

Protocollo relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) Risultati della consultazione

1 Risultati della consultazione

11 In generale

Il 2 luglio 2004 è stata aperta la procedura di consultazione concernente l'estensione dell'Accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE; la procedura si è protratta fino al 17 settembre 2004. La Conferenza dei Governi cantonali (CdC), singoli Governi cantonali, i partiti politici, le associazioni mantello nonché altre organizzazioni interessate al Protocollo aggiuntivo si sono pronunciate nel quadro della procedura di consultazione svolta per scritto dal Consiglio federale.

Solo una parte delle numerose cerchie interpellate ha formulato una presa di posizione esplicita. Nelle prese di posizione sono stati sollevati i seguenti argomenti:

- quasi tutte le cerchie interpellate – salvo rare eccezioni – si esprimono positivamente circa i risultati dei negoziati, sottolineando la grande importanza economica dell'ALC. Esse considerano una grande opportunità per la Svizzera la possibilità di mantenere le attuali restrizioni di accesso al mercato del lavoro (priorità dei lavoratori indigeni, aumento progressivo dei contingenti, controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro) fino al massimo al 2011, e quindi anche l'apertura graduale e controllata del mercato del lavoro;
- il risultato dei negoziati garantisce che la Svizzera non sarà svantaggiata nei confronti degli attuali quindici Stati membri (soluzione equivalente);
- l'estensione della libera circolazione delle persone semplifica la procedura per il reclutamento di manodopera specializzata nei nuovi Stati membri qualora non sia possibile trovare la manodopera necessaria all'interno del Paese, e migliora la funzionalità e la flessibilità del mercato del lavoro svizzero;
- la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e i nuovi Stati membri non deve condurre a un *dumping* salariale e sociale; occorre pertanto evitare, mediante misure di accompagnamento, l'instaurarsi di una concorrenza sleale che mini le prescrizioni concernenti gli orari di lavoro e i salari;
- le modifiche di legge necessarie a garantire l'attuazione trasparente del Protocollo aggiuntivo sono approvate senza eccezioni;
- diverse cerchie consultate si dicono preoccupate dall'eventualità di un referendum contro l'estensione dell'ALC, che potrebbe avere conseguenze fatali per la via bilaterale; la denuncia dei Bilaterali I avrebbe un effetto disastroso per l'economia svizzera.

111 Risultati della procedura di consultazione presso i tribunali federali

Il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni rinunciano a pronunciarsi esplicitamente.

112 Risultati della procedura di consultazione presso i Cantoni

La CdC e tutti i Cantoni sono stati consultati. La CdC ha elaborato una presa di posizione comune che ha sottoposto ai Cantoni per decisione. Alla seduta plenaria della CdC del 17 settembre 2004, 26 Governi cantonali hanno approvato una presa di posizione comune. I Cantoni Appenzello Interno ed Esterno, Basilea Campagna, Friburgo, Vallese e Vaud si sono invece espressi individualmente.

I Cantoni sono persuasi che l'estensione dell'ALC comporterà dei vantaggi sia per la Svizzera sia per i nuovi Stati membri e vedrebbero di buon occhio un'entrata in vigore per quanto possibile celere di tale estensione. I Cantoni prendono inoltre atto con soddisfazione del fatto che il presente Protocollo aggiuntivo consente di adempiere in larga misura alle loro esigenze. Considerano positivo il fatto che i risultati dei negoziati consentono un regime transitorio equivalente, nell'insieme, a quello convenuto nel atto di adesione tra i quindici vecchi Stati membri e i dieci Stati aderenti.

Pur approvando i risultati dei negoziati, i Cantoni evocano alcuni problemi organizzativi risultanti dalla coesistenza di tre sistemi di ammissione diversi per la manodopera dipendente (persone sottostanti all'ALC,

persone sottostanti al Protocollo e cittadini di Stati terzi). I Cantoni esigono pertanto che la Confederazione tenga conto delle loro esperienze nell'elaborare l'ordinanza di applicazione (OLCP) e le istruzioni.

I Cantoni non vogliono che siano reintrodotti contingenti indicativi; per i nuovi Stati membri sono approvati dei contingenti speciali. I Cantoni chiedono che sia riesaminato il sistema dei contingenti trimestrali nel contesto della gestione dei contingenti OLCP. Chiedono inoltre che siano mantenuti gli attuali contingenti per cittadini di Stati terzi. Attendono una presa di posizione tempestiva e chiara da parte del Consiglio federale in tal senso.

La regolamentazione che il Protocollo propone per i lavoratori indipendenti non convince i Cantoni, che si dicono preoccupati dal fenomeno dell'indipendenza fittizia e raccomandano pertanto di rivedere in quest'ottica le misure di accompagnamento. I Cantoni non propongono alcuna modifica agli Allegati I-III.

Infine, i Cantoni sono convinti che un rifiuto dell'estensione dell'ALC e la conseguente eventualità che l'insieme degli accordi settoriali decada in virtù della "clausola ghigliottina" avrebbero quale conseguenza una grave destabilizzazione dei rapporti tra la Svizzera e l'UE, il che influirebbe assai negativamente anche sull'economia svizzera.

113 Risultati della procedura di consultazione presso i partiti politici

Il PPD, il PLR, il PS, l'UDC, i Verdi e i DS si sono pronunciati esplicitamente in merito al Protocollo aggiuntivo. Tutti tranne l'UDC e i DS approvano l'estensione dell'ALC ai nuovi Stati membri. La maggioranza approva l'apertura graduale e controllata del mercato del lavoro nonché il pacchetto di misure di rafforzamento delle misure di accompagnamento.

L'obiettivo principale del PPD è di conservare l'attrattiva del nostro mercato del lavoro e di controllare l'immigrazione. L'estensione degli accordi bilaterali ai nuovi Stati membri implica anche un accesso agevolato per le nostre imprese ai mercati emergenti dell'Europa centrale e orientale, nonché un aumento della sicurezza per gli investimenti. Sono inoltre resi accessibili nuovi mercati per il reclutamento di manodopera con un livello di formazione e di qualifica relativamente elevato. Il mercato del lavoro risulta così ingrandito di un buon quinto. Per il PPD, l'estensione dell'ALC ai dieci nuovi Stati membri è un fatto imprescindibile.

Il PLR è convinto che l'estensione dei Bilaterali I influirebbe positivamente sulla crescita economica, mentre il rifiuto del Protocollo avrebbe conseguenze disastrose per la Svizzera (clausola ghigliottina). Il PLR è favorevole al contingentamento convenuto in sede negoziale nonché all'apertura graduale del mercato del lavoro convenuta nel quadro del periodo transitorio. Con ciò è garantito che la Svizzera non sarà penalizzata rispetto ai quindici vecchi Stati membri. L'estensione della libera circolazione non solo aprirà nuovi mercati del lavoro, ma consentirà di coprire il fabbisogno di manodopera in determinati settori – come il settore alberghiero, la ristorazione, il settore sanitario, l'edilizia e il genio civile, l'agricoltura. L'estensione aprirà nuove possibilità per il reclutamento di manodopera qualificata o meno qualificata.

Il PS è favorevole al Protocollo aggiuntivo anche per motivi legati alla politica integrativa. L'obiettivo del PS è e resta l'adesione della Svizzera all'UE; il Protocollo aggiuntivo avvicina la Svizzera all'UE. Il PS svizzero approva l'apertura graduale (fino al 2011) e controllata (priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni salariali, aumento progressivo dei contingenti) nei confronti dei cittadini dei nuovi Stati membri. L'economia e l'agricoltura svizzere possono così accedere al mercato del lavoro degli Stati dell'Europa centrale e orientale, beneficiando di nuovi impulsi. Il PS ritiene che l'applicazione del Protocollo aggiuntivo necessiti di un intervento massiccio sotto forma di misure di accompagnamento. Il PS appoggia pertanto esplicitamente le nuove disposizioni legali per l'attuazione del Protocollo aggiuntivo.

L'UDC e i DS si trovano al cospetto di un vasto fronte di fautori dell'estensione dell'ALC, che dal canto loro respingono. Considerato che le associazioni economiche si sono dette disposte a fare "concessioni sostanziali" nei confronti dei sindacati per quel che concerne le misure di accompagnamento, per l'UDC l'approvazione del Protocollo è esclusa. Inoltre, negli ultimi due anni dall'entrata in vigore degli accordi bilaterali, non sarebbero maturate esperienze conclusive in merito all'ALC. Anche nel settore delle assicurazioni sociali bisogna aspettarsi un aumento massiccio dei costi. Anzitutto occorre raccogliere delle esperienze relative all'ALC (UE 15), evitando di precipitare le cose.

Per i Verdi, l'estensione è una necessità.

114 Risultati della procedura di consultazione presso le associazioni mantello, le parti sociali e le altre organizzazioni interessate

114.1 In generale

In generale si può affermare, riassumendo, che la prevista estensione graduale e controllata della libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri è approvata anche dalle altre organizzazioni consultate. È in particolare fatta menzione del migliorato accesso al mercato di sbocco comprendente 75 milioni di potenziali consumatori. È inoltre rilevata l'apertura di un interessante mercato di reclutamento, che da un lato estende il potenziale di manodopera qualificata per la Svizzera e dall'altro consente di coprire il fabbisogno di manodopera poco qualificata (p.e. nel turismo, nella ristorazione, nel settore sanitario, nell'edilizia e nel genio civile, nell'agricoltura). La maggior parte delle cerchie consultate sono persuase che l'estensione graduale dell'ALC non provocherà un'immigrazione massiccia in Svizzera. Ritengono adeguati i periodi transitori – onde consentire all'estensione della libera circolazione delle persone di raccogliere un certo consenso sul piano della politica nazionale.

L'Associazione dei Comuni svizzeri deplora l'assenza, nei commenti relativi alla consultazione, di affermazioni sulle possibili conseguenze dell'esecuzione dell'ALC sul piano comunale, segnatamente per le regioni in prossimità della frontiera. Anche le associazioni attirano l'attenzione sulle conseguenze fatali che scaturirebbero da un atteggiamento di rifiuto, da parte della Svizzera, per quel che concerne l'estensione della libera circolazione delle persone – le conseguenze della “clausola ghigliottina” sarebbero catastrofiche per l'economia svizzera.

114.2 La circolazione delle persone in senso stretto

Due rappresentanti dell'agricoltura (Unione Svizzera dei Contadini e Unione svizzera produttori di verdura) sostengono un'opinione diversa. Esigono che vengano stralciate le condizioni in materia di qualifiche per i soggiorni inferiori a quattro mesi non soggetti a contingente. Le disposizioni esistenti, quali la priorità dei lavoratori indigeni e il controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro, bastano a controllare congruamente il numero delle entrate. Non è pertanto necessario emanare disposizioni limitative dal profilo numerico né aumentare massicciamente i contingenti.

La “Hotel & Gastro Union” considera importante un coordinamento della Svizzera con l'Europa dei Quindici per quel che concerne l'apertura graduale, dal momento che il livello salariale in Svizzera rende il nostro Paese particolarmente attrattivo per la manodopera proveniente dai dieci nuovi Stati membri. La regolamentazione convenuta in materia di contingenti comporta dei pericoli segnatamente qualora l'Europa dei Quindici mantenesse, nei sette anni del periodo transitorio, limitazioni di ammissione restrittive sul piano nazionale.

114.3 Riconoscimento dei diplomi

La Croce Rossa Svizzera si esprime esplicitamente sul riconoscimento dei diplomi. Prende atto con soddisfazione del fatto che la Svizzera si riserva il diritto di esigere, per il riconoscimento di determinati diplomi (ostetrica e assistenza infermieristica generale), che le persone interessate svolgano un percorso formativo di adattamento o sostengano un esame d'idoneità. Ciò contribuisce a che la buona qualità delle prestazioni assistenziali, riconosciuta alla Svizzera, non abbia ad essere rimessa in questione dopo l'estensione dell'ALC.

114.4 Sicurezza sociale

Il coordinamento della sicurezza sociale con i dieci nuovi Stati membri è generalmente approvato; vi sono tuttavia due sole prese di posizione concrete in merito. Secondo l'associazione mantello delle PMI, il coordinamento contribuisce a rendere più comprensibile l'applicazione del diritto vigente. L'estensione crea una sicurezza giuridica tra la Svizzera e i dieci nuovi Stati membri, che attualmente non è garantita.

La “Fédération des Entreprises Romandes” deplora il fatto che non siano ancora disciplinate le questioni inerenti al computo dei periodi di affiliazione all'estero nel caso di rendite per i figli ai sensi dell'AVS/AI e all'esclusione dal campo di applicazione dei lavoratori indipendenti sottostanti al sistema degli assegni familiari.

Prese di posizione recapitate

Leggenda

+ = sì

0 = no

0/+ = riserva

-- = non si pronuncia

Domande:

1. Considerate giusto estendere l'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati membri dell'UE?
2. Il regime transitorio (estensione graduale) è troppo restrittivo?
3. Il regime transitorio è troppo liberale?

Cantoni	1	2	3
Friburgo	+	0	0
Appenzello Interno	+	0	0
Appenzello Esterno	+	0	0
Basilea Campagna	+	0	0
Vaud	+	0	0
Ticino	--	--	--
Vallese	+	0	0

Partiti	1	2	3
PPD	+	0	0
PLR	+	0	0
PS	+	0	0
UDC	0	--	0
DS	0	--	0

Associazioni mantello padronato/lavoratori	1	2	3
Unione svizzera degli imprenditori	+	0	0
Economiesuisse	+	0	0

Altri	1	2	3
Tribunale federale delle assicurazioni	--	--	--
Tribunale federale	--	--	--
Commissione della concorrenza	--	--	--
Croce Rossa Svizzera	+	--	--
Conferenza degli Uffici dell'AI	--	--	--
Unione svizzera degli installatori elettricisti	+	0	0
Associazione Svizzera degli Ergoterapisti	+	0	0
Interkantonaler Verband für Arbeitnehmerschutz-IVA	+	0	0
ChiroSuisse	+	--	--
GastroSuisse	+	0	0
Centre Patronal	+	0	0
SwissBanking	+	0	0
Organizzazione degli Svizzeri all'estero	+	0	0
Unione svizzera dei fiduciari	--	--	--
Pro Senectute	+	0	0
Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten	--	--	--
Associazione mantello delle PMI (USAM)	+	0	0
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik	+	0	0
Unione svizzera produttori di verdure	+	+	0
Conferenza delle cassi di compensazione cantonali / Associazione delle casse di compensazione	--	--	--
Associazione dei servizi cantonali di migrazione	--	--	--
H+ Gli Ospedali Svizzeri	+	--	--
Unione Svizzera dei Contadini	+	+	0

Fédération des Entreprises Romandes	+	0	0
Conferenza d'assicuratori svizzeri malattia ed infortunio	+	--	--
Federazione svizzera del turismo	+	0	0
Hotel & Gastro Union	+	0	0
Conferenza delle associazioni svizzere dei logopedisti	--	--	--
Santésuisse	--	--	--
Associazione dei Comuni svizzeri	+	0	0
Società svizzera degli impiegati di commercio	+	0	0
Fondazione Istituto Collettore LPP	--	--	--
Hotellerie Suisse	+	0	0
Associazione degli Uffici svizzeri del lavoro	+	0	0
Conferenza delle organizzazioni mantello di aiuto privato ai disabili	--	--	--
Commissione federale di ricorso in materia di assicurazione contro gli infortuni	--	--	--