alcuni settori e la relativa dinamica dei salari. Saranno le future analisi specifiche e dettagliate, condotte sul periodo 2002–2006, che permetteranno di identificare eventuali effetti negativi sul livello dei salari.

2.1.6 Provvedimenti tesi a ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali

2.1.6.1 Situazione iniziale

La necessità e l'efficacia delle misure collaterali sono oggi generalmente riconosciute. Le esperienze maturate finora ne dimostrano la validità nell'impedire il dumping salariale e sociale in Svizzera. Le misure collaterali resteranno indispensabili anche una volta rinnovato ed esteso l'ALC. Oggi si è pressoché unanimi nell'affermare che, conclusa la fase di costituzione e di ampliamento, non occorreranno correzioni fondamentali in questo ambito. Alla vigilia della consultazione sui due progetti, le associazioni dei lavoratori hanno rilevato qualche lacuna nell'attuazione delle misure. Un gruppo di lavoro composto di rappresentanti dei lavoratori, del padronato, dei Cantoni e della Confederazione ha in seguito discusso sia la necessità di intervenire sia i provvedimenti per ottimizzare l'attuazione. I provvedimenti illustrati qui di seguito tengono in parte conto delle richieste avanzate dai lavoratori in sede di consultazione. Non sono comunque previste nuove misure collaterali.

2.1.6.2 I provvedimenti nel dettaglio

I provvedimenti discussi vertono su tre campi d'attività, di cui il più importante è il potenziamento dei controlli. Verranno inoltre perfezionate le informazioni offerte in Internet sulle condizioni salariali e lavorative in Svizzera e colmate determinate lacune nello scambio di informazioni tra le autorità e gli organi di controllo.

- a) L'articolo 7a della legge sui lavoratori distaccati impone ai Cantoni di mettere a disposizione un numero sufficiente di ispettori che svolgono i compiti di controllo secondo tale legge e osservano il mercato del lavoro. Nei settori dotati di un contratto collettivo di obbligatorietà generale i controlli del caso competono alle commissioni paritetiche o agli ispettori da esse incaricati. In Svizzera operano complessivamente 153 ispettori incaricati di monitorare il mercato del lavoro. Sono controllati in particolare i lavoratori distaccati, ma anche le condizioni di lavoro delle imprese svizzere. In questo ambito l'accento è posto in particolare sui settori delicati, ossia quelli in cui il rischio di dumping salariale appare più elevato. I Cantoni possono decidere a loro discrezione su quali settori e categorie di lavoratori indirizzare i controlli; ciò permette di tenere conto delle peculiarità dell'economia e del mercato del lavoro nel loro territorio. Al contempo la Commissione tripartita nazionale è autorizzata a fissare determinate priorità.

Con la graduale liberalizzazione della libera prestazione di servizi per i nuovi Stati membri dell'UE e le maggiori possibilità di reclutare manodopera in tali Stati verranno estesi anche i controlli in Svizzera. Tuttavia, se il numero dei controlli rimanesse invariato, col tempo questi tenderebbero a divenire meno incisivi. Per mantenere l'incisività dei controlli occorre quindi aumentarne la quantità. Appare pertanto giustificato alzare del 20 per cento il numero annuale dei controlli, portandolo dagli attuali 22 500 a 27 000 a partire dal 2010.

Si prevede inoltre di fissare in forma vincolante tale obiettivo quantitativo. In futuro sarà il nostro Collegio a emanare le direttive per i controlli; nell'ordinanza sui lavoratori distaccati verrà pertanto inserita una disposizione in tal senso.

- b) La ricerca di informazioni sulle condizioni salariali e lavorative in Svizzera è giudicata impegnativa dai datori di lavoro, e in particolare da quelli stranieri. Ecco perché la Confederazione allestirà una piattaforma Internet che agevolerà l'accesso alle informazioni sui salari minimi e sulle altre condizioni salariali e lavorative in Svizzera.
- c) Gli impieghi di breve durata, ossia di meno di 90 giorni per anno civile, presso un datore di lavoro svizzero sono soggetti a una semplice notifica al Cantone. Mancano tuttavia le basi giuridiche per trasmettere le notifiche agli organi di controllo, il che ostacola l'attività di controllo delle commissioni paritetiche e tripartite, segnatamente nei settori in cui l'occupazione a breve è frequente. Tale lacuna verrà colmata inserendo la base giuridica necessaria nell'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP).

Alla stregua di quanto prevede la legge contro il lavoro nero (LLN), verrà intensificata la cooperazione tra le autorità preposte al mercato del lavoro e le assicurazioni sociali. In primo piano si colloca la trasmissione di dati dalla cassa di disoccupazione agli organi di controllo. Se scopre che un datore di lavoro paga retribuzioni decisamente basse, la cassa di disoccupazione deve poterne informare la commissione tripartita o paritetica affinché proceda alle verifiche del caso. Per garantire che la base legale adempia i requisiti in materia di diritto di protezione dei dati occorre ancorare la comunicazione dei dati nella legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) e definirne le finalità nella legge sui lavoratori distaccati. Tale provvedimento è attuato nell'ambito della revisione in corso della LADI.

Conformemente all'articolo 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA), le multe amministrative di cui all'articolo 9 capoverso 1 della legge sui lavoratori distaccati non superano i 5000 franchi per caso. Tale importo ha suscitato varie critiche perché ritenuto troppo esiguo e quindi di scarso effetto deterrente. Quando la DPA verrà riveduta, sarà proposto un aumento, il che permetterebbe altresì di innalzare il limite massimo previsto nella legge sui lavoratori distaccati.

2.1.6.3 Coordinamento con i progetti ALC

Varie risposte in sede di consultazione hanno chiesto di integrare nei due progetti il potenziamento delle misure collaterali, e talune cerchie consultate hanno addirittura vincolato l'approvazione dei progetti all'attuazione di tali provvedimenti. Come illustrato in precedenza, gli adeguamenti legali sono stati integrati nella revisione in corso della LADI e nella prossima revisione della DPA. Le ordinanze interessate verranno invece adeguate entro l'entrata in vigore dei due progetti.

2.1.7 Conseguenze per il mercato immobiliare

L'8 ottobre 1999 la Lex Koller³⁹ è stata adeguata all'ALC.⁴⁰ Le relative modifiche sono entrate in vigore il 1° giugno 2002. In virtù della revisione della legge, sono esonerati dall'obbligo di autorizzazione per qualsiasi acquisto di fondi i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che non hanno il domicilio legale ed effettivo in Svizzera (art. 5 cpv. 1 lett. a), così come i cittadini degli Stati membri della Comunità europea che, come frontalieri, acquistano un'abitazione secondaria nella regione del loro luogo di lavoro (art. 7 lett. j).

Le esperienze fatte con la libera circolazione delle persone negli Stati membri dell'UE-15 hanno mostrato che i flussi migratori tra gli Stati membri sono piuttosto limitati e influenzano solo marginalmente il mercato del lavoro e quello immobiliare. Eccezioni sono tuttavia riscontrabili in Paesi con una superficie più piccola, quali il Lussemburgo o l'Irlanda, che hanno registrato in passato lunghe fasi di crescita. La Confederazione dispone solo di pochi dati e analisi statistiche relativi all'acquisto di fondi per il periodo intercorso dall'entrata in vigore dell'ALC. L'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) ha commissionato un'indagine conclusa nel luglio del 2007 e pubblicata nel settembre dello stesso anno⁴¹ secondo cui il mutamento nella struttura dell'immigrazione sarebbe percepibile per ora solo in modo isolato sul mercato svizzero delle abitazioni. L'immigrazione di manodopera perlopiù ben qualificata è concentrata nelle agglomerazioni caratterizzate da una rapida crescita economica. A fronte della loro concentrazione geografica e dei loro profili di reddito (si tratta perlopiù di persone con buone qualificazioni), gli immigrati provenienti dall'UE tendono a provocare in alcuni casi una situazione di carenza di abitazioni e di conseguenza un aumento dei prezzi, in particolare nel caso di oggetti abitativi più costosi

³⁹ RS 211.412.41

⁴⁰ Il 14 dicembre 2001 è stata inoltre adeguata alla modifica dell'Accordo AELS del 21 giugno 2001.

⁴¹ Zentrum für Wirtschaftspolitik an der Hochschule Winterthur/Meta-Sys AG, Personen-freizügigkeit und Wohnungsmarkt, Zurigo/Winterthur, 20.7.2007. Cfr. www.bwo.admin.ch (Documentazione/Pubblicazione/Rapporti di ricerca).

della media situati in posizioni residenziali attrattive. Ciò può provocare in parte anche effetti di spiazzamento della popolazione indigena. Ne consegue un livellamento dei prezzi verso l'alto nelle regioni interessate, che si ripercuote su tutti i segmenti del mercato immobiliare. Gli immigrati possiedono meno abitazioni di proprietà rispetto alla popolazione svizzera, tuttavia fra le persone provenienti dall'UE-15 è stato registrato un marcato incremento dal 15 per cento (1996) al 24 per cento (2006) della percentuale di persone che risiedono in abitazioni di loro proprietà⁴².

Si riscontrano inoltre differenze a livello regionale. L'evoluzione osservata dal 2002 porta a concludere che la tendenza descritta si manifesta soprattutto nella regione del Lemano nonché nella città e nell'agglomerazione di Zurigo. La stessa tendenza è osservabile, in forma leggermente attenuata, anche a Basilea che già prima dell'introduzione della libera circolazione delle persone perseguiva una politica di immigrazione liberale.

Se la situazione congiunturale resta favorevole, l'immigrazione continuerà a crescere aumentando le pressioni sul mercato immobiliare. Per il momento è possibile soddisfare la crescente domanda grazie all'aumento dell'offerta. Se in avvenire ciò non fosse sufficiente, occorreranno ulteriori misure nel quadro della promozione dell'alloggio da parte della Confederazione. D'altro canto, le regole del diritto di locazione sono parimenti determinanti per i prezzi sul mercato immobiliare. Il progetto di revisione del Codice delle obbligazioni, posto in consultazione dal DFE il 27 febbraio 2008, prevede di sostituire l'attuale modello di pigione commisurata ai costi con un sistema indicizzato in base al rincaro. Il nuovo diritto dovrebbe rendere più armoniosa l'evoluzione delle pigioni e contenere gli aumenti annuali.

2.1.8 Gestione e amministrazione dell'ALC

L'articolo 14 ALC istituisce un Comitato misto, responsabile della gestione e della corretta applicazione dell'Accordo. Il Comitato misto può decidere di costituire gruppi di lavoro o di esperti incaricati di assisterlo nello svolgimento delle sue mansioni (art. 14 cpv. 6 ALC).

2.1.8.1 Comitato misto

Il Comitato misto facilita gli scambi di informazioni e le consultazioni tra le Parti contraenti e si impegna a dirimere le controversie di sua competenza. Nell'ambito delle sue attività, esso è chiamato a formulare raccomandazioni e a prendere decisioni nei casi previsti dall'Accordo (cfr. n. 2.2). È composto da rappresentanti delle Parti contraenti e si pronuncia all'unanimità.

La delegazione svizzera in seno al Comitato misto ALC è diretta dall'UFM con la corresponsabilità dell'Ufficio dell'integrazione (UI). Vi partecipano inoltre la Missione della Svizzera presso l'Unione europea nonché, a seconda degli oggetti trattati, i Cantoni e gli uffici competenti (in particolare la SECO, l'UFFT, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS e la Direzione del diritto internazionale pubblico

⁴² Questa definizione non corrisponde al tasso di proprietà abitativa solitamente utilizzato che rileva la percentuale delle economie domestiche che vivono in abitazioni di proprietà.

DDIP). La Delegazione UE è guidata dalla Direzione generale relazioni esterne. A seconda dei temi in discussione, alle riunioni prendono parte inoltre esperti di altre direzioni generali nonché rappresentanti di singoli Stati membri.

Dall'entrata in vigore dell'Accordo, il Comitato misto si è riunito una volta all'anno per un totale di sei volte. Il Comitato si è rivelato una piattaforma preziosa per conferire un peso politico a esigenze concrete. La tematizzazione di alcuni problemi di applicazione in seno al Comitato misto ha inoltre contribuito a una loro rapida soluzione. Basti ricordare, a titolo di esempio, il miglioramento dell'applicazione dell'ALC nel diritto nazionale di singoli Stati membri dell'UE nonché il rimborso di importi dovuti nel campo dell'assistenza in materia di prestazioni dell'assicurazione malattie. Il Comitato misto è stato inoltre utilizzato a scopo di informazione reciproca in merito agli sviluppi interni, fra cui anche la trasmissione delle statistiche svizzere sull'immigrazione secondo l'articolo 10 capoverso 6 ALC. Un altro aspetto centrale all'ordine del giorno era costituito dall'ulteriore sviluppo, all'interno dell'UE, dell'acquis applicabile e da un eventuale adeguamento in tal senso dell'ALC. In effetti, il carattere dinamico del diritto comunitario si rivela una sfida sul piano della tecnica contrattuale e amministrativa. Dall'entrata in vigore dell'Accordo, gli allegati II e III sono stati adeguati tre volte per mezzo di un decreto del Comitato misto (cfr. n. 2.2.2.1) e sono previsti ulteriori aggiornamenti (cfr. n. 2.2.1.2).

2.1.8.2 Sottocomitato «assicurazioni sociali»

Nel settore della sicurezza sociale è stato istituito un gruppo di lavoro ai sensi dell'articolo 14 capoverso 6 ALC. È poi stato costituito un sottocomitato e sono stati definiti i metodi di lavoro da seguire. Il sottocomitato ha inoltre accertato, all'attenzione del Comitato misto, la possibilità di approvare il secondo pacchetto di adeguamenti concernente l'allegato II all'ALC.

L'ALC è un accordo statico e settoriale che non comprende l'intero acquis comunitario. Le eventuali questioni di fondo riguardanti la pertinenza dei nuovi atti comunitari per la Svizzera vengono pertanto dibattute in questo sottocomitato.

Alla stregua degli altri Stati membri dell'AELS/SEE, la Svizzera assiste a titolo di osservatore alle riunioni della Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (CASSLM) e dei suoi sottogruppi, ragion per cui le informazioni sugli sviluppi legislativi e giurisprudenziali vengono in genere scambiate in questa sede.

2.1.8.3 Sottocomitato «riconoscimento dei diplomi»

Il sottocomitato misto «riconoscimento dei diplomi» è un gruppo di lavoro ai sensi dell'articolo 14 capoverso 6 ALC. Esso si riunisce due o tre volte all'anno allo scopo di discutere di aspetti tecnici relativi all'allegato III ALC e alle relative modifiche periodiche. La delegazione svizzera è diretta dall'UFFT; a seconda dell'ordine del giorno, la delegazione svizzera è composta da rappresentanti dell'Ufficio dell'integrazione, della Missione svizzera presso l'Unione europea, dei Cantoni o degli uffici coinvolti. La Commissione europea è rappresentata dall'unità «professioni regolamentate» della Direzione generale Mercato interno e servizi.

to il gruppo di coordinamento per il mutuo riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore, citato nell'atto finale dei Bilaterali I. Esso si prefigge di precisare l'interpretazione della direttiva 2005/36/CE⁴⁴, di assistere la Commissione nella sua attuazione e di instaurare più in generale un dialogo tra gli Stati membri allo scopo di facilitare la mobilità professionale.

La partecipazione a queste riunioni riveste una grande importanza per la Svizzera. Essa consente infatti di ottenere preziose informazioni sul funzionamento delle direttive vigenti in materia di riconoscimento dei diplomi e sulla loro applicazione all'interno degli Stati membri. Essa offre inoltre l'occasione di incontrare i rappresentanti degli Stati membri e della Commissione e di affrontare così molti problemi di applicazione dell'allegato III ALC.

2.1.9.3 Comitato per il riconoscimento delle qualifiche professionali

Si tratta di un comitato istituito nell'ambito della comitatologia con la direttiva 2005/36/CE. La Svizzera vi partecipa anche in questo caso con statuto di osservatore. I compiti del comitato, specificati nella direttiva 2005/36/CE, consistono sostanzialmente nel modificare gli allegati alla direttiva (in particolare quelli relativi alle condizioni di formazione dei medici, dei dentisti, dei farmacisti, dei veterinari, degli infermieri, delle ostetriche e degli architetti) e di pronunciarsi in merito alla creazione delle piattaforme professionali previste dalla direttiva 2005/36/CE.

2.2 Ulteriore sviluppo dell'Accordo

2.2.1 Ulteriore sviluppo contenutistico dell'Accordo

L'articolo 18 ALC disciplina il riesame dell'Accordo. Se una delle Parti contraenti desidera un riesame dell'Accordo, presenta una proposta in tal senso al Comitato misto. La modifica dell'Accordo entra in vigore una volta conclusa la relativa procedura interna. Le modifiche degli allegati II e III vengono deliberate, una volta ottenuta l'approvazione interna, dal Comitato misto ed entrano in vigore subito dopo la decisione. A tutt'oggi sono stati effettuati due adeguamenti dell'allegato II nonché un aggiornamento dell'allegato III. L'Accordo stesso e il relativo allegato I sono rimasti finora invariati, ad eccezione dell'estensione del relativo ambito di applicazione territoriale (cfr. n. 2.2.2).

2.2.1.1 Adeguamenti apportati dall'entrata in vigore

2.2.1.1.1 Sicurezza sociale

L'allegato II dell'ALC è stato aggiornato una prima volta con decisione n. 2/2003 del Comitato misto (RU 2004 1277). In questo contesto sono state considerate da un

⁴⁴ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30 settembre 2005, pagg. 22-142)

lato le modifiche apportate al diritto europeo in materia di coordinamento dalla sottoscrizione dell'Accordo (calcolo pro rata della rendita per orfani, coinvolgimento dei sistemi di funzionari, decisioni della commissione amministrativa dell'UE ecc.); dall'altro lato, sono state precisate le iscrizioni nell'allegato VI del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione delle norme di legge svizzere (fra cui il diritto d'opzione nell'assicurazione malattie e il mantenimento della qualità di assicurato nell'assicurazione invalidità) per tenere conto in tal modo dell'evoluzione del diritto interno e facilitare l'applicazione dell'Accordo.

Il secondo e finora ultimo adeguamento è stato apportato con decisione n. 1/2006 del Comitato misto (RU 2006 5851). Esso riguardava la sostituzione dei moduli cartacei con la tessera europea di assicurazione malattie, la semplificazione delle procedure e l'allineamento delle pretese nell'assicurazione malattie. Senza l'adozione di queste innovazioni, la Svizzera non avrebbe praticamente più potuto partecipare al sistema europeo dell'assistenza in materia di prestazioni nel campo dell'assicurazione malattie. L'applicazione di regolamentazioni differenti avrebbe limitato l'assistenza in materia di prestazioni e sarebbe stata inaccettabile sia per gli assicuratori che per gli assicurati. Nella pratica, queste innovazioni hanno pertanto trovato applicazione sin dal 1° giugno 2004, data della loro entrata in vigore all'interno dell'UE. Si è inoltre tenuto conto di una serie di adeguamenti del regolamento d'applicazione (CEE) n. 574/72 in seguito al cambiamento di alcune norme di legge e competenze negli Stati membri dell'UE.

Gli adeguamenti sinora apportati riguardano aggiornamenti tecnici indispensabili per il funzionamento del diritto di coordinamento multilaterale. Questi adeguamenti non hanno comportato alcun nuovo impegno sostanziale per il nostro Paese e non hanno reso necessario alcun cambiamento del diritto interno.

2.2.1.1.2 Riconoscimento dei diplomi

Dal 1° giugno 2002, l'allegato III è stato modificato una prima volta nel 2004 (RU 2004 4203), per integrare in particolare le direttive 99/42/CE (che istituisce un meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per le attività professionali) e 2001/19/CE (modernizzazione del sistema di riconoscimento) nonché il diploma di architettura dell'Università della Svizzera italiana USI, affinché venga riconosciuto automaticamente all'interno dell'UE.

2.2.1.2 Eventuali adeguamenti futuri

2.2.1.2.1 Libera circolazione

In occasione della quinta riunione del Comitato misto (2006) è stato toccato per la prima volta il tema del divario esistente tra le disposizioni (statiche) dell'ALC e l'acquis comunitario (dinamico), dovuto in particolare all'entrata in vigore, il

30 aprile 2006, della nuova direttiva UE 2004/38/CE sulla cittadinanza⁴⁵. La direttiva consolida l'intero ambito del diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'UE, disciplinato in precedenza da due regolamenti e da nove direttive. Essa modifica sensibilmente i diritti dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea in materia di libera circolazione, conferendo loro una vera e propria cittadinanza – da cui il nome della direttiva. Ciò vale anche per i cittadini di Stati terzi in caso di ricongiungimento familiare con un cittadino della Comunità europea. La direttiva sulla cittadinanza riprende inoltre la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) precedente all'adozione della direttiva. Nella misura in cui l'applicazione dell'ALC implica nozioni di diritto comunitario, si tiene conto della giurisprudenza pertinente della CGCE precedente alla data della sua firma (art. 16 cpv. 2 allegato I ALC). In decisioni del 2003 e 2004⁴⁶ il Tribunale federale (TF) ha giudicato che il fatto che l'ALC riguardi soltanto determinate parti delle quattro libertà dell'UE impedisce l'adozione di certi principi fondamentali dell'UE, quali ad esempio la cittadinanza europea. Il TF ha tuttavia aggiunto che le autorità possono tenere conto della giurisprudenza della CGCE posteriore alla firma dell'ALC, nei casi in cui essa costituisca soltanto una precisazione della giurisprudenza anteriore all'ALC.

Poiché il Comitato misto non è competente per la modifica del testo dell'ALC e del relativo allegato I che disciplina i diritti conferiti ai cittadini svizzeri e ai cittadini dell'UE, soltanto una revisione dell'ALC ai sensi del relativo articolo 18, soggetta all'approvazione da parte delle Camere federali, consentirebbe di porre rimedio alla discrepanza attualmente riscontrabile tra l'acquis comunitario da un lato e l'ALC dall'altro. Un'eventuale adozione della direttiva sulla cittadinanza verrà giudicata in via definitiva e avviata solo quando si sarà conclusa la procedura di approvazione per il rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

2.2.1.2.2 Sicurezza sociale

In questo settore l'obiettivo consiste nel preservare il buon funzionamento dell'attuale sistema di coordinamento e nel seguire gli sviluppi del diritto comunitario. Si tratterà ad esempio di analizzare le ripercussioni della modernizzazione delle norme di coordinamento in materia di sicurezza sociale intrapresa all'interno dell'UE. Il regolamento (CEE) n. 1408/71 sarà sostituito dal regolamento (CE) n. 883/2004. Fino a quando il relativo regolamento di applicazione (che dovrà sostituire il regolamento (CEE) n. 574/72) non sarà stato adottato, risulterà difficile stimare l'esatta portata del nuovo regolamento. Ne sono note le linee generali, che mostrano che si tratta in primo luogo di un consolidamento e di una modernizzazione dei principi di coordinamento che la Svizzera applica già oggi nell'ambito dell'ALC.

⁴⁵ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.04.2004, pag. 77, rettificata in GU L 229 del 29.6.2004, pag. 35).

⁴⁶ DTF **130** II 1, 137

In generale, le nuove norme di coordinamento saranno riprese dalla Svizzera quando ciò sarà necessario per il buon funzionamento dell'ALC e in conformità con le procedure di adeguamento previste da quest'ultimo.

2.2.1.2.3 Riconoscimento dei diplomi

Idealmente, l'allegato III dell'ALC dovrebbe essere modificato ogni anno o ogni due anni per tenere conto dell'evoluzione dei cicli di formazione, sia in Svizzera che all'interno dell'UE. Tuttavia, questa cadenza non ha potuto essere sinora rispettata, dal momento che tali modifiche non sono del tutto prive di difficoltà. A fronte della natura statica dell'ALC, vi è infatti sempre un certo scarto temporale tra il momento in cui sono rilasciati i diplomi per nuovi cicli di formazione e il momento in cui i diplomi vengono integrati nell'allegato III dell'ALC.

Nel corso del 2008 dovrebbe tuttavia essere effettuato un aggiornamento allo scopo di integrare il nuovo ciclo di formazione «bachelor SUP in cure infermieristiche», la specializzazione medica in infeziologia e in un secondo tempo anche il «master SUP in architettura». Anche la direttiva 2005/36/CE dovrà essere ripresa nell'allegato III nel corso del 2008. Essa riassume sostanzialmente quindici direttive in un unico testo e prevede inoltre la parziale liberalizzazione delle prestazioni di servizi, la possibilità per le associazioni professionali rappresentate a livello europeo di creare piattaforme comuni e la semplificazione della cooperazione amministrativa. Essa riprende fundamentalmente il sistema attuale e la parziale liberalizzazione della prestazione di servizi ne costituisce senza dubbio la principale novità. La data di entrata in vigore di questa direttiva per la Svizzera non è ancora stata fissata.

2.2.2 Estensione dell'ambito di applicazione territoriale

Nel corso degli allargamenti dell'UE intervenuti nel 2004 e nel 2007, l'ambito di applicazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (e l'Euratom) è stato esteso automaticamente anche ai nuovi Stati membri dell'UE. In virtù del suo carattere misto, l'ALC rappresenta tuttavia un'eccezione: nei rispettivi accordi di adesione è stato infatti stabilito che nel caso dell'ALC sarà necessario condurre trattative con la Svizzera; la relativa competenza negoziale è stata delegata alla Commissione europea. Il Consiglio dei Ministri dell'UE è stato inoltre autorizzato ad approvare i protocolli. Ciò implica che, nonostante la competenza mista, i due protocolli concernenti l'estensione dell'ALC agli Stati membri dell'Europa centrale e orientale non erano o non sono soggetti alle procedure di approvazione e di ratifica nazionali degli Stati membri dell'UE. Si prevede che tale modo di procedere venga adottato anche nel caso di future estensioni dell'ALC. In Svizzera tuttavia l'estensione dev'essere approvata di volta in volta dal Parlamento per mezzo di un decreto federale soggetto a referendum (cfr. n. 5.3).

2.2.2.1 Estensione dell'UE del 2004

In seguito all'allargamento dell'UE del 1° maggio 2004, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone è stato integrato da un protocollo (Protocollo I) che disci-

plina la graduale introduzione della libera circolazione delle persone nei confronti dei 10 nuovi Stati membri dell'UE. Questo Protocollo è entrato in vigore il 1° aprile 2006. I cittadini dei nuovi Paesi che sono entrati a far parte dell'Unione europea nel 2004 sono vincolati al più tardi fino al 2011 ai periodi transitori previsti per l'accesso al mercato del lavoro⁴⁷. Queste limitazioni relative al mercato del lavoro comprendono la priorità dei lavoratori indigeni, il controllo preliminare delle condizioni salariali e lavorative nonché contingenti crescenti di anno in anno per i permessi di soggiorno di breve durata e i permessi di dimora. La speciale clausola di salvaguardia (detta anche «clausola valvola») prevista nell'ALC trova applicazione anche nei confronti dei cittadini dei nuovi Stati membri. Essa consente alla Svizzera di reintrodurre unilateralmente dei contingenti sino al 31 maggio 2014 qualora l'immigrazione di manodopera superi una determinata soglia stabilita nell'ALC.

2.2.2.2 Estensione dell'Accordo alla Romania e alla Bulgaria

Con l'adesione, il 1° gennaio 2007, della Bulgaria e della Romania, l'UE ha concluso la sua quinta tappa di allargamento. Come nel caso dei Paesi che avevano aderito all'UE il 1° maggio 2004, l'estensione dell'ALC a questi due nuovi Stati necessita della stipulazione di un secondo protocollo (per ulteriori dettagli, cfr. n. 3).

2.2.2.3 Eventuali ulteriori allargamenti

Attualmente la Commissione europea ha in corso negoziati con la Croazia e la Turchia in vista di una loro adesione all'UE. Anche i Paesi dei Balcani occidentali sono potenziali candidati all'adesione. Allo stato attuale non è ancora possibile fare affermazioni in merito alla durata e all'esito delle trattative già avviate. Per quanto concerne la libera circolazione delle persone e altri ambiti delicati, l'UE si è riservata il diritto di prendere in considerazione periodi di transizione, eccezioni o clausole di salvaguardia durature. Le relative regolamentazioni (transitorie) interne all'UE potrebbero mantenere anche in futuro la loro rilevanza per la Svizzera come punti di riferimento. A fronte della situazione di partenza descritta, non è attualmente possibile fare affermazioni certe in merito a quando, per quali Paesi e a quali condizioni verrà decisa un'ulteriore estensione dell'ALC.

2.3 Importanza del rinnovo dell'Accordo per la Svizzera

L'ALC è senza dubbio uno degli accordi più importanti dei Bilaterali I. Esso è legato giuridicamente agli altri accordi di tale pacchetto da una cosiddetta «clausola ghigliottina» (cfr. n. 2.3.1.1). Il suo rinnovo è pertanto decisivo per la continuazione dei sette accordi del 1999 e d'importanza fondamentale per la tutela degli interessi giuridici, politici ed economici del nostro Paese.

⁴⁷ Fanno eccezione i cittadini di Cipro e Malta che a titolo di prova beneficiano già oggi (analogamente ai cittadini degli Stati membri dell'UE-15) della completa libertà di circolazione delle persone.

2.3.1 Consequenze giuridiche

Il rinnovo dell'ALC comporterebbe il mantenimento dell'attuale normativa ad esso legata⁴⁸. Il mancato rinnovo dell'ALC avrebbe invece conseguenze a livello di diritto nazionale e internazionale.

2.3.1.1 Diritto internazionale

L'articolo 25 capoverso 4 dell'ALC contiene la cosiddetta «clausola ghigliottina». Quest'ultima prevede che anche gli altri sei accordi stipulati nell'ambito dei Bilaterali I perdano validità sei mesi dopo la ricezione della notifica relativa al mancato rinnovo o alla denuncia dell'ALC. Clausole analoghe sono contenute anche nelle disposizioni finali degli altri accordi dei Bilaterali I.

Concretamente, in caso di mancato rinnovo dell'ALC decadrebbero in particolare i seguenti accordi:

- Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici;
- Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità;
- Accordo sul commercio di prodotti agricoli;
- Accordo sul trasporto aereo;
- Accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia;
- Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica⁴⁹.

Al mancato rinnovo dell'ALC e degli altri accordi dei Bilaterali I si potrebbe ovviare solo in modo parziale, attraverso la riattivazione di precedenti accordi interstatali. Il mancato rinnovo degli accordi provocherebbe in ogni caso una notevole incertezza del diritto.

La denuncia dell'ALC avrebbe inoltre conseguenze per l'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea, la Comunità europea riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (qui di seguito Accordo di associazione a Schengen)⁵⁰. Il sistema in questo contesto è strettamente legato alla libera circolazione delle persone. La sua mancanza ne renderebbe difficile l'attuazione. Esiste inoltre un legame indiretto fra un eventuale mancato rinnovo dell'ALC e gli accordi di Schengen/Dublino contenuti nel pacchetto degli Accordi bilaterali II.

Se l'ALC non venisse rinnovato, la Convenzione del 4 gennaio 1960⁵¹ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (qui di seguito Convenzione AELS)

⁴⁸ Sono fatti salvi eventuali adeguamenti del diritto nazionale in seguito ad aggiornamenti o modifiche dell'ALC.

⁴⁹ L'Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica contenuto nei Bilaterali I era limitato alla durata del 5° Programma quadro di ricerca (PQR) in corso all'epoca. L'accordo successivo attualmente in corso per la partecipazione al 7° PQR (2007-2013) non è più soggetto alla clausola ghigliottina. Il progetto di decisione dell'UE relativo all'approvazione dell'attuale Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica prevede peraltro che in caso di denuncia o di mancato rinnovo di uno degli accordi contenuti nei Bilaterali I questo non debba essere rinnovato.

⁵⁰ RS **0.360.268.1**; FF **2004** 5747

⁵¹ RS **0.632.31**

continuerebbe a trovare applicazione nei confronti dei nostri partner nell'AELS. Sebbene sia stata modificata in seguito alla stipulazione degli Accordi bilaterali I, la Convenzione non contiene alcuna disposizione che stabilisce un legame con questi ultimi. Ciò significa che nei settori disciplinati dagli Accordi bilaterali I verrebbe a crearsi un'asimmetria rilevante tra i rapporti contrattuali intrattenuti dalla Svizzera con gli altri Stati membri dell'AELS da un lato e quelli della Comunità europea dall'altro, poiché le norme contenute negli Accordi bilaterali I manterrebbero la loro validità nei rapporti del nostro Paese con la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein.

2.3.1.2 Diritto nazionale

Il rinnovo dell'ALC non rende necessario alcun intervento nell'ambito della legislazione nazionale⁵². In caso di denuncia dell'Accordo occorrerebbe invece riadattare di principio tutte le norme di diritto federale e cantonale modificate nell'ambito dell'approvazione degli Accordi bilaterali I⁵³. Ciò non riguarda soltanto le norme concernenti l'ALC, bensì in virtù della «clausola ghigliottina» (cfr. n. 1.3) anche quelle modificate in relazione con gli altri accordi settoriali dei Bilaterali I; si tratterebbe complessivamente di una ventina di leggi federali.

Occorrerebbe peraltro verificare caso per caso l'opportunità di procedere a un riadeguamento oppure – laddove ciò risultasse nell'interesse della Svizzera – di mantenere unilateralmente le disposizioni.

2.3.2 Importanza economica e politica

Insieme all'Accordo sul libero scambio del 1972⁵⁴, l'ALC è l'accordo bilaterale economicamente più rilevante stipulato dalla Svizzera. Esso contribuisce in misura decisiva al rafforzamento di uno dei vantaggi principali della piazza economica svizzera: la flessibilità, mobilità e attrattiva internazionale del suo mercato del lavoro.

Le aziende svizzere beneficiano dell'ALC sotto un duplice aspetto. Da un lato, esso facilita il distacco di personale svizzero negli Stati membri dell'UE (p.es. per il controllo e la manutenzione di impianti), migliorando dall'altro le opportunità di poter reclutare in numero sufficiente personale adeguato.

L'economia svizzera deve poter fare affidamento sulla manodopera straniera. Nel nostro Paese, un lavoratore su cinque è straniero. Ciò vale per la manodopera specializzata e con una buona formazione, che in Svizzera è scarsa e contesa a livello internazionale, ma anche per il personale meno qualificato. Il mercato del lavoro europeo offre un profilo di qualificazione paragonabile a quello svizzero, unito al vantaggio della vicinanza culturale e geografica. A fronte di una popolazione di circa 493 milioni di abitanti nei 27 Stati membri dell'UE⁵⁵, l'ALC moltiplica il potenziale di reclutamento per le aziende svizzere.

⁵² Sono fatti salvi eventuali adeguamenti del diritto nazionale nel corso di aggiornamenti e modifiche dell'ALC.

⁵³ FF 1999 5092

⁵⁴ RS 0.632.402

⁵⁵ Secondo l'indagine Eurostat per il 2006.

L'apertura del mercato del lavoro nei confronti dell'Europa promuove la crescita economica attenuando il rischio di ristrettezze in termini di capacità e di un'evoluzione inflazionistica dei salari dovuta alla scarsità di personale e allentando la pressione verso l'outsourcing di fasi produttive. Secondo il parere unanime del Consiglio federale e delle parti sociali, senza la libera circolazione delle persone l'ultima fase di ripresa economica non avrebbe potuto manifestarsi nella misura e con la durata osservate. A medio termine, un mercato del lavoro aperto diverrà ancora più importante mano a mano che l'offerta di manodopera svizzera diminuirà per motivi demografici.

Questa apertura internazionale del mercato del lavoro rafforzerà durevolmente la posizione della Svizzera quale luogo di produzione e di lavoro. Di questo sviluppo beneficeranno anche i lavoratori svizzeri. Come dimostrano le prime esperienze realizzate con l'ALC, l'afflusso di manodopera dallo spazio dell'UE non va infatti a spese dell'occupazione dei lavoratori svizzeri (cfr. n. 2.1.4).

Un'apertura unilaterale del mercato del lavoro non costituisce un'alternativa: da un lato, l'auspicata mobilità della manodopera può essere realizzata soltanto se anche gli ambiti «collaterali» del riconoscimento dei diplomi e delle assicurazioni sociali vengono disciplinati senza lacune. Quest'ultimo settore, in particolare, non potrebbe essere regolamentato in modo analogo a livello unilaterale, bensì soltanto insieme ai singoli Stati membri dell'UE e ciò richiederebbe una rinegoziazione di corrispondenti accordi interstatali. Inoltre, le aziende svizzere devono poter all'occorrenza inviare personale all'estero. Infine, l'accesso più disagiabile al mercato del lavoro dell'UE metterebbe i cittadini svizzeri in una situazione decisamente più svantaggiosa rispetto a quella attuale, poiché si vedrebbero negare un accesso libero e paritetico al mercato del lavoro UE, come anche la possibilità di stabilirsi sul territorio dell'Unione a condizioni agevolate.

Il rinnovo dell'ALC garantisce i rapporti bilaterali con l'UE nel suo insieme e assicura così l'accesso al mercato comune europeo, tanto vitale per l'economia Svizzera. L'UE è di gran lunga il partner commerciale più importante della Svizzera. Un franco su tre è guadagnato sul mercato europeo. Negli ultimi dieci anni, il commercio bilaterale di merci è cresciuto mediamente del 5 per cento all'anno. Gli scambi economici (beni e servizi) raggiungono ormai un volume pari a un miliardo di franchi al giorno. L'80 per cento delle importazioni della Svizzera e il 62 per cento delle sue esportazioni sono realizzati con l'UE e anche nei servizi e nel settore degli investimenti diretti il mercato europeo assume un'analogia posizione dominante. Se dovesse rifiutare un rinnovo dell'ALC, la Svizzera metterebbe a repentaglio il proprio accesso privilegiato al mercato comune europeo, indebolendo a lungo termine la propria economia.

L'importanza dell'ALC va tuttavia oltre il suo mero valore economico, poiché la libera circolazione delle persone rappresenta una delle quattro libertà fondamentali del mercato interno europeo.

Il rinnovo di questo Accordo rappresenta una conferma della volontà della Svizzera di proseguire lungo la via bilaterale nelle sue relazioni con l'UE; una via che garantisce la salvaguardia degli interessi del nostro Paese e che è stata confermata dal popolo svizzero a più riprese. A prescindere dalle implicazioni già illustrate per il diritto internazionale, nel caso di mancata prosecuzione di questo Accordo politicamente tanto rilevante, non sono da escludere conseguenze negative per il prolungamento di altri accordi o per la negoziazione di nuovi accordi. Sarebbero messe

profondamente in questione la via bilaterale e la politica europea in generale del Consiglio federale. Sarebbe necessario trovare nuove soluzioni con l'UE, che potrebbero non rivelarsi altrettanto favorevoli di quelle raggiunte finora. Le relazioni con il principale partner della Svizzera ne risulterebbero pesantemente compromesse a tutti i livelli. Ciò creerebbe in generale una situazione di incertezza giuridica, economica e politica che nuocerebbe gravemente agli interessi del nostro Paese.

2.3.3 Importanza degli accordi bilaterali cointeressati

Poiché l'ALC è in relazione diretta (Accordi bilaterali I) o indiretta (Schengen/Dubliino) con altri accordi, di seguito è spiegato brevemente il valore aggiunto generato da tali accordi per la Svizzera e quale situazione si prospetterebbe in caso di un loro mancato rinnovo.

2.3.3.1 Accordo sugli appalti pubblici

L'Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici consente ai fornitori svizzeri di accedere senza discriminazioni alle gare d'appalto delle aziende dell'UE nei settori dell'approvvigionamento idrico ed energetico, dei trasporti cittadini e regionali e delle ferrovie. Gli operatori economici svizzeri hanno accesso agli appalti pubblici europei grazie a procedure d'attribuzione trasparenti. Nel contempo aumenterà la concorrenza per gli appalti pubblici svizzeri, anche a livello comunale.

Il mancato rinnovo dell'Accordo implicherebbe l'abolizione delle liberalizzazioni che vanno oltre gli impegni dell'OMC in materia di appalti pubblici. Oltre alla limitazione dell'accesso al mercato da parte dei fornitori svizzeri che questo passo comporterebbe, la Svizzera perderebbe il proprio statuto di osservatore all'interno del Comitato consultivo per gli appalti pubblici degli Stati membri dell'UE. Essa perderebbe così un importante strumento di raccolta di informazioni, di consultazione e di risoluzione non burocratica dei problemi.

2.3.3.2 Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità

L'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità abbatte le barriere tecniche nel commercio di prodotti industriali tra la Svizzera e l'UE. Esso offre notevoli agevolazioni ad alcuni importati rami economici, come il settore metalmeccanico, il settore farmaceutico, quello dei prodotti medici e quello delle telecomunicazioni. Il mancato rinnovo di questo Accordo avrebbe implicazioni negative per la capacità competitiva dell'economia svizzera: verrebbe infatti a mancare l'accesso al mercato concordato per i 15 comparti di prodotti contemplati dall'Accordo. Le aziende che oggi possono esportare i loro prodotti sulla semplice base di una verifica o di una certificazione rilasciata da un ufficio di valutazione di conformità svizzero riconosciuto nell'ambito dell'Accordo dovrebbero richiedere tale verifica o certificazione a un ufficio riconosciuto dalla CE. Ciò genererebbe non soltanto costi superiori per le aziende d'esportazione colpite, ma causerebbe al contempo ritardi nell'immissione di nuovi prodotti sul mercato UE. In alcuni settori

si assisterebbe a un trasferimento all'estero della produzione e/o della distribuzione e dunque a una perdita di posti di lavoro in Svizzera.

Sul fronte delle importazioni aumenterebbero invece le pressioni a non riconoscere più esami e certificazioni stranieri; ciò renderebbe più onerose le importazioni e ridurrebbe l'intensità della concorrenza sul mercato interno. Gli uffici svizzeri preposti alle valutazioni di conformità perderebbero parte dei propri clienti, poiché i loro controlli e le loro certificazioni non verrebbero più riconosciute all'interno della CE e dello SEE. Si prevede che circa un terzo degli oltre 700 uffici di valutazione di conformità oggi accreditati in Svizzera non potrebbe sopravvivere facendo affidamento sul solo mercato nazionale. Ciò non implicherebbe soltanto una notevole perdita di know-how nel settore della ricerca e dello sviluppo, ma avrebbe anche conseguenze negative per l'esecuzione delle norme relative ai prodotti, in particolare sul fronte del controllo successivo (sorveglianza del mercato). Poiché contemporaneamente verrebbe a mancare anche l'accesso, garantito dall'Accordo, da parte delle autorità svizzere alle informazioni della CE in merito alle norme relative ai prodotti, l'applicazione delle norme svizzere in materia di prodotti ne risulterebbe notevolmente ostacolata e ciò avrebbe a sua volta notevoli svantaggi per gli importatori, i commercianti e i consumatori.

2.3.3.3 Accordo sul commercio di prodotti agricoli

L'Accordo sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo) ha facilitato e intensificato lo scambio di prodotti agricoli con l'UE in alcuni ambiti. Il mancato rinnovo dell'Accordo implicherebbe la rinuncia a diversi privilegi accordati alla Svizzera dalla CE. Nel caso di alcuni prodotti che attualmente godono di un trattamento preferenziale, quali ad esempio il formaggio⁵⁶, la decisione andrebbe a colpire importanti interessi sul piano dell'esportazione. Nel contempo verrebbero meno anche i privilegi concessi dalla Svizzera alla CE. Di conseguenza per i consumatori svizzeri aumenterebbero i prezzi dei prodotti agricoli interessati dalla decisione.

Nell'ambito non tariffario verrebbero ripristinati gli ostacoli tecnici al commercio in alcuni comparti, come ad esempio quelli dei prodotti fitosanitari, dei mangimi, delle sementi, dei vini, dei superalcolici e dei prodotti biologici.

Per quanto concerne i vini e i superalcolici, verrebbe meno la tutela reciproca delle indicazioni geografiche e delle denominazioni tradizionali. In tal caso verrebbero riattivati da un lato gli accordi bilaterali di tutela reciproca delle indicazioni geografiche (di portata meno ampia e stipulati esclusivamente con alcuni degli Stati membri dell'UE), dall'altro lo Scambio di lettere del 15 ottobre 1984⁵⁷ tra la Svizzera e la Comunità economica europea relativo alla collaborazione in materia di controllo ufficiale di vini.

Con il mancato rinnovo dell'Allegato veterinario all'Accordo agricolo decadrebbero inoltre le attuali regolamentazioni vigenti tra la Svizzera e l'UE e le facilitazioni al commercio transfrontaliero di animali e prodotti di origine animale. Nel caso dell'esportazione di animali e prodotti di origine animale (in particolare formaggi)

⁵⁶ Dal 1° giugno 2007 nel commercio di formaggio tra la Svizzera e l'Unione europea vige il principio del libero scambio.

⁵⁷ RS 0.817.423

verrebbero ricostituite barriere che spingerebbero al rialzo i costi (reintroduzione dell'obbligo di certificazione e di controlli veterinari completi al confine).

Nel caso di un mancato rinnovo dell'Accordo agricolo, verrebbe dunque reso più disagiata il commercio tra la Svizzera e l'UE e verrebbero reintrodotti i controlli di confine con un ulteriore fabbisogno di personale e con la reintroduzione di certificati già aboliti, il che comporterebbe un aumento notevole delle spese amministrative e d'investimento.

2.3.3.4 Accordo sul trasporto aereo

L'Accordo bilaterale sul trasporto aereo (ATA) ha consentito alle compagnie aeree svizzere, su base reciproca, l'accesso al mercato liberalizzato del trasporto aereo in Europa. Grazie all'ottenimento dei diritti di traffico e al divieto di discriminazione, le compagnie aeree svizzere sono state poste su un piano di parità con i loro concorrenti europei. Esse possono così scegliere liberamente le destinazioni da servire, le tariffe da applicare e gli apparecchi da utilizzare. Dal punto di vista del consumatore, l'Accordo ha d'altronde favorito la ripresa, da parte delle compagnie aeree comunitarie, delle linee abbandonate dalla Swiss nonché uno sviluppo delle compagnie a basso costo.

Prima dell'entrata in vigore dell'ATA, la Svizzera aveva concluso separatamente un gran numero di accordi più o meno liberali con quasi tutti gli Stati membri dell'UE. Questi accordi non sono stati disdetti e sarebbero nuovamente applicabili se l'ATA venisse a mancare. Le condizioni concorrenziali offerte alle compagnie aeree svizzere ne risulterebbero tuttavia fortemente penalizzate e i vantaggi derivanti ai consumatori dall'apertura reciproca dei mercati verrebbero annullati. Sarebbe messa in questione la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) e al «cielo unico europeo», concordata nell'ambito dell'ATA.

2.3.3.5 Accordo sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia

L'Accordo bilaterale sui trasporti terrestri liberalizza il trasporto di merci e passeggeri su strada, ad eccezione del cabotaggio, e facilita l'accesso reciproco alle reti delle compagnie ferroviarie per il trasporto di merci. Esso stabilisce inoltre le modalità di una politica coordinata dei trasporti tra la Svizzera e l'UE e costituisce la base contrattuale per il prelievo della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), le cui entrate contribuiscono al finanziamento dello sviluppo delle infrastrutture ferroviarie in Svizzera. In cambio, la Svizzera ha accettato un aumento da 28 a 40 tonnellate del limite di peso per i camion autorizzati a circolare in Svizzera. Con l'Accordo, la TTPCP e i veicoli di 40 tonnellate, nel 2006 il numero di veicoli pesanti che ogni anno valicano le Alpi svizzere è diminuito del 16 per cento rispetto al 2000, mentre negli anni Novanta il loro numero era aumentato annualmente del 7 per cento circa.

Prima dell'entrata in vigore dell'Accordo sui trasporti terrestri, nel settore stradale i rapporti tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE erano gestiti generalmente per

mezzo di accordi bilaterali. Questi ultimi erano più o meno liberali e alcuni di essi prevedevano addirittura dei contingenti⁵⁸. Questi accordi non sono stati disdetti e troverebbero nuovamente applicazione se l'Accordo sul trasporto di merci non venisse rinnovato. Probabilmente, però, l'UE non potrebbe più accettare che le sue imprese siano assoggettate in Svizzera a una fiscalità più pesante di quella applicata nella maggior parte degli Stati membri dell'UE. Essa potrebbe adottare misure di riequilibrio di cui risentirebbero prima di tutto i trasportatori svizzeri all'interno dell'UE. La politica svizzera dei trasporti dovrebbe essere riesaminata, così come il finanziamento delle sue infrastrutture.

2.3.3.6 Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica

Con l'Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica, stipulato nell'ambito degli Accordi bilaterali I, viene accordato alla Svizzera un accesso paritetico alla principale cooperazione europea nel campo della scienza e della tecnologia. Nel concreto l'Accordo permette tra l'altro ai ricercatori, agli istituti e alle aziende svizzere di accedere a tutte le iniziative dei Programmi quadro di ricerca dell'UE (PQR), nonché di proporre e dirigere progetti in qualità di «coordinatori». Secondo una valutazione approfondita e indipendente, finora la partecipazione integrale ai PQR si è rivelata utile⁵⁹. In caso di mancato rinnovo dell'ALC la possibilità di una partecipazione diretta verrebbe a sua volta a cadere, seppure con un certo ritardo (cfr. nota 46)⁶⁰. Non è noto se l'UE consentirebbe nuovamente alla Svizzera di prendere parte a singoli progetti. Una simile partecipazione implicherebbe in ogni caso notevoli svantaggi: i progetti svizzeri sarebbero ammessi unicamente nei casi in cui ciò risultasse essere nell'interesse dei Paesi dell'UE, non sarebbero più possibili iniziative per progetti comuni e il flusso di informazioni verso la Svizzera ne risulterebbe fortemente penalizzato. I partner svizzeri nel campo della ricerca sarebbero inoltre esposti a oneri amministrativi notevolmente superiori.

2.3.3.7 Schengen/Dublino

Con l'ALC i cittadini svizzeri e quelli dell'UE possono stabilirsi o lavorare in uno degli Stati parti dell'Accordo, purché soddisfino le condizioni necessarie a tale scopo. Gli accordi di associazione a Schengen/Dublino integrano l'ALC facilitando senza alcuna perdita di sicurezza la circolazione all'interno dello «Spazio Schengen», intensificatasi in seguito all'introduzione della libera circolazione delle persone. I controlli sulle persone operati ai confini interni (confini tra gli Stati aderenti al

⁵⁸ L'Accordo sul transito Svizzera – CE del 1992 era stato stipulato per una durata limitata e ha cessato di essere applicabile nel 2005. (Accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, RU 1993 1197).

⁵⁹ Cfr. in proposito il messaggio del 13 settembre 2006 sul finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione negli anni 2007–2013 (FF 2006 7445, n. 1.2.9 segg.).

⁶⁰ L'unica eccezione è costituita dalla partecipazione della Svizzera al Programma di ricerca della Comunità europea dell'energia atomica nel campo della fusione termonucleare controllata, disciplinata per mezzo di un accordo di cooperazione a tempo indeterminato (RS 0.424.11). Quest'ultimo potrebbe tuttavia essere disdetto dall'UE per «ragioni conseguenze».

Trattato di Schengen) vengono di massima aboliti. In compenso viene introdotta tutta una serie di misure collaterali che rafforzano la sicurezza interna (estensione dei controlli al di fuori dei confini e della collaborazione transfrontaliera fra le autorità di giustizia e polizia) e contribuiscono ad assicurare una politica di asilo basata sulla divisione degli oneri (disciplinamento delle competenze di Dublino). Il mancato rinnovo dell'ALC metterebbe a rischio l'attuazione e l'applicazione degli accordi di associazione a Schengen/Dublino, che implicano la libera circolazione delle persone. I vantaggi connessi con i due accordi⁶¹ (ad esempio il visto Schengen tanto importante per il turismo) non troverebbero pertanto più applicazione.

2.4 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

2.4.1 Libera circolazione/diritto in materia di stranieri

Non si prevedono conseguenze sul piano finanziario o del personale.

2.4.2 Sicurezza sociale

Nel campo delle assicurazioni sociali è stata stimata complessivamente una maggiore spesa annua pari a 424 milioni di franchi (cfr. il messaggio sugli Accordi bilaterali I⁶²). Le spese annue supplementari effettivamente sostenute nel campo delle assicurazioni sociali sono tuttavia state nettamente inferiori. Nel 2006 esse si sono attestate a 240 milioni di franchi (compresi i costi per l'indennità di maternità introdotta il 1° luglio 2005). Secondo il coefficiente di imputazione previsto dalla nuova perequazione finanziaria, la percentuale effettiva di competenza della Confederazione⁶³ ammonta a 34 milioni di franchi (contro una stima di 96,8 milioni di fr.⁶⁴), quella di competenza dei Cantoni a 6,3 milioni di franchi (contro una stima di 35,7 milioni di fr.).

Nel caso dell'AVS/AI (riconfigurazione del sistema della rendita parziale nel cosiddetto sistema pro rata, esportazione del quarto di rendita AI) le spese annue supplementari effettive hanno superato le previsioni (127 milioni invece di 105 milioni di fr.). Ciò è dovuto all'incremento del numero di beneficiari e agli aumenti delle rendite intervenuti nel frattempo. Nel caso dell'assicurazione malattie il costo supplementare è risultato invece nettamente inferiore al previsto (9,2 milioni invece di 96⁶⁵ milioni di fr.). Neppure nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione i costi aggiuntivi stimati per i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata sono stati raggiunti (71,6 milioni al posto di 210 milioni di fr.)⁶⁶.

⁶¹ Cfr. in proposito il messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali II, FF 2004 5273, n. 2.6.

⁶² FF 1999 5092, n. 311.1

⁶³ Senza assicurazione contro la disoccupazione (AD)

⁶⁴ Senza AD

⁶⁵ Nel messaggio del 1999 (FF 1999 5092) sono stati preventivati 95 milioni di franchi. Con la revisione della LAMal del 6 ottobre 2002 sono stati assegnati nuovi compiti alla Confederazione i cui costi sono stati stimati nell'ordine di 1 milione di franchi.

⁶⁶ I cittadini dell'UE con permesso di dimora di lunga durata avevano diritto ai sussidi di disoccupazione già prima dell'entrata in vigore dell'ALC.

Anche le effettive ripercussioni sull'organico sono risultate più limitate del previsto, con circa 80 posti di lavoro (di cui 70 alla Cassa svizzera di compensazione e gli altri ripartiti tra UFAS, UFSP e SECO) invece dei 162 posti stimati.

Le assicurazioni sociali beneficiano della libera circolazione delle persone. Gli immigrati provenienti dagli Stati membri dell'UE sono perlopiù persone in età lavorativa che migliorano il rapporto tra persone attive e pensionati. Essi versano all'AVS/AI contributi per un importo superiore rispetto a quello delle prestazioni che percepiscono. Nel 2005 i cittadini degli Stati membri dell'UE hanno versato il 20 per cento del totale dei contributi salariali percependo soltanto il 16 per cento del totale delle rendite versate dall'AVS e dall'AI.

Inoltre, solo un quarto dei beneficiari di rendite AVS/AI con cittadinanza di un Paese membro dell'UE vive in Svizzera. La maggior parte degli immigrati lascia infatti la Svizzera dopo aver versato qui i propri contributi. Queste persone non possono far valere alcun diritto a ulteriori prestazioni (prestazioni complementari, assegno per grandi invalidi dell'AVS/AI, assistenza sociale ecc.) versate esclusivamente in Svizzera e non gravano pertanto sulle opere sociali svizzere in questo settore.

In caso di rinnovo dell'Accordo, la fine del periodo transitorio per l'assicurazione contro la disoccupazione (il 31 maggio 2009) potrebbe generare costi aggiuntivi per l'indennizzo dei titolari di un permesso di soggiorno di breve durata. Tali oneri sarebbero tuttavia controbilanciati dalla soppressione della retrocessione dei contributi dei lavoratori frontalieri. Questa misura consentirà al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione di risparmiare circa 200 milioni di franchi all'anno.

Sebbene risulti difficile formulare una previsione riguardo alle future conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale, si può tuttavia prevedere che i costi e le entrate si attesteranno all'incirca ai livelli attuali.

2.4.3 Riconoscimento dei diplomi

Nel settore del riconoscimento dei diplomi il messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE⁶⁷ non accenna a costi specifici. Occorre tuttavia prevedere un aumento delle risorse in questo settore, poiché i costi amministrativi supplementari già oggi sostenuti (esame di richieste specifiche, soprattutto da parte delle unioni professionali, notifica di nuovi titoli professionali svizzeri, aumento del numero di riunioni di coordinamento) sono stati sottovalutati. Inoltre è previsto di integrare la direttiva 2005/36/CE nell'allegato III dell'ALC nel corso del 2008 e l'adozione di questo atto legislativo comporterà un fabbisogno supplementare di personale. Le risorse necessarie verranno richieste nell'ambito del citato adeguamento dell'allegato III dell'ALC.

⁶⁷ FF 1999 5092, n. 311.17

2.4.4 Misure collaterali

L'aumento del 20 per cento della frequenza dei controlli nell'ambito delle misure collaterali porterà, a partire dal 2010, a un aumento dei contributi della Confederazione all'attività degli ispettori pari a 1 – 2 milioni di franchi. L'installazione di una piattaforma Internet comporterà costi unici di 0,5 milioni di franchi e renderà necessario l'impiego di 1 – 2 persone. Nei limiti del possibile il DFE compenserà internamente tali spese supplementari. Per il resto non si prevedono altre ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale.

3 Estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania

3.1 Aspetti generali

La Svizzera e la Commissione europea hanno parafato il Protocollo II il 29 febbraio 2008 a Bruxelles; la firma seguirà nel maggio 2008. Oltre al Protocollo vi sottoponiamo le necessarie modifiche di dodici leggi federali.

3.1.1 Mandato negoziale

Il Consiglio dei Ministri ha accolto il mandato negoziale dell'UE il 5 maggio 2006 e il nostro Collegio ha approvato il mandato negoziale svizzero il 22 maggio 2007, una volta terminata la consultazione con la Conferenza dei governi cantonali (CdC) e le Commissioni di politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. I negoziati sono stati avviati formalmente il 10 luglio 2007 e si sono conclusi ufficialmente il 29 febbraio 2008 con la parafa.

I negoziati si sono concentrati da un lato sull'inizio del regime transitorio (due anni; più tre anni; più due anni; mantenimento delle restrizioni di accesso al mercato del lavoro), dall'altro sulla durata della clausola di salvaguardia speciale che consente di reintrodurre contingenti allo scadere del periodo transitorio.

Secondo il nostro mandato negoziale i negoziati sull'estensione dell'ALC dovevano portare a un'attuazione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e i due nuovi Stati dell'UE analoga a quella applicabile agli Stati che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004. La soluzione minima auspicata era un regime transitorio corrispondente sul piano temporale a quanto previsto attualmente dall'Accordo. Inoltre il mandato negoziale chiedeva l'adozione di una clausola di salvaguardia speciale («clausola valvola») che prevedesse la possibilità di reintrodurre contingenti qualora l'immigrazione superasse una determinata soglia.

3.1.2 Svolgimento dei negoziati

I negoziati sono stati avviati formalmente il 10 luglio 2007 a Bruxelles. Il Protocollo II all'ALC è stato parafato al termine di cinque tornate negoziali.

In breve tempo si è potuta trovare un'intesa sul regime transitorio applicabile e sulla sua durata. Ci si è accordati sull'applicazione di un regime separato ai due Stati, simile a quello adottato per gli Stati che avevano aderito all'UE il 1° maggio 2004.

Inizialmente l'UE intendeva retrodatare l'inizio del periodo transitorio alla data dell'adesione di questi due Paesi all'UE, ossia al 1° gennaio 2007. L'UE ha inoltre proposto una clausola di salvaguardia speciale di tre anni. Da parte sua la Svizzera chiedeva originariamente di far coincidere l'inizio del periodo transitorio con l'entrata in vigore del Protocollo II e inoltre una clausola di salvaguardia speciale di cinque anni. Si è poi giunti a un compromesso che ha consentito di fissare al momento dell'entrata in vigore del Protocollo II l'inizio del periodo transitorio durante il quale la Svizzera potrà mantenere le restrizioni finora applicate in materia di mercato del lavoro (priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni salariali e lavorative, progressivo aumento dei contingenti). La durata della clausola di salvaguardia speciale è stata fissata a tre anni, dando così alla Svizzera la possibilità di reintrodurre delle quote per questo periodo in caso di immigrazione eccessiva di cittadini dei due Paesi.

Questo compromesso ha potuto essere raggiunto anche grazie alla disponibilità mostrata dalla Bulgaria e dalla Romania di ampliare gli accordi di riammissione già conclusi con la Svizzera alla luce dell'attuazione integrale dell'acquis di Schengen/Dubliino. La separazione, alla fine, della questione degli accordi di riammissione da quella della libera circolazione delle persone era tanto più giustificata in quanto si è recentemente constatata una notevole diminuzione delle domande di asilo in Svizzera di cittadini bulgari e rumeni.

3.1.3 Consenso politico

Sul piano politico l'attività negoziale si è conclusa il 30 gennaio 2008 con il consenso della Bulgaria e della Romania.

In tale occasione la Svizzera ha firmato una dichiarazione unilaterale, impegnandosi a fissare su base autonoma, nell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201), i seguenti contingenti per i nuovi Stati membri, per il periodo che va dalla firma del Protocollo II alla sua entrata in vigore:

- a) permessi annuali (B): 282
- b) permessi di soggiorno di breve durata (L): 1006

La dichiarazione unilaterale prevede inoltre l'ammissione, nell'ambito della prassi corrente, di 2011 dimoranti temporanei fuori contingente (soggiorno massimo di 4 mesi). Fino all'entrata in vigore del Protocollo II, le condizioni di ammissione e la disciplina del soggiorno dei cittadini dei nuovi Stati membri continuano ad essere rette dal diritto vigente in materia di stranieri (LStr/OASA). La Svizzera può però, a titolo autonomo, liberalizzare ulteriormente il diritto in materia di stranieri. I contingenti di cui sopra saranno stabiliti mediante modifica dell'OASA al momento della firma del Protocollo II.

3.1.4 Rapporto con il diritto europeo

Il Protocollo II all'ALC è un'estensione dell'Accordo del 1999 sulla libera circolazione delle persone, concluso tra la Svizzera, la CE e gli allora quindici Stati membri dell'UE.

3.1.5 Risultato dei negoziati

Il risultato dei negoziati è stato fissato nel Protocollo II all'ALC. Il Protocollo costituisce parte integrante dell'ALC. Allo scadere del periodo transitorio, i cittadini bulgari e rumeni beneficeranno in Svizzera dello stesso trattamento riservato ai cittadini delle altre Parti contraenti. Le scadenze e i contingenti negoziati garantiscono un'apertura controllata del mercato del lavoro.

3.1.6 Struttura del Protocollo

Il Protocollo II presenta una struttura ampiamente paragonabile a quella adottata per il Protocollo I. La parte principale disciplina il periodo transitorio per il mantenimento temporaneo delle restrizioni nazionali relative al mercato del lavoro (contingenti, priorità dei lavoratori indigeni e controllo delle condizioni salariali e lavorative). L'allegato I riguarda le misure transitorie relative all'acquisto di terreni e di residenze secondarie. L'allegato II regola il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il Protocollo II contiene inoltre un rinvio generale nel quale si rammenta che le parti intendono applicare reciprocamente il sistema di riconoscimento dei diplomi secondo quanto previsto nell'ALC. L'allegato III dell'ALC è attualmente oggetto di negoziati tra la Svizzera e la Commissione europea in vista dell'adozione della direttiva 2005/36/CE. L'estensione del riconoscimento dei diplomi alla Bulgaria e alla Romania sarà effettuata dal Comitato misto istituito dall'ALC in concomitanza con l'adozione di tale direttiva.

Con il Protocollo II all'Accordo, i due nuovi Stati membri diventano Parti contraenti dell'ALC. Il Protocollo aggiuntivo estende quindi ai due Stati il campo di applicazione territoriale. Al momento dell'entrata in vigore del Protocollo II, ai settori che non sono contemplati da quest'ultimo saranno applicate le regolamentazioni dell'Accordo di base.

Il Protocollo II entra in vigore il primo giorno del primo mese successivo alla data del deposito dell'ultimo strumento di approvazione (art. 7) ed è parte integrante dell'ALC (art. 4). Rimane in vigore per la stessa durata e secondo le stesse modalità dell'ALC (art. 8).

3.1.7 Contenuto del Protocollo

3.1.7.1 Introduzione graduale della libera circolazione

La Svizzera può applicare le attuali restrizioni di accesso al mercato del lavoro ai dimoranti temporanei e ai dimoranti che sono cittadini della Bulgaria e della Romania per una durata massima di sette anni dall'entrata in vigore del Protocollo II. Tali

restrizioni comprendono la priorità dei lavoratori indigeni, il controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro nonché l'aumento annuale dei contingenti.

I periodi transitori sono definiti all'articolo 2 del Protocollo II. In una prima fase la Svizzera può mantenere, per un periodo di due anni a partire dall'entrata in vigore del Protocollo II, le sue restrizioni relative al mercato del lavoro nei confronti dei cittadini dei due nuovi Stati membri dell'UE. Prima che questa fase si concluda, la Svizzera presenterà un rapporto al Comitato misto istituito dall'ALC⁶⁸ e gli comunicherà se intende mantenere le restrizioni all'accesso al mercato del lavoro durante una seconda fase di altri tre anni.

Nel periodo che va dall'entrata in vigore del Protocollo II fino alla fine della seconda fase transitoria (durante i primi 5 anni dall'entrata in vigore del Protocollo II), la Svizzera accorda contingenti progressivi su base annua per i permessi di soggiorno di breve durata e i permessi di dimora dei lavoratori provenienti dai due nuovi Stati membri. Le cifre sono state calcolate sulla base dei contingenti del Protocollo I in proporzione alla popolazione della Romania e della Bulgaria. Concretamente si tratta delle seguenti cifre:

	Permessi di dimora (B CE/AELS)	Permessi di soggiorno di breve durata (L CE/AELS)
1° anno	362	3620
2° anno	523	4987
3° anno	684	6355
4° anno	885	7722
5° anno	1046	9090

È possibile protrarre le restrizioni di accesso al mercato del lavoro per altri due anni se, trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore del Protocollo II, è comprovata l'esistenza di gravi scompensi sul mercato del lavoro o nell'economia oppure incombe il pericolo che si creino scompensi del genere. In tal caso sono a disposizione i seguenti contingenti di permessi di dimora e permessi di soggiorno di breve durata:

	Permessi di dimora (B CE/AELS)	Permessi di soggiorno di breve durata (L CE/AELS)
6° anno	1126	10 457
7° anno	1207	11 664

In caso di aumento eccessivo dell'immigrazione, la Svizzera ha inoltre la possibilità, fino a dieci anni dall'entrata in vigore del Protocollo II, di stabilire nuovi tetti massimi nell'ambito di una clausola di salvaguardia speciale senza dover temere ritorsioni da parte dell'UE.

⁶⁸ Per il Comitato misto ALC cfr. n. 2.1.8.1.

Per analogia con l'articolo 10 numero 5 e 5a ALC, le disposizioni transitorie del Protocollo II, e in particolare quelle relative alla priorità concessa al lavoratore integrato nel mercato regolare del lavoro e al controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro, non si applicano ai lavoratori dipendenti e autonomi che, all'entrata in vigore del Protocollo II, sono autorizzati a esercitare un'attività economica sul territorio delle Parti contraenti. Tali persone beneficiano, in particolare, della mobilità geografica e professionale e hanno diritto al ricongiungimento familiare previsto dall'ALC. I titolari di un permesso inferiore a un anno hanno diritto al rinnovo di tale permesso senza che possa essere fatto valere nei loro confronti l'esaurimento dei contingenti. I titolari di un permesso di durata uguale o superiore a un anno hanno automaticamente diritto alla proroga di tale permesso. Di conseguenza, a decorrere dall'entrata in vigore del Protocollo II, questi lavoratori, dipendenti e autonomi, godranno dei diritti connessi alla libera circolazione delle persone, specificati nelle disposizioni di base dell'ALC e in particolare all'articolo 7.

3.1.7.2 Acquisto d'immobili

Nell'ambito dei negoziati di adesione tra l'UE e la Bulgaria nonché la Romania, per questi due Stati sono state concesse misure transitorie per l'acquisto di terreni e di residenze secondarie. Per un dato periodo, questi due nuovi Stati membri potranno conservare o, se necessario, introdurre un divieto o restrizioni per quanto riguarda simili acquisti da parte di stranieri non residenti. Il termine fissato per i terreni agricoli è di sette anni, per le residenze secondarie di cinque anni.

La Svizzera riprende integralmente queste restrizioni transitorie nell'ambito del Protocollo II (allegato I) senza riservarsi l'adozione di misure corrispondenti. Non si tratta quindi di norme reciproche. Per l'acquisto di immobili in Svizzera, tuttavia, le vigenti disposizioni della legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41; detta anche «Lex Koller») sono applicabili ai cittadini dei nuovi Stati membri così come ai cittadini dell'UE-25. Un adeguamento della LAFE al Protocollo II non è necessario. Secondo l'attuale LAFE, l'acquisto di una residenza secondaria o di vacanze è soggetta ad autorizzazione e a contingenti, e tale autorizzazione può essere ottenuta soltanto a condizioni ben precise. Secondo l'articolo 25 capoverso 1 dell'allegato I all'ALC i cittadini degli Stati membri dell'UE domiciliati in Svizzera sono esenti dall'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di un fondo. Benché l'acquisto di terreni agricoli da parte di persone all'estero non sia più soggetto alle restrizioni della Lex Koller, la legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11) limita dal canto suo l'acquisto di tali terre con l'applicazione del principio del «coltivatore diretto», valido anche per i cittadini svizzeri, cosicché gli acquisti da parte di persone provenienti dai nuovi Stati membri dell'UE saranno praticamente impossibili, perché questi Stati non sono limitrofi alla Svizzera.

3.1.7.3 Permessi di breve durata non soggetti a contingente (soggiorno inferiore a quattro mesi)

Alle persone che soggiornano in Svizzera meno di quattro mesi la Svizzera può continuare ad applicare, per tutto il periodo transitorio, le condizioni di cui all'arti-

colo 23 della legge del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS 142.20) applicabili finora, come pure la priorità dei lavoratori indigeni e il controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro. Possono pertanto ottenere un permesso di durata limitata a quattro mesi indipendentemente dai contingenti massimi soltanto i lavoratori ben qualificati richiesti dal mercato del lavoro svizzero.

Per contro i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata che non soddisfano le condizioni in materia di qualifiche di cui all'articolo 23 LStr sono ammessi unicamente nell'ambito dei contingenti di cui al numero 3.1.7.1.

3.1.7.4 Lavoratori indipendenti

Dal 1° gennaio 2007, i lavoratori indipendenti dei nuovi Stati membri beneficiano della libertà di stabilirsi all'interno dell'UE. L'Atto di adesione dell'UE per i nuovi Stati membri non prevede periodi transitori per i lavoratori indipendenti. La Svizzera tratta i lavoratori indipendenti della Bulgaria e della Romania alla stregua di quelli provenienti dai dieci Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004, applicando i contingenti previsti per loro soltanto durante la prima fase del regime transitorio, ovvero nei primi due anni dall'entrata in vigore del Protocollo II. In seguito, i lavoratori indipendenti possono muoversi liberamente sul mercato del lavoro non essendo per loro applicati la priorità degli indigeni e il controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro.

3.1.7.5 Prestatori di servizi

Come l'ALC, anche il Protocollo II prevede una liberalizzazione parziale della fornitura di prestazioni di servizi. Nei settori in cui esiste un accordo in materia tra la Svizzera e l'UE, la prestazione di servizi non deve essere ostacolata dalle disposizioni del Protocollo II. È ad esempio il caso dell'Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici o dell'Accordo sul trasporto aereo e terrestre. Alle persone che forniscono servizi in virtù di tali accordi, il Protocollo II garantisce il diritto d'ingresso e di soggiorno per la durata dell'attività (prestazione di servizi).

Il Protocollo II prevede inoltre il diritto del prestatore di servizi (lavoratori dipendenti e autonomi) di recarsi in uno Stato terzo e di fornirvi prestazioni per un periodo limitato (90 giorni lavorativi per anno civile). Ai seguenti settori sono applicabili, al massimo fino alla fine del periodo transitorio, la priorità dei lavoratori nazionali e i controlli delle condizioni di retribuzione e di lavoro:

- costruzioni e settori collegati;
- attività dei servizi connessi all'orticoltura;
- servizi di pulizia;
- servizi di vigilanza.

Nel contempo tali settori possono mantenere, per tutta la durata del periodo transitorio, le attuali condizioni in materia di qualifiche di cui all'articolo 23 LStr. I prestatori di servizi operanti in questi settori devono pertanto richiedere un permesso, mentre per gli altri settori è sufficiente una notifica.

3.1.8 Sicurezza sociale

3.1.8.1 Coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale

3.1.8.1.1 Situazione iniziale

In virtù dell'ALC, le relazioni in materia di sicurezza sociale tra la Svizzera e l'UE sono regolate – dal giugno 2002 con i 15 Stati allora membri dell'UE e dall'aprile 2006 con i 10 nuovi Stati membri – dalle relative norme di coordinamento dell'UE. Queste ultime sono contenute nei regolamenti (CEE) 1408/71 (disposizioni di diritto materiale) e 574/72 (disposizioni d'applicazione) e riguardano tutti i rami d'assicurazione tradizionali (malattie – inclusi gli infortuni non professionali – e maternità, invalidità, vecchiaia, decesso – prestazioni per i superstiti –, infortuni e professionali e malattie non professionali, disoccupazione e prestazioni familiari). «Coordinamento» significa che gli Stati contraenti devono rispettare, nell'applicazione delle loro leggi sulle assicurazioni sociali, determinati principi comuni (ad es. il divieto di qualsiasi discriminazione legata alla cittadinanza, il versamento di prestazioni in denaro all'estero, la totalizzazione dei periodi di assicurazione per soddisfare l'esigenza della durata minima di assicurazione, l'assistenza reciproca in materia di prestazioni dell'assicurazione malattie e infortuni), ma che per il resto sono liberi di organizzare le loro leggi secondo le loro esigenze. Le regole di coordinamento e le particolarità strutturali dell'ALC sono descritte nel messaggio del 23 giugno 1999⁶⁹ concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE.

3.1.8.1.2 Obiettivo e svolgimento dei negoziati

I negoziati riguardavano l'integrazione della Bulgaria e della Romania nel coordinamento esistente in materia di assicurazioni sociali tra la Svizzera e la CE. Questo coordinamento doveva attenersi alle stesse norme già convenute con gli Stati dell'UE-25 e gli adeguamenti dovevano pertanto limitarsi agli ambiti per i quali erano già previste regolamentazioni speciali nell'ALC.

3.1.8.2 Risultati dei negoziati

3.1.8.2.1 Aspetti generali

Con il Protocollo II, la Bulgaria e la Romania diventano Parti contraenti dell'ALC e sono menzionate nell'allegato II (sicurezza sociale) all'ALC. Il regolamento comunitario che regge l'adesione della Bulgaria e della Romania è iscritto nella lista dell'acquis comunitario contenuta nell'allegato II dell'Accordo, e gli allegati ai regolamenti (CEE) n. 1408/71 e n. 574/72 sono completati mediante l'inclusione di questi Stati. La Convenzione bilaterale di sicurezza sociale già conclusa con la Bulgaria è sospesa (art. 20 ALC) ed è sostituita da norme di coordinamento dell'ALC nei casi in cui quest'ultimo disciplina la stessa materia. Essa resta applicabile ai casi che non sono contemplati dall'ALC. Le norme di coordinamento in

⁶⁹ FF 1999 5092

materia di sicurezza sociale sono interamente applicabili dall'entrata in vigore del Protocollo II, senza periodi transitori, ad eccezione delle disposizioni transitorie dell'assicurazione contro la disoccupazione.

3.1.8.2.2 Le norme di coordinamento e le loro conseguenze per le assicurazioni sociali svizzere

Il diritto in materia di coordinamento della CE e le sue conseguenze per le assicurazioni sociali svizzere sono commentati in dettaglio nel messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE⁷⁰. L'allegato II all'ALC è stato nel frattempo modificato da due decisioni del Comitato misto: decisione 2/2003 del 15 luglio 2003⁷¹ e decisione 1/2006 del 6 luglio 2006⁷². Qui di seguito saranno trattate unicamente le disposizioni dell'ALC toccate dall'estensione alla Bulgaria e alla Romania.

3.1.8.2.3 Assicurazione malattie

La Bulgaria e la Romania non hanno auspicato di poter usufruire di norme particolari⁷³ convenute nei confronti di determinati Stati. Si applicheranno quindi le normali disposizioni in materia di coordinamento.

3.1.8.2.4 Assicurazione vecchiaia e superstiti

L'ALC obbliga la Svizzera ad autorizzare i cittadini degli Stati contraenti, in virtù del principio della parità di trattamento, ad affiliarsi all'AVS/AI facoltativa. In occasione della revisione dell'assicurazione facoltativa, il Parlamento ha deciso di eliminare la possibilità per le persone residenti nell'UE di affiliarsi a questa assicurazione. Dall'entrata in vigore del Protocollo II all'ALC questa disposizione si applica quindi anche ai nuovi Stati membri dell'UE. Per le persone già assicurate è prevista una regolamentazione transitoria analoga a quella applicata dall'entrata in vigore dell'ALC.

3.1.8.2.5 Previdenza professionale

In base alla regolamentazione istituita dall'ALC, il versamento in denaro della prestazione di uscita dal regime obbligatorio al momento in cui la persona assicurata lascia la Svizzera non è più possibile una volta scaduto il periodo transitorio di cinque anni, ovvero a partire dal 1° giugno 2007, se gli assicurati sono obbligatoriamente affiliati a un'assicurazione pensione in uno Stato della CE. La regolamentazione sarà applicata alla Bulgaria e alla Romania a partire dall'entrata in vigore del Protocollo II.

⁷⁰ FF **1999** 5092, n. 273.22 e 273.23

⁷¹ RU **2004** 1277

⁷² RU **2006** 5851

⁷³ FF **1999** 5092, n. 273.232

3.1.8.2.6 Assicurazione contro la disoccupazione

Per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione, le disposizioni che la Svizzera applica attualmente ai cittadini dell'UE-25 saranno valide anche per i cittadini della Romania e della Bulgaria. Durante un periodo transitorio di sette anni, simile a quelli in vigore con l'UE-15 e l'UE-10, i cittadini bulgari e rumeni titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L CE/AELS) non avranno, in caso di disoccupazione, il diritto di totalizzare i periodi di contribuzione effettuati in un altro Paese dell'UE per poter percepire prestazioni di disoccupazione in Svizzera. I loro contributi di disoccupazione versati in Svizzera saranno invece retrocessi al loro Paese d'origine.

3.1.8.2.7 Importanza per la Svizzera dell'allegato II al Protocollo II

Il coordinamento stabilito tra la sicurezza sociale svizzera e quella dei nuovi Stati membri dell'UE unifica e migliora la protezione dei cittadini svizzeri in materia di assicurazioni sociali in questi Stati e quella dei nuovi cittadini comunitari in Svizzera.

3.1.9 Riconoscimento dei diplomi

3.1.9.1 Introduzione

Con la loro adesione all'UE, la Bulgaria e la Romania partecipano a pieno titolo al sistema europeo di riconoscimento dei diplomi. Le direttive 2006/100/CE e 2006/101/CE contengono le basi legali comunitarie per il riconoscimento dei diplomi che devono essere modificati in seguito all'adesione della Bulgaria e della Romania. Tali atti saranno ripresi anche nell'allegato III all'ALC.

Le direttive dell'UE determinanti in materia di riconoscimento dei diplomi indicano le condizioni richieste affinché un cittadino di uno Stato membro dell'UE possa, in base a una formazione attestata, esercitare un'attività professionale regolamentata, ossia riservata ai titolari di diplomi statali riconosciuti.

Il quadro delle relazioni tra la Svizzera e l'UE in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali è in evoluzione: parallelamente all'estensione della libera circolazione delle persone alla Bulgaria e alla Romania, la Svizzera e la Commissione europea negoziano (accanto ad altre iscrizioni) un recepimento della direttiva 2005/36/CE nell'allegato III all'ALC. Di conseguenza, al momento dell'entrata in vigore del Protocollo II relativo alla Bulgaria e alla Romania, il riconoscimento dei diplomi tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE dovrebbe già essere regolamentato dalla direttiva 2005/36/CE. La procedura di recepimento della direttiva 2005/36/CE nell'allegato III all'ALC non è tuttavia ancora terminata al momento della redazione del presente messaggio. La sua conclusione è tuttavia prevista prima dell'entrata in vigore del Protocollo II.

3.1.9.2 Estensione dell'ALC nell'ambito del riconoscimento dei diplomi

L'allegato III all'ALC rinvia a diversi sistemi di riconoscimento di diplomi (sistema generale di riconoscimento, sistema settoriale di riconoscimento e riconoscimento basato sull'esperienza professionale) che disciplinano i diritti dei cittadini svizzeri e dei cittadini dell'UE; questi sistemi si applicano alle professioni regolamentate. Quando la direttiva 2005/36/CE sarà ripresa nell'allegato III all'ALC, anche gli aspetti relativi al riconoscimento delle qualifiche professionali dei prestatori temporanei di servizi saranno disciplinati da questo allegato.

Per quanto riguarda il riconoscimento dei diplomi, l'estensione della libera circolazione delle persone alla Bulgaria e alla Romania consiste concretamente nel recepimento, nell'allegato III all'ALC, delle direttive 2006/100/CE e 2006/101/CE. La prima direttiva modifica un gran numero di direttive già riprese nell'allegato III all'ALC⁷⁴ e la direttiva 2005/36/CE. La direttiva 2006/101/CE modifica le direttive 74/556/CEE e 74/557/CEE relative alla distribuzione di prodotti tossici, ugualmente riprese nell'allegato III ALC.

Le direttive 2006/100/CE e 2006/101/CE prevedono sostanzialmente la partecipazione della Bulgaria e della Romania al sistema instaurato dalle direttive citate nel paragrafo precedente. Per quanto riguarda il sistema settoriale di riconoscimento, stilano la lista dei titoli che la Svizzera dovrebbe riconoscere automaticamente.

3.1.9.3 Riserva della Svizzera in materia di riconoscimento dei diplomi di ostetrica e di infermiere responsabile dell'assistenza generale

Le informazioni dettagliate sui diplomi rumeni e bulgari di ostetrica e di infermiere responsabile dell'assistenza generale sono disponibili solo da poco tempo e sono attualmente all'esame delle autorità responsabili (UFFT, Croce Rossa). Un'eventuale riserva unilaterale della Svizzera sarà aggiunta al Protocollo II nella forma di una corrispondente dichiarazione.

3.1.9.4 Risultati dei negoziati

Nell'ambito dei negoziati volti a integrare la direttiva 2005/36/CE nell'allegato III ALC, si è deciso di integrare allo stesso tempo anche le direttive 2006/100/CE e 2006/101/CE. Queste ultime saranno probabilmente integrate nell'allegato III ALC prima dell'entrata in vigore del Protocollo II. In tal modo si evitano ritardi dovuti a una seconda procedura di modifica subito dopo l'entrata in vigore del Protocollo II.

⁷⁴ In particolare le direttive 89/48/CEE, 92/51/CEE e 99/42/CE modificate dalla direttiva 2001/19/CE, relativa al sistema generale di riconoscimento, e le direttive settoriali 77/249/CEE e 98/5/CE applicabili agli avvocati, la direttiva 93/16/CEE applicabile ai medici, le direttive 77/452/CEE e 77/453/CEE applicabili agli infermieri responsabili dell'assistenza generale, le direttive 78/686/CEE e 78/687/CEE applicabili ai dentisti, le direttive 78/1026/CEE e 78/1027/CEE applicabili ai veterinari, le direttive 80/154/CEE e 80/155/CEE applicabili alle ostetriche, le direttive 85/432/CEE e 85/433/CEE applicabili ai farmacisti, e la direttiva 85/384/CEE applicabile agli architetti.

Poiché l'allegato III all'ALC non è modificato dal Protocollo II, ma da una procedura separata nell'ambito del Comitato misto istituito dall'ALC, il Protocollo II contiene soltanto un rinvio generale nel quale si rammenta che le parti intendono applicare reciprocamente il sistema di riconoscimento dei diplomi secondo quanto previsto attualmente nell'ALC e di conseguenza anche l'allegato III. Le disposizioni relative al riconoscimento dei diplomi concordate tra la Svizzera, da una parte, e la Bulgaria e la Romania, dall'altra, non entreranno in vigore a partire dalla data della decisione del Comitato misto istituito dall'ALC, bensì soltanto con l'entrata in vigore del Protocollo II.

3.2 Importanza per la Svizzera dell'estensione della libera circolazione alla Bulgaria e alla Romania

3.2.1 Sul piano economico e politico

Grazie agli Accordi bilaterali I conclusi con l'UE la Svizzera può accedere con maggiore facilità al mercato interno dell'UE. Essa usufruisce in gran parte degli stessi vantaggi concessi agli Stati membri dell'UE. Le esperienze maturate dall'entrata in vigore dell'ALC e in particolare dall'introduzione della libera circolazione completa delle persone, il 1° giugno 2007, nei confronti degli Stati dell'UE 15, degli Stati dell'AELS nonché di Cipro e Malta, sono illustrate al numero 2.1.

L'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania è in linea con la politica europea e migratoria del nostro Collegio. Ogni previsione riguardo all'immigrazione di cittadini di questi due Stati e al suo impatto sul mercato del lavoro sarebbe piuttosto azzardata. Di conseguenza riveste un'importanza particolare il periodo transitorio con le limitazioni relative al mercato del lavoro e la clausola di salvaguardia.

Grazie all'estensione dei sette Accordi bilaterali I alla Bulgaria e alla Romania, la Svizzera beneficia di un accesso al mercato interno dell'UE ulteriormente allargato, il che è particolarmente importante per la nostra crescita economica. L'estensione permette un accesso privilegiato ai potenziali consumatori di questi due Paesi. Grazie al Protocollo II, le imprese svizzere beneficeranno delle medesime opportunità di reclutare lavoratori bulgari e rumeni di cui godono le imprese dell'UE. La flessibilità del mercato del lavoro svizzero lascia ben sperare che la nostra economia trarrà profitto dal potenziale di manodopera a disposizione nei nuovi Stati membri dell'UE.

Nella prima fase è cruciale la possibilità di mantenere le restrizioni di accesso al mercato del lavoro nazionale (contingenti, priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro) durante i primi sette anni dall'entrata in vigore del Protocollo II. I contingenti massimi convenuti impediscono un'impennata dell'immigrazione e contribuiscono a mantenere l'equilibrio sul mercato del lavoro. Perciò vengono progressivamente innalzati da 362 a 1207 i contingenti per i permessi annuali, e da 3620 a 11 664 quelli per i permessi di soggiorno di breve durata. In virtù della clausola di salvaguardia speciale sancita all'articolo 10 capoverso 4 ALC, la Svizzera ha inoltre la possibilità di stabilire nuovi tetti massimi fino a dieci anni dall'entrata in vigore del Protocollo II. Per l'effettivo utilizzo dei contingenti è decisivo l'andamento dell'economia.

La priorità dei lavoratori indigeni e il controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro rivestono grande importanza durante il periodo transitorio. Tali misure sono

atte a evitare pressioni salariali sui lavoratori indigeni. Inoltre nel 2006 sono state rafforzate le misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone in vigore dal 1° giugno 2004, applicabili sia ai lavoratori svizzeri che ai lavoratori d'origine straniera. Tali misure consentono di prevenire l'erosione delle condizioni salariali e lavorative e garantiscono una protezione globale del mercato del lavoro svizzero.

Nell'ambito delle assicurazioni sociali, le spese supplementari saranno probabilmente contenute. La crescente immigrazione di persone in età lavorativa a breve e medio termine dovrebbe addirittura generare effetti positivi per l'AVS. Nel complesso l'estensione dell'ALC dovrebbe ripercuotersi positivamente sul mercato del lavoro svizzero e, di conseguenza, sull'economia. Sul piano economico complessivo, tali effetti risulteranno tanto più positivi quanto più sarà elevato il livello di qualifica degli immigrati. Le differenti norme applicate durante il periodo transitorio e le misure di accompagnamento all'ALC costituiscono uno scudo efficace contro l'aumento incontrollato dell'immigrazione e le ripercussioni negative sulle condizioni di lavoro dei lavoratori indigeni. In un'ottica a lungo termine va precisato che secondo le previsioni demografiche la libera circolazione delle persone provenienti dai nuovi Stati membri sarà totale proprio quando l'economia svizzera dovrà fare i conti con una certa diminuzione della popolazione attiva.

La mancata realizzazione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Bulgaria e la Romania porterebbe a uno squilibrio nelle relazioni contrattuali tra la Svizzera e i ventisette Stati dell'UE. L'UE costituisce infatti un mercato interno comune a tutti i suoi Stati membri e non accetterebbe una disparità di trattamento dei suoi cittadini, fatte salve disposizioni transitorie negoziate fra tutte le parti interessate. Si rischierebbe allora la disdetta dell'ALC da parte dell'UE, il che farebbe scattare la cosiddetta «clausola ghigliottina», definita dall'articolo 25 capoverso 4 ALC, in virtù della quale tutti gli accordi settoriali conclusi nel 1999 sarebbero abrogati. Le conseguenze per la nostra economia sarebbero gravi.

3.2.2 Misure d'integrazione

L'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri solleva la domanda dell'eventuale necessità di prevedere ulteriori misure d'integrazione.

Gli articoli 4 e 53-58 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr), in vigore dal 1° gennaio 2008, fissano per la prima volta in una legge federale i principi e le competenze della politica di integrazione. L'integrazione è definita quale processo che coinvolge sia la popolazione svizzera sia quella straniera. Le persone immigrate sono tenute a rispettare i nostri valori costituzionali, a osservare le nostre leggi e a fare il possibile per integrarsi, segnatamente partecipando alla vita lavorativa e imparando una lingua nazionale. La popolazione svizzera, dal canto suo, deve dimostrare apertura. Scopo dell'integrazione è di garantire agli stranieri pari diritti nella partecipazione alla vita economica, sociale e culturale. Lo Stato è chiamato ad abbattere le barriere giuridiche e strutturali che possono ostacolare il processo integrativo. L'ALC costituisce un importante passo in tale direzione, garantendo in larga misura pari diritti ai cittadini dell'UE.

Ai cittadini degli Stati membri dell'UE e ai loro familiari, nonché ai lavoratori distaccati in Svizzera da un datore di lavoro con domicilio o sede in uno di questi Stati, la LStr si applica solo se l'ALC non contiene disposizioni derogatorie o se la LStr prevede disposizioni più favorevoli (art. 2 cpv. 2 LStr). Le disposizioni relative all'integrazione non si applicano nel contesto del rilascio, del rifiuto o della proroga dei permessi di soggiorno (art. 54 cpv. 1 LStr). Di conseguenza, i cittadini di Stati dell'UE/AELS non possono essere obbligati a frequentare un corso di lingua o d'integrazione e non possono essere stabilite condizioni d'ammissione speciali per i consulenti religiosi o gli insegnanti di lingua e cultura dei Paesi d'origine.

Soprattutto per quanto concerne la promozione dell'integrazione, le disposizioni della LStr sull'integrazione sono invece più favorevoli anche per i cittadini dell'UE/AELS rispetto alla disciplina prevista dall'ALC. La promozione dell'integrazione è un compito trasversale da realizzare sfruttando le strutture esistenti, sulla base di una collaborazione coordinata tra Confederazione, Cantoni, Comuni, parti sociali, organizzazioni non governative e organizzazioni di stranieri.

Il 22 agosto 2007 il nostro Collegio ha approvato un pacchetto di oltre 45 misure d'integrazione concrete per colmare le lacune nel settore. Tale piano d'azione, elaborato da diversi uffici e dipartimenti sotto la direzione dell'UFM, pone l'accento principalmente sulla promozione della lingua, della formazione e del lavoro. Ulteriori progetti concernono la pianificazione territoriale e l'alloggio (sviluppo dei quartieri), lo sport e la salute, nonché la prevenzione della violenza e del razzismo. È possibile adottare misure speciali qualora appaia necessaria una promozione particolare. L'ordine di priorità per gli anni 2008–2011 emanato dal DFGP prevede sussidi di 14 milioni di franchi annui (16 milioni a partire dal 2009) per corsi di lingua, offerte formative, centri specializzati per l'integrazione nonché progetti pilota.

La necessità di attuare misure d'integrazione dipende segnatamente dal livello d'istruzione, dalle qualifiche professionali e dalle conoscenze di una lingua nazionale. Nel 2004, nell'ottica della prima estensione dell'UE ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, l'allora Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES) elaborò un rapporto dal quale risultò che la popolazione di questi Paesi possiede un livello d'istruzione paragonabile a quello della popolazione svizzera. Il rapporto stimava inoltre che quasi la metà di queste persone hanno conoscenze della lingua tedesca o francese, per cui la necessità di corsi linguistici e integrativi concerne solo una parte degli immigrati. Tale necessità può essere fronteggiata nel quadro delle offerte integrative esistenti. L'apprendimento tempestivo della lingua locale è una condizione sine qua non per l'integrazione sociale (comunicazione, contatti con la popolazione indigena, attenuazione degli attriti generati dalla coabitazione), come pure per l'integrazione nel mercato del lavoro.

3.3 Adeguamento del diritto svizzero

3.3.1 Circolazione delle persone in senso stretto

3.3.1.1 Diritto in materia di stranieri

L'estensione della libera circolazione non rende necessari adeguamenti della legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20) giacché l'estensione del campo d'applicazione personale è presa automaticamente in considerazione dal tenore dell'articolo 2 capoverso 2 LStr.

Ai cittadini dell'UE la LStr si applica soltanto nella misura in cui l'ALC, inclusi i diversi protocolli, non disponga altrimenti o la legge preveda disposizioni più favorevoli. La LStr si applica pertanto a queste persone soltanto in via sussidiaria. L'articolo 2 capoverso 2 LStr garantisce loro uno statuto giuridico in ogni caso pari a quello di tutti gli altri stranieri (principio della nazione più favorita). Tale principio è sancito pure all'articolo 12 ALC, secondo cui devono rimanere valide le disposizioni più favorevoli del diritto nazionale.

3.3.1.2 Acquisto di immobili

Non è necessario modificare la Lex Koller (LAFE; RS 211.412.41).

3.3.2 Sicurezza sociale

3.3.2.1 Diritto federale

3.3.2.1.1 Trasposizione generale

Affinché le disposizioni di coordinamento concordate nell'ALC siano valide parallelamente alle prescrizioni legali nazionali e prevalgano su disposizioni legali contrarie, in ogni legge relativa alle assicurazioni sociali è stato precisato che l'Accordo e gli atti giuridici che vi sono designati sono vincolanti (cfr. il messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE⁷⁵). Queste cosiddette disposizioni di rinvio sono ora integrate con l'indicazione che le stesse normative sono applicabili ai nuovi membri dell'UE e ai loro cittadini.

L'ALC non è automaticamente applicabile ai nuovi Stati membri dell'UE. Poiché l'estensione di questo Accordo di regola avviene a distanza di tempo, il concetto di «Stati membri dell'UE» non corrisponde sempre agli Stati membri ai quali è applicabile l'ALC. Per evitare equivoci è dunque opportuno integrare nelle leggi nazionali interessate una definizione di questo concetto. Si garantisce così che la designazione utilizzata sia riferita soltanto agli Stati membri dell'UE menzionati dall'ALC.

Le modifiche di cui sopra concernono le seguenti disposizioni legali:

- articolo 153a della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10);
- articolo 80a della legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20);
- articolo 32 della legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC; RS 831.30);
- articolo 89a capoversi 1 e 2 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40);

⁷⁵ FF 1999 5092, n. 275.211

- articolo 25*b* capoversi 1 e 3 della legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Legge sul libero passaggio; RS 831.42);
- articolo 95*a* della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10);
- articolo 115*a* della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20);
- articolo 28*a* della legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (LIPG; RS 834.1);
- articolo 23*a* della legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1);
- articolo 24 della legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (LAFam; RS 836.2);
- articolo 83 capoverso 1 lettera n^{bis} e articolo 121 della legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI; RS 837.0).

Nel seguito sono spiegate più dettagliatamente le singole modifiche della LAVS.

3.3.2.1.2 Legge sull'AVS

Assicurazione facoltativa: nel quadro della revisione dell'AVS/AI facoltativa, il Parlamento ha deciso di sopprimere la possibilità di affiliarsi all'assicurazione per le persone residente nel territorio dell'UE. Non appena l'ALC sarà applicabile anche alla Bulgaria e alla Romania, l'assicurazione facoltativa sarà soppressa anche in questi Stati. Analogamente a quanto avvenuto in occasione dell'ultima estensione dell'ALC ai 10 nuovi Stati membri dell'UE, bisogna inserire nella LAVS una nuova disposizione transitoria per gli affiliati all'assicurazione facoltativa che risiedono in Bulgaria o in Romania (cfr. il messaggio del 1° ottobre 2004 concernente l'approvazione del Protocollo all'Accordo di libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Comunità europea, n. 5.2.1.2). Conformemente al capoverso 1 della disposizione transitoria, le persone residenti in Bulgaria e Romania che al momento dell'entrata in vigore del Protocollo II sono affiliate all'assicurazione facoltativa restano assicurate per un massimo di ulteriori sei anni consecutivi. Le persone che al momento della revisione hanno più di 50 anni possono restare assicurate fino al raggiungimento dell'età pensionabile legale. Il capoverso 2 disciplina le prestazioni assistenziali per i cittadini svizzeri. Le prestazioni cui si è acquisito il diritto anteriormente all'entrata in vigore delle presenti modifiche continueranno ad essere versate fintantoché saranno adempiute le condizioni di reddito. Il loro importo non verrà però più aumentato.

3.3.2.2 Diritto cantonale

Per la trasposizione delle prescrizioni di coordinamento nel diritto cantonale si rinvia al messaggio sugli accordi bilaterali I⁷⁶.

3.3.3 Riconoscimento dei diplomi

A livello federale saranno necessari alcuni adeguamenti degli atti legislativi nei quali è stato trasposto l'ALC. Si tratta soprattutto dell'allegato alla legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA; RS 935.61) e dell'ordinanza del 27 giugno 2007 sui diplomi, la formazione, il perfezionamento e l'esercizio della professione nelle professioni mediche universitarie (RS 811.112.0).

3.4 Ripercussioni

3.4.1 Ripercussioni finanziarie

3.4.1.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto

Il Protocollo II non comporta ripercussioni finanziarie nell'ambito della libera circolazione delle persone in senso stretto.

3.4.1.2 Sicurezza sociale

3.4.1.2.1 Aspetti generali

Il numero di cittadini dei due nuovi Stati contraenti residenti in Svizzera, pari a circa 6000 persone (stato al 31.12.2006), è piuttosto modesto, così come quello degli assicurati iscritti nel registro della Centrale di compensazione a Ginevra (ottobre 2007: 6532 cittadini bulgari e 13 045 cittadini rumeni).

Queste cifre potrebbero aumentare, in seguito alla progressiva apertura del mercato del lavoro, fino alla completa libertà di circolazione dopo il termine del periodo di transizione. Le conseguenze e l'evoluzione delle spese legate alla completa libertà di circolazione sono difficili da stimare in quanto dipendono da diversi fattori. Le cifre riportate di seguito illustrano le conseguenze finanziarie. Occorre precisare che in generale, in confronto alle spese annuali delle assicurazioni sociali svizzere nel loro insieme e tenuto conto del numero relativamente modesto stimato di persone interessate, le conseguenze finanziarie saranno limitate. Allo stesso modo, rispetto ai costi generati oggi dall'applicazione dell'ALC, anche le conseguenze di questa estensione sono poco importanti. Va inoltre rilevato che l'arrivo di lavoratori stranieri sul mercato del lavoro svizzero ha conseguenze positive sui rami delle assicurazioni sociali finanziati con il sistema di ripartizione. Poiché, tuttavia, i contributi e i premi danno diritto a prestazioni a più o meno lungo termine, è presumibile che il coordinamento del nostro sistema di assicurazioni sociali con i nuovi Stati membri porterà nel complesso un leggero aumento delle spese delle assicurazioni. Le conse-

⁷⁶ FF 1999 5092, n. 275.22

guenze finanziarie sulla sicurezza sociale svizzera non devono peraltro essere considerate isolatamente, bensì nel contesto globale dei vantaggi che il mercato del lavoro e l'economia traggono dall'ALC.

3.4.1.2.2 Assicurazione malattie

Gli interessi sugli anticipi accordati nell'ambito dell'assistenza reciproca in materia di prestazioni sono a carico della Confederazione. L'organo di gestione, l'Istituzione comune LAMal, stima che i costi supplementari che ne deriveranno ammonteranno a 120 000 franchi all'anno. Le riduzioni di premi a favore di assicurati residenti nei due nuovi Stati membri dovrebbero comportare per la Confederazione e i Cantoni un aumento trascurabile delle spese.

3.4.1.2.3 Previdenza per la vecchiaia e i superstiti e assicurazione invalidità

Come detto, per un'assicurazione sociale finanziata come l'AVS/AI con un sistema di ripartizione, l'arrivo di lavoratori stranieri reso possibile da questa estensione dell'ALC avrà inizialmente degli effetti positivi.

I costi supplementari che interverranno in un secondo tempo derivano principalmente dal versamento di rendite AVS/AI al di fuori della Svizzera. Per la Bulgaria, il versamento di rendite all'estero è già previsto dall'Accordo bilaterale sulla sicurezza sociale. Le rendite saranno ora esportate anche per i cittadini rumeni e il rimborso dei contributi AVS sarà soppresso. In una prima fase (da 30 a 40 anni) si prevedono risparmi dovuti, da un lato, alla soppressione del rimborso dei contributi e, dall'altro, al fatto che la somma dei contributi percepiti sarà più elevata della somma delle rendite versate. Successivamente, i costi, stimati in base al numero attuale di assicurati, raggiungeranno progressivamente i 10,1 milioni di franchi all'anno (rendite di vecchiaia e superstiti [incluse le rendite per i figli]: 7,7 milioni; rendite AI: [incluse le rendite per i figli]: 2,4 milioni). La Confederazione assume 2,5 milioni di questo totale, mentre il resto è finanziato dalle assicurazioni e dai contributi.

Per quanto riguarda le spese supplementari dovute all'esportazione di quarti di rendita, le esperienze fatte indicano che sono trascurabili. Gli assegni per grandi invalidi dell'AVS dovranno ora essere versati anche agli aventi diritto residenti in Svizzera che ricevono una rendita bulgara o rumena. Questi casi dovrebbero essere limitati e quindi rappresentare costi relativamente irrilevanti. La soppressione del termine di attesa per le prestazioni complementari dovrebbe tradursi complessivamente in costi supplementari minimi poiché i beneficiari di rendite stranieri possono venire in Svizzera soltanto se dispongono di mezzi finanziari sufficienti per sopperire ai propri bisogni.

3.4.1.2.4 Assicurazione contro gli infortuni

Nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni, gli oneri dovuti agli interessi sugli anticipi accordati nell'ambito dell'assistenza reciproca in materia di prestazioni tra gli Stati dell'UE sono a carico della Confederazione. I costi supplementari conse-

guenti all'adesione dei due nuovi Stati membri dovrebbero comunque essere trascurabili. Non è possibile fare una stima degli eventuali costi supplementari dovuti alle indennità per malattie professionali. Le esperienze fatte finora con l'ALC non forniscono elementi sufficienti per poter quantificare questi costi.

3.4.1.2.5 Assicurazione contro la disoccupazione

Considerate le esperienze acquisite nell'ambito dell'UE-15 e dell'UE-10, da cui è risultato che i costi allora previsti in materia di assicurazione contro la disoccupazione (AD) non si sono confermati, non bisognerà attendersi – con l'estensione della libera circolazione delle persone ai nuovi Paesi membri dell'UE – un aumento considerevole dei costi dell'AD, tanto più che la Svizzera garantirà ai nuovi Stati membri, soprattutto per i soggiorni di breve durata, soltanto contingenti ridotti. Prendendo come base di calcolo i contingenti concessi per il primo anno d'applicazione del Protocollo II, le spese supplementari per l'AD dovrebbero ammontare a 3,5 milioni di franchi. Alla fine del periodo transitorio, quando i contingenti saranno stati portati a 1207 unità per i permessi a lungo termine e a 11 664 per i permessi a breve termine, tali costi potrebbero raggiungere circa 12,5 milioni di franchi. Queste cifre includono i rimborsi ai Paesi d'origine dei contributi AD dei lavoratori con contratti di durata inferiore a un anno (ossia circa 1,5 milioni di franchi all'inizio del periodo transitorio e 5,5 milioni alla fine).

3.4.1.2.6 Assegni familiari

Diritto federale: devono essere esportati anche gli assegni per l'economia domestica versati ai lavoratori agricoli la cui famiglia risiede in uno dei nuovi Stati membri. Le conseguenze finanziarie saranno tuttavia minime, sia perché il numero di aziende in questo settore è in diminuzione sia perché l'assunzione di lavoratori dei due nuovi Stati membri andrebbe nella maggior parte dei casi a scapito di altri cittadini dell'UE.

Assegni cantionali: per mancanza di dati, non è possibile stimare le eventuali spese supplementari nell'ambito degli assegni familiari cantionali.

3.4.1.3 Riconoscimento dei diplomi

In funzione dell'aumento delle domande di riconoscimento e della complessità dei casi, è possibile che l'entrata in vigore del Protocollo II all'ALC cagioni un bisogno supplementare di risorse in materia di personale presso l'UFFT (cfr. n. 3.4.2.3).

3.4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

I compiti supplementari legati all'attuazione del Protocollo II saranno svolti in linea di massima con il personale attualmente impiegato nei dipartimenti interessati.

3.4.2.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto

Il lavoro supplementare per l'attuazione dell'ALC e delle misure esecutive ordinate ai fini del coordinamento con i due nuovi Stati membri dell'UE richiede un posto di lavoro supplementare in seno all'UFM, da ricoprire facendo capo all'attuale effettivo del personale.

3.4.2.2 Sicurezza sociale

Il Protocollo II amplia solo minimamente le nostre relazioni internazionali in materia di sicurezza sociale. Non si prevede un aumento del lavoro amministrativo per gli istituti assicurativi o per la Confederazione.

La Cassa svizzera di compensazione e l'Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero, due istituzioni incaricate dell'applicazione delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale e che fungono da organismi di collegamento, necessitano di un posto di lavoro supplementare. Per l'applicazione delle riduzioni dei premi a favore di beneficiari di rendite e dei membri della loro famiglia, l'Istituzione comune LAMal non dev'essere dotata di nuovi posti, come neppure per gli altri compiti che le sono attribuiti in base all'articolo 18 capoversi 2^{bis}-2^{quater} LAMal (decisioni in merito a domande di esenzione dall'obbligo d'assicurazione, affiliazione d'ufficio a un assicuratore, sostegno fornito ai Cantoni nell'applicazione della riduzione dei premi).

3.4.2.3 Riconoscimento dei diplomi

L'estensione della libera circolazione delle persone alla Bulgaria e alla Romania dovrebbe comportare un aumento contenuto del fabbisogno di personale nel settore del riconoscimento dei diplomi. È prevedibile un aumento delle domande di riconoscimento. Anche se la libera circolazione sarà inizialmente limitata tramite contingenti, a partire dall'entrata in vigore del Protocollo II i cittadini rumeni o bulgari avranno il diritto di richiedere il riconoscimento dei loro diplomi. Come per il primo allargamento agli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004, infatti, per potere richiedere il riconoscimento di un diploma non sarà necessario disporre di un'unità di contingente. Ulteriori risorse di personale eventualmente necessarie saranno richieste nell'ambito del prossimo aggiornamento dell'allegato III all'ALC.

4 Risultati della consultazione

Il 23 gennaio 2008 è stata avviata la procedura di consultazione concernente il rinnovo dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altra sulla libera circolazione delle persone (ALC). La procedura, svoltasi per iscritto, si è conclusa il 27 febbraio 2008. Vi hanno partecipato la Conferenza dei governi cantonali (CdC), taluni governi cantonali e talune città, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dell'economia nonché altre organizzazioni interessate dall'ALC.

4.1 Rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Un'importante maggioranza dei partecipanti si esprime a favore del rinnovo dell'ALC e sottolinea principalmente la rilevanza politica ed economica di tale Accordo. Ritiene che il rinnovo sia necessario per proseguire con successo sulla via bilaterale. Tuttavia alcuni partecipanti alla consultazione appartenenti allo schieramento politico della sinistra e della destra condividono soltanto in parte il bilancio positivo del nostro Collegio.

Due partiti (PS e PCS) e vari sindacati e rappresentanti dei lavoratori vincolano il loro sostegno al rinnovo e all'estensione dell'Accordo alla condizione di rafforzare le misure collaterali. Anche molti altri partecipanti alla consultazione auspicano un rafforzamento delle misure collaterali. Tre partiti o organizzazioni (UDC, AUNS, UDF) esigono un referendum obbligatorio oppure si riservano il diritto di ricorrere al referendum facoltativo. Diversi rappresentanti del centro e della destra nonché la CdC sono esplicitamente contrari al rafforzamento delle misure collaterali in relazione al rinnovo dell'ALC.

4.2 Estensione alla Bulgaria e alla Romania

Tutti i partecipanti alla consultazione – salvo rare eccezioni – si sono espressi positivamente sui risultati dei negoziati conseguiti con il Protocollo II all'ALC e rilevano l'importanza che l'estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania riveste per l'economia e il mercato del lavoro svizzeri. Sono accolti con favore in particolare il regime transitorio previsto dal Protocollo, soprattutto le limitazioni poste all'accesso al mercato del lavoro e la possibilità di reintrodurre dei contingenti di permessi per un periodo supplementare di tre anni (clausola di salvaguardia speciale). Secondo i partecipanti, il Protocollo semplifica le procedure di reclutamento della manodopera nei due Stati e consente di migliorare il funzionamento e la flessibilità del mercato del lavoro svizzero, aprendo alle imprese svizzere un nuovo mercato d'esportazione comprendente una popolazione di 30 milioni di consumatori. L'estensione dell'Accordo è considerata un'opportunità per la Svizzera in quanto riconferma la via bilaterale approvata a più riprese dal popolo svizzero. Il rigetto del Protocollo comporterebbe una grave destabilizzazione delle nostre relazioni con l'UE e avrebbe conseguenze negative considerevoli per la nostra economia.

Come per il rinnovo dell'ALC, diversi partecipanti collegano il sostegno alla sua estensione alla Bulgaria e alla Romania alla richiesta di rafforzamento delle misure collaterali.

L'UDC e l'UDF esigono un referendum obbligatorio oppure si riservano il diritto di ricorrere al referendum facoltativo.

5 Costituzionalità e referendum facoltativo

5.1 Programma di legislatura

Il messaggio concernente l'approvazione del rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e della sua estensione ai due nuovi Stati membri figura, come oggetto annunciato nelle linee direttive (obiettivo 13), al numero 4.5.1 del messaggio del 23 gennaio 2008⁷⁷ sul programma di legislatura 2007 – 2011.

5.2 Rinnovo dell'Accordo

5.2.1 Decreto federale relativo all'approvazione e costituzionalità

L'Accordo del 1999 è stato stipulato tra la Svizzera e la CE con i suoi allora 15 Stati membri, successivamente aumentati a 25, per una durata iniziale di sette anni. Prima della scadenza dei sette anni la Svizzera ha la possibilità di pronunciarsi sul rinnovo dell'Accordo⁷⁸, mentre è previsto che l'UE lo rinnovi tacitamente. All'articolo 2 lettera a del decreto federale dell'8 ottobre 1999⁷⁹ che approva gli accordi settoriali l'Assemblea federale ha stabilito che il rinnovo dell'ALC dovrà avvenire per mezzo di un decreto federale che sottostà a referendum.

Con la disposizione esplicita e riferita in modo specifico all'ALC contenuta nel decreto federale dell'8 ottobre 1999, l'Assemblea federale ha anticipato la futura questione costituzionale e ha qualificato la decisione relativa al rinnovo dell'ALC come atto di diritto internazionale ai sensi dell'articolo 54 capoverso 1 Cost. e dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., giudicata sufficientemente importante da essere sottoposta a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. L'Assemblea federale parte dal presupposto che questa decisione dovrebbe soddisfare per analogia le condizioni previste all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Per questi motivi, la decisione relativa al rinnovo dell'ALC viene sottoposta a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

5.2.2 Misure di attuazione formali

In caso di rinnovo dell'ALC non sono necessarie ulteriori misure di attuazione. Ai sensi dell'articolo 25 capoverso 2 ALC, una notifica alle parti contraenti dell'ALC si rende necessaria soltanto nel caso in cui la Svizzera *non* intenda rinnovare l'Accordo.

⁷⁷ FF **2008** 597

⁷⁸ Art. 25 cpv. 2 ALC; Dichiarazione della Svizzera nell'atto finale relativo all'ALC; messaggio sugli accordi bilaterali I, FF **1999** 6128 segg., n. 147.1

⁷⁹ RU **2002** 1527

5.3 Estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania

5.3.1 Decreto di approvazione e costituzionalità

Le modifiche di legge necessarie all'attuazione del trattato sono inserite nel decreto di approvazione. In caso di referendum è quindi possibile sottoporre al popolo contemporaneamente il Protocollo II e le modifiche di legge. L'articolo 141a capoverso 2 Cost. prevede la possibilità di includere nel decreto le modifiche legislative necessarie per l'attuazione di un trattato soggetto al referendum facoltativo. Pertanto il decreto di approvazione è conforme alla Costituzione.

La costituzionalità del disegno di decreto di approvazione del Protocollo II all'ALC si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che attribuisce alla Confederazione la competenza globale di gestire gli affari esteri e la autorizza a concludere trattati con altri Paesi. La competenza dell'Assemblea federale per l'approvazione del decreto federale è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1-3 Cost., sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Il Protocollo II prevede l'estensione alla Bulgaria e alla Romania dell'Accordo del 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la CE e i suoi 25 Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone. Tale Accordo è denunciabile e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Tuttavia l'attuazione del Protocollo rende necessaria la modifica di diverse leggi federali.

Inoltre l'articolo 2 del decreto federale dell'8 ottobre 1999 che approva gli accordi bilaterali I (RU 2002 1527) statuisce che l'Assemblea federale decide, mediante un decreto federale che sottostà al referendum, l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone agli Stati che al momento della sua accettazione non appartenevano all'UE.

Per questo motivo il Protocollo II e le modifiche di legge necessarie per la sua attuazione sono sottoposte contemporaneamente al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

5.3.2 Misure legislative per l'attuazione

L'attuazione del Protocollo II richiede la modifica di dodici leggi federali:

- legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10);
- legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20);
- legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC; RS 831.30);
- legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40);

- legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Legge sul libero passaggio; RS 831.42);
- legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10);
- legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20);
- legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (LIPG; RS 834.1);
- legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1);
- legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (LAFam; RS 836.2);
- legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI; RS 837.0);
- legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati, LLCA; RS 935.61).

Le modifiche delle leggi di cui sopra si fondano sugli articoli 95, 104, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 121, e 196 numero 11 Cost.