

Estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 alla Bulgaria e alla Romania: protocollo aggiuntivo II all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)

Note esplicative per la consultazione

1. Contesto generale

Il 1° giugno 2002 sono entrati in vigore i sette accordi settoriali (Bilaterali I) conclusi tra la Svizzera e la Comunità europea (CE). In seguito all'allargamento dell'Unione europea (UE) a 25 Stati membri, avvenuto il 1° maggio 2004, sei dei sette accordi settoriali conclusi con la Svizzera sono stati automaticamente estesi ai nuovi Paesi membri dell'UE. Contrariamente a questi accordi, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) è un accordo misto concluso tra la Svizzera, da un lato, e la CE e i suoi Stati membri, dall'altro, nella data in cui è stato firmato l'accordo. La sua estensione ai nuovi Stati membri richiede quindi ulteriori negoziati con tutte le parti contraenti.

Tra il 16 luglio 2003 e il 7 aprile 2004 si sono svolti negoziati per l'estensione dell'ALC ai 10 Paesi che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004. Questi negoziati sono sfociati nella conclusione, in data 19 maggio 2004, di un primo protocollo aggiuntivo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (protocollo aggiuntivo I). Dall'entrata in vigore del protocollo, avvenuta il 1° aprile 2006, i cittadini di questi Stati beneficiano di un graduale accesso al mercato del lavoro svizzero.

Con l'adesione, il 1° gennaio 2007, della Bulgaria e della Romania, l'UE ha completato il suo quinto processo 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 aggiuntivo all'ALC (protocollo aggiuntivo II). Conformemente all'atto relativo alle condizioni di adesione dei nuovi Stati membri all'UE, la competenza di condurre negoziati su accordi con Stati terzi è stata delegata alla Commissione europea; quella di ratificarne i risultati spetterà invece al Consiglio dei ministri. Il 5 maggio 2006 quest'ultimo ha approvato il mandato negoziale della Commissione europea. In Svizzera, il mandato negoziale è stato firmato dal Consiglio federale il 22 maggio 2007. I lavori sono iniziati il 10 luglio 2007 - dopo la consultazione della Conferenza dei governi cantonali e delle Commissioni di politica esterna del Parlamento - e sono durati fino all'inizio del 2008.

L'estensione degli accordi settoriali all'UE allargata è uno degli obiettivi prioritari della politica europea del Consiglio federale. Grazie all'accesso al mercato comune allargato e in vista del futuro sviluppo demografico della Svizzera, l'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania avviene nell'interesse della Svizzera, della sua economia e del suo mercato del lavoro. La liberalizzazione del mercato del lavoro permetterà alle imprese svizzere di beneficiare di una maggiore disponibilità di manodopera e di non essere discriminate rispetto ai loro concorrenti europei.

Le misure di accompagnamento – in vigore dal 1° giugno 2004 e rafforzate il 1° aprile 2006 – si sono dimostrate efficaci. Attualmente i Cantoni si stanno adoperando in particolare per migliorarne l'applicazione. Esse consentono soprattutto di contrastare un deterioramento delle condizioni salariali e lavorative conseguenti all'aumento dell'immigrazione.

2. Svolgimento e risultati dei negoziati

Lo scopo dei negoziati con l'UE era di definire disposizioni transitorie appropriate per introdurre in modo graduale e controllato la libera circolazione delle persone con la Bulgaria e la Romania. Alla stregua del regime transitorio applicato, tramite il protocollo aggiuntivo I all'accordo, agli Stati che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004, l'accesso al mercato del lavoro deve essere realizzato a tappe.

I negoziati hanno riguardato, in particolare, sia i termini del regime transitorio e il suo punto di partenza, sia la durata della clausola di salvaguardia speciale che consente di reintrodurre contingenti allo scadere del periodo transitorio. In breve tempo si è potuta trovare un'intesa sul regime transitorio applicabile e sulla sua durata: l'idea era di applicare un regime separato fondato su un protocollo simile a quello adottato per gli Stati che avevano aderito all'UE il 1° maggio 2004 (periodo transitorio massimo di sette anni durante il quale la Svizzera può mantenere le sue restrizioni in materia di accesso al mercato del lavoro, compreso un progressivo aumento dei contingenti di permessi in proporzione alla popolazione dei due nuovi Stati membri).

Inizialmente l'UE intendeva far coincidere il punto di partenza dell'estensione dell'accordo alla Bulgaria e alla Romania con la data di allargamento dell'UE a questi due Paesi, ossia il 1° gennaio 2007, e ha inoltre chiesto che la clausola di salvaguardia speciale fosse limitata a tre anni. Si è poi giunti a un compromesso che ha consentito di fissare al momento dell'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo 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). Allo stesso modo, le parti in causa si sono accordate sulla durata della clausola di salvaguardia speciale – fissata infine 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 al fine di definire le modalità più opportune per rafforzare gli accordi di riammissione già conclusi con i due Paesi alla luce degli attuali sviluppi constatati nell'ambito dell'attuazione integrale degli acquis di Schengen e Dublino. La separazione di questo obiettivo negoziale dalla 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.

Il risultato dei negoziati è stato tradotto in un protocollo aggiuntivo II all'Accordo sulla libera circolazione delle persone che costituirà parte integrante di quest'ultimo. Il protocollo definisce principalmente le modalità di svolgimento del periodo transitorio su una base di reciprocità e la fissazione di contingenti progressivi. I negoziati si sono incentrati anche sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II) e sul riconoscimento dei diplomi (allegato III), che costituiscono parte integrante dell'ALC.

I risultati dei negoziati, posti in consultazione, sono soddisfacenti. Allo scadere del periodo transitorio, i cittadini bulgari e rumeni beneficeranno in Svizzera dello stesso trattamento riservato alle altre parti contraenti. Le scadenze e i contingenti negoziati garantiranno un'apertura controllata del mercato del lavoro.

3. Valutazione del protocollo aggiuntivo II all'ALC

L'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania si inserisce nel quadro della politica europea e migratoria del Consiglio federale. Ogni previsione riguardo all'immigrazione di cittadini di questi due nuovi Stati membri e al suo impatto sul mercato del lavoro sarebbe piuttosto azzardata: ecco perché è importante definire un periodo transitorio, appositi contingenti e una clausola di salvaguardia speciale appropriata.

La possibilità per la Svizzera di mantenere per un periodo di sette anni alcune restrizioni relative al mercato del lavoro nei confronti di questi Paesi consentirà di evitare un'eventuale pressione sui salari. Le misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone applicabili agli Svizzeri e a tutti i lavoratori di origine straniera, in vigore dal 1° giugno 2004 e rafforzate nel 2006, permettono inoltre di prevenire il dumping salariale e sociale e forniscono una protezione supplementare al mercato del lavoro svizzero.

Grazie all'estensione dei sette accordi bilaterali alla Bulgaria e alla Romania, la Svizzera beneficia di un accesso a un mercato comune dell'UE ulteriormente allargato che è particolarmente importante per la nostra crescita economica. Questo processo permette un accesso privilegiato ai potenziali consumatori dei mercati di questi due Paesi. La flessibilità del mercato del lavoro svizzero lascia ben sperare nella capacità della nostra economia di trarre profitto dalla loro offerta di manodopera. Le imprese svizzere avranno le stesse opportunità dei loro concorrenti europei di assumere questa manodopera.

Se la libera circolazione delle persone tra la Svizzera, da un lato, e la Bulgaria e la Romania, dall'altro, non fosse realizzata, si creerebbe uno squilibrio nelle relazioni contrattuali tra la Svizzera e i 27 Stati membri dell'UE. L'UE costituisce infatti un mercato interno comune a tutti i suoi Stati membri e non ammette che i cittadini di alcuni di questi Stati siano trattati diversamente dagli altri cittadini dell'UE, fatte salve le disposizioni transitorie negoziate tra tutte le parti interessate. Vi sarebbe in tal caso il rischio di una denuncia dell'ALC da parte dell'Unione europea e questo determinerebbe, in base alla clausola "ghigliottina" definita all'articolo 25 capoverso 4 ALC, l'abrogazione degli altri sei accordi settoriali conclusi nel 1999.

4. Disposizioni materiali del protocollo aggiuntivo II

4.1 Parte generale

Struttura. Questo protocollo presenta una struttura ampiamente paragonabile a quella adottata per il protocollo aggiuntivo relativo all'estensione dell'ALC agli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 (protocollo aggiuntivo I). La parte principale disciplina il periodo transitorio per il mantenimento delle restrizioni nazionali relative al mercato del lavoro (contingenti, priorità dei lavoratori indigeni e controllo delle condizioni salariali e lavorative). L'allegato I dell'accordo riguarda le misure transitorie per l'acquisto di terreni e di residenze secondarie. L'allegato II dell'accordo regola il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il protocollo aggiuntivo 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. Siccome l'allegato III di questo accordo è attualmente oggetto di negoziati tra la Svizzera e la Commissione europea in vista di un recepimento della direttiva 2005/36/CE, la questione della sua applicazione alla Bulgaria e alla Romania sarà disciplinata in seno al Comitato misto istituito dall'accordo.

In virtù dell'articolo 1 capoverso 2 del protocollo aggiuntivo II, i cittadini dei due nuovi Stati membri dell'UE beneficeranno delle disposizioni dell'ALC secondo i termini e le condizioni definiti nel protocollo. Lo statuto giuridico dei cittadini dei due nuovi Stati membri sarà retto dall'ALC, fatte salve le disposizioni transitorie previste nel protocollo aggiuntivo II per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro. Dal momento in cui entrerà in vigore il protocollo,

essi usufruiranno quindi delle disposizioni dell'ALC equivalenti al diritto comunitario quali la non discriminazione nel campo d'applicazione dell'accordo (parità di trattamento con i cittadini indigeni), il diritto di soggiorno per le persone che non esercitano un'attività economica, il diritto al ricongiungimento familiare, la mobilità professionale e geografica nonché la durata di validità dei permessi di dimora.

Periodo transitorio. In una prima fase, la Svizzera manterrà, per un periodo di due anni a partire dall'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II, le sue restrizioni nazionali relative al mercato del lavoro nei confronti dei due nuovi Stati membri dell'UE. Prima che questa fase si concluda, la Svizzera notificherà al Comitato misto istituito dall'ALC se intende mantenere le restrizioni all'accesso al mercato del lavoro durante una seconda fase di altri tre anni. In caso di gravi alterazioni del mercato del lavoro o dell'economia o se sussiste un potenziale rischio di alterazioni, le prescrizioni nazionali saranno mantenute per un periodo complessivo di sette anni, dopodiché la Svizzera si riserva la possibilità, conformemente all'ALC, di ricorrere a una clausola di salvaguardia unilaterale applicabile per altri tre anni. In caso di forte immigrazione potrà così reintrodurre dei contingenti senza incorrere in misure di ritorsione da parte dell'UE.

Contingenti. Sono stati negoziati per la Svizzera dei contingenti progressivi annuali. Secondo l'articolo 2 lettera b numero 3b, il primo anno potranno essere rilasciati 362 permessi di dimora a lungo termine e 3'620 permessi a breve termine in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa. Questi contingenti aumenteranno progressivamente ogni anno fino a raggiungere i 1'207 permessi a lungo termine e gli 11'664 permessi a breve termine disponibili per l'ultimo periodo di contingentamento.

Per alcune categorie di lavoratori sono state convenute condizioni specifiche applicabili durante il periodo transitorio:

Lavoratori ammessi per quattro mesi. In base all'articolo 2 lettera b numero 2b del protocollo aggiuntivo II, la Svizzera manterrà la regolamentazione attuale per quanto riguarda l'ammissione di lavoratori per una durata massima di quattro mesi. Conformemente all'articolo 19 capoverso 4 lettera a dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.20), le attività di una durata fino a quattro mesi rimarranno escluse dai contingenti e le esigenze concernenti le qualifiche professionali saranno mantenute. L'accesso al mercato del lavoro di lavoratori temporanei poco qualificati sarà possibile a condizione che siano disponibili dei contingenti di permessi di breve durata.

Prestatori di servizi. Per quanto riguarda i prestatori di servizi, la Svizzera potrà continuare a praticare, in misura analoga a quanto previsto dalle disposizioni del primo protocollo aggiuntivo all'accordo, delle restrizioni all'ammissione (priorità dei lavoratori indigeni, controllo dei salari e livello di qualifica elevato) in alcuni settori economici quali l'edilizia e i rami accessori dell'edilizia, l'orticoltura, la pulizia in aziende o a domicilio e le attività di sorveglianza e di sicurezza (art. 2 lett. b n. 2b del protocollo aggiuntivo II).

Lavoratori indipendenti. I lavoratori indipendenti dei nuovi Stati membri beneficiano senza restrizioni della libertà di stabilimento all'interno dell'UE dall'entrata in vigore dell'atto di adesione. In virtù del protocollo aggiuntivo II, i lavoratori indipendenti dei due nuovi Stati membri dell'UE saranno in tal senso trattati in modo ampiamente equivalente a quelli degli altri Stati dell'UE in Svizzera. Le condizioni relative al mercato del lavoro (priorità dei lavoratori indigeni e controlli salariali) non potranno quindi essere fatte valere nei loro confronti. Essi saranno però soggetti ai contingenti fissati nel protocollo aggiuntivo II per i primi due anni del periodo transitorio (art. 2 lett. b n. 1b).

Attuale regolamentazione autonoma fino all'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II. Fino all'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II i cittadini dei due nuovi Stati membri rimangono assoggettati alla regolamentazione applicabile ai cittadini degli Stati terzi, ossia

alla legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS 142.20) e all'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201). Nel periodo compreso tra la data della firma del protocollo aggiuntivo II e la sua entrata in vigore, la Svizzera si è impegnata su base autonoma a mettere a disposizione dei due nuovi Stati membri dei contingenti preferenziali. In base alla decisione contenuta in una dichiarazione comune allegata al protocollo aggiuntivo II, i cittadini dei nuovi Stati membri potranno beneficiare di un contingente di 282 unità di permessi annuali e di un contingente di 1'006 unità di permessi di breve durata per dimoranti temporanei.

4.2 Regolamentazione transitoria per l'acquisto di terreni e di residenze secondarie (Allegato I al protocollo aggiuntivo II all'ALC)

Nell'ambito dei negoziati di adesione tra l'UE e la Bulgaria/Romania, sono state ammesse per questi ultimi 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 delle restrizioni per quanto riguarda simili acquisti da parte di stranieri non residenti. Il termine fissato per i terreni agricoli è di sette anni, mentre per le residenze secondarie di cinque anni.

La Svizzera riprende pari pari queste restrizioni transitorie nell'ambito del protocollo aggiuntivo II (allegato I) senza porre riserve all'adozione di tali misure. 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, anche chiamata "Lex Koller") sono applicabili ai cittadini dei nuovi Stati membri così come ai cittadini dell'UE-25. Un adeguamento della LAFE al protocollo aggiuntivo II non è pertanto necessario. Secondo l'attuale LAFE, l'acquisto di una residenza secondaria, corrispondente a un'abitazione di vacanze, è soggetta ad autorizzazione e a contingenti, e tale autorizzazione può essere ottenuta soltanto a condizioni ben precise. D'altra parte, benché l'acquisto di terreni agricoli da parte di persone all'estero non sia più soggetto alle restrizioni della Lex Koller, la legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR) 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 non saranno, per così dire, possibili, perché questi Stati non sono situati vicino alla Svizzera.

4.3 Coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale (Allegato II al protocollo aggiuntivo II all'ALC)

4.3.1 Contesto iniziale

In virtù dell'ALC, le relazioni in materia di sicurezza sociale tra la Svizzera e la CE sono regolate - dal giugno 2002 con i 15 Stati allora facenti parte della CE e dall'aprile 2006 con i 10 nuovi Stati membri - dalle relative norme di coordinamento della CE. 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 (malattia - inclusi gli infortuni non professionali - e maternità, invalidità, vecchiaia, decesso - prestazioni per i superstiti -, infortuni e malattie professionali, assicurazione 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 malattia e infortuni), ma che per il resto sono liberi di organizzare le loro leggi secondo le loro esigenze. Per quanto riguarda la descrizione delle norme di coordinamento e le particolarità strutturali dell'ALC si rinvia al messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (FF 1999 5092).

4.3.2 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 i 25 Stati della CE e gli adeguamenti dovevano pertanto limitarsi agli ambiti per i quali erano già previste nell'ALC speciali regolamentazioni.

4.3.3 Risultati dei negoziati

4.3.3.1 In generale

Attraverso il protocollo aggiuntivo 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) 1408/71 e 574/72 sono completati mediante l'inclusione di questi Stati. La convenzione bilaterale di sicurezza sociale già conclusa con la Bulgaria è in linea di principio sospesa (art. 20 ALC) ed è sostituita da norme di coordinamento dell'ALC nella misura in cui disciplina la stessa materia. Essa resta applicabile ai casi che non sono contemplati dall'ALC. Le norme di coordinamento in materia di sicurezza sociale sono interamente applicabili dall'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II, senza periodi transitori, ad eccezione delle disposizioni transitorie dell'assicurazione contro la disoccupazione.

4.3.3.2 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 gli accordi settoriali con la CE (FF 1999 5092, n. 273.22 e 273.23). L'allegato II all'ALC è stato nel frattempo modificato da due decisioni del Comitato misto: decisione 2/2003 del 15 luglio 2003 (RU 2004 1277) e decisione 1/2006 del 6 luglio 2006 (RU 2006 5851). Qui di seguito saranno trattate unicamente le disposizioni dell'ALC toccate dalla presente estensione.

Assicurazione malattia

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

Assicurazione vecchiaia e superstiti

L'ALC obbliga la Svizzera ad autorizzare i cittadini degli Stati parte, 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 aggiuntivo II all'ALC questa disposizione si applica quindi anche ai nuovi Stati membri della CE. Per le persone già assicurate è prevista una regolamentazione transitoria analoga a quella applicata dall'entrata in vigore dell'ALC.

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 Bulgaria e la Romania saranno interessate da questa norma a partire

dall'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II, senza dover sottostare a un nuovo periodo transitorio.

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 dimora di breve durata (permesso L CE/AELE) non avranno, in caso di disoccupazione, il diritto di totalizzare 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.

4.3.4 Importanza per la Svizzera dell'allegato II al protocollo aggiuntivo II all'ALC

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

4.3.5 Conseguenze

4.3.5.1 Conseguenze finanziarie

Il numero di cittadini dei due nuovi Stati parte residenti in Svizzera, pari a circa 6'000 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: 6'532 cittadini bulgari e 13'045 cittadini rumeni).

Una volta terminato il periodo di transizione, queste cifre potrebbero aumentare, in seguito alla progressiva apertura del mercato del lavoro, fino alla completa libertà di circolazione. Le conseguenze e l'evoluzione delle spese legate alla completa libertà di circolazione, dopo che sarà stata introdotta, sono difficili da stimare in quanto dipendono da diversi fattori. Le cifre riportate di seguito forniscono una breve panoramica delle possibili 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 comporterà nel complesso un leggero aumento delle spese delle assicurazioni. Le conseguenze 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.

Assicurazione malattia

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, ritiene che i costi supplementari che ne deriveranno ammontano 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.

Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'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 possono essere stimati come segue.

Questi costi 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 dalla convenzione bilaterale di 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 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 saranno trascurabili. Gli assegni per grandi invalidi dell'AVS dovranno ora essere versati anche agli aventi diritto residenti in Svizzera che ricevono una pensione 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 sufficienti per sopperire ai propri bisogni.

Assicurazione contro gli infortuni

In questo settore, gli oneri dovuti agli interessi sugli anticipi accordati nell'ambito dell'assistenza reciproca in materia di prestazioni tra gli Stati della CE sono a carico della Confederazione. I costi supplementari conseguenti 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 malattia professionale. Le esperienze fatte finora con l'ALC non forniscono elementi sufficienti per poter quantificare questi costi.

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 delle spese per il 2010 (nell'ipotesi di un'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II in questo anno) le circa 6'000 unità supplementari sui contingenti di permessi a lungo termine e le circa 5'700 unità supplementari sui contingenti di permessi a breve termine destinate ai cittadini di questi Stati membri dell'UE, i costi supplementari netti (spese supplementari meno contributi supplementari riscossi) per l'AD dovrebbero ammontare a 7 milioni di franchi svizzeri nel caso in cui i contingenti siano utilizzati integralmente. Allo scadere dei periodi transitori, quando i contingenti saranno stati portati a circa 1'200 unità per i permessi a lungo termine e a circa 11'100 per i permessi a breve termine, tali costi potrebbero raggiungere circa 12 milioni di franchi se i contingenti saranno utilizzati integralmente. Queste cifre includono i rimborsi ai Paesi d'origine dei contributi AD dei lavoratori con contratti di durata inferiore a un anno (ossia circa 3 milioni di franchi svizzeri all'inizio del periodo transitorio e 5 milioni alla fine dello stesso).

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 della CE.

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

4.3.5.2 Effetti sull'effettivo del personale

Il protocollo aggiuntivo II estende solo minimamente le nostre relazioni in materia di assicurazioni sociali con nuovi Stati partner. 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, 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 prevista dalla legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10) 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, affiliazione d'ufficio a un assicuratore, sostegno fornito ai Cantoni nell'applicazione della riduzione dei premi).

Nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione sarebbe necessaria una persona in più per far fronte ai bisogni in quanto la mole di lavoro è già notevolmente aumentata con l'entrata in vigore del protocollo concernente l'estensione ai Paesi dell'UE-10 senza che il personale abbia potuto essere adeguato alla situazione.

4.4 Riconoscimento dei diplomi

4.4.1 Introduzione

Attraverso 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 gli atti comunitari relativi al riconoscimento dei diplomi che devono essere modificati in seguito all'adesione della Bulgaria e della Romania. Tali atti saranno ripresi anche nell'allegato III 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 la CE 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 un recepimento della direttiva 2005/36/CE nell'allegato III ALC. Di conseguenza, quando il protocollo aggiuntivo II relativo alla Bulgaria e alla Romania entrerà in vigore, il riconoscimento dei diplomi tra la Svizzera e gli Stati membri della CE dovrebbe già essere regolamentato dalla direttiva 2005/36/CE. La procedura di recepimento della direttiva 2005/36/CE nell'allegato III ALC non è tuttavia ancora terminata al momento della redazione delle presenti note esplicative. La sua conclusione è prevista prima dell'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II.

4.4.2 Estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone 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'Unione europea; questi sistemi si applicano alle professioni regolamentate. Quando la direttiva 2005/36/CE sarà ripresa nell'allegato III 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 ALC, delle direttive 2006/100/CE e 2006/101/CE. La prima direttiva modifica le attuali direttive già riprese nell'allegato III ALC (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) nonché la direttiva 2005/36/CE; la seconda 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.

4.4.3 Contenuto dell'atto relativo alle condizioni di adesione

Le direttive 2006/100/CE e 2006/101/CE modificano gli atti comunitari ripresi nell'allegato III ALC. Essi sono quindi adeguati alla situazione già in vigore nelle relazioni tra la Svizzera e gli Stati membri della CE in tutti i settori toccati dall'allegato III ALC.

4.4.4 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 (UFFFT, Croce Rossa). Un'eventuale riserva unilaterale della Svizzera sarà aggiunta al protocollo nella forma di una corrispondente dichiarazione.

4.4.5 Risultati dei negoziati

Nell'ambito dei negoziati volti a integrare la direttiva 2005/36/CE nell'allegato III ALC, si è deciso di integrare anche le direttive 2006/100/CE e 2006/101/CE. Se la procedura di modifica dell'allegato III si svolgerà conformemente allo scadenziario previsto, le direttive 2006/100/CE e 2006/101/CE dovrebbero essere integrate nell'allegato III ALC prima dell'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II. Questo modo di procedere serve a evitare una seconda procedura di modifica dell'allegato III ALC non appena il protocollo sarà entrato in vigore. Esso consente inoltre di evitare lo scarto che si creerebbe se l'allegato III fosse modificato solo dopo l'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II.

Poiché l'allegato III ALC non è modificato dal protocollo aggiuntivo II, ma da una procedura separata nell'ambito del Comitato misto istituito dall'ALC, il protocollo aggiuntivo 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. L'entrata in vigore delle disposizioni relative al riconoscimento dei diplomi tra la Svizzera, da un lato, e la Bulgaria e la Romania, dall'altro, sarà rimandata al momento dell'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo II.

4.4.6 Adeguamenti del diritto svizzero

A livello federale saranno necessari alcuni adeguamenti delle leggi nelle 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).

4.4.7 Conseguenze finanziarie e sul fabbisogno di personale

L'allargamento 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 aggiuntivo II i cittadini rumeni o bulgari avranno il diritto di richiedere il riconoscimento dei loro diplomi. Come per il primo allargamento all'Est, infatti, per potere richiedere il riconoscimento di un diploma non sarà necessario disporre di un contingente. Altre risorse di personale eventualmente necessarie saranno richieste nell'ambito del prossimo aggiornamento dell'allegato III ALC.

5. Procedure di conclusione e di approvazione sul piano nazionale e internazionale

Dopo la firma delle parti contraenti, il protocollo aggiuntivo II dovrà essere approvato e ratificato, per poter entrare in vigore, conformemente alle procedure interne delle parti. In Svizzera, le due Camere federali dovranno pronunciarsi sul risultato dei negoziati per l'estensione dell'ALC. Il decreto federale relativo all'approvazione del protocollo aggiuntivo II sarà sottoposto a referendum facoltativo.

L'estensione della libera circolazione delle persone alla Bulgaria e alla Romania sarà trattata dal Parlamento parallelamente al rinnovo dell'ALC. Nel caso in cui l'ALC non fosse rinnovato, la Svizzera dovrebbe darne notifica entro il 31 maggio 2009; in caso contrario l'ALC sarà automaticamente prolungato per una durata indeterminata. Tenuto conto del breve lasso di tempo a disposizione, questi due oggetti saranno trattati dalle Camere federali in occasione di una sessione speciale nell'aprile 2008 e della sessione ordinaria dell'estate 2008.

Da parte dell'UE, la conclusione delle procedure d'approvazione non è prevista prima del mese di luglio 2008.