

# Estensione della libera circolazione delle persone alla Bulgaria e alla Romania

## Risultati della consultazione

### 1 In generale

La procedura di consultazione concernente l'estensione alla Bulgaria e alla Romania dell'Accordo del 21 giugno 1999 è durata dal 23 gennaio 2008 al 27 febbraio 2008. Vi hanno partecipato la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), alcuni Governi cantonali, i partiti politici, le associazioni mantello, i partner sociali, come pure altre organizzazioni interessate dal protocollo.

Gran parte dei destinatari della documentazione posta in consultazione ha espresso il proprio parere, mentre gli altri hanno rinunciato espressamente a pronunciarsi oppure non hanno risposto. Qui di seguito sono elencate le motivazioni principali avanzate dai partecipanti:

- praticamente tutti i partecipanti, salvo alcune rare eccezioni, esprimono un giudizio positivo sull'esito dei negoziati riguardanti il protocollo sull'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania (qui di seguito protocollo II) e sottolineano l'importanza che rivestono il rinnovo di tale Accordo e la sua estensione a questi due Paesi per l'economia e il mercato del lavoro svizzeri;
- quasi tutti i partecipanti approvano il regime transitorio nella forma prevista dal presente protocollo, soprattutto le restrizioni poste per accedere al mercato del lavoro (aumento graduale dei contingenti, priorità ai lavoratori indigeni e controllo delle condizioni salariali e di lavoro) per un periodo di sette anni dopo l'entrata in vigore e la possibilità di reintrodurre, in caso di immigrazione su vasta scala, contingenti di permessi durante un periodo supplementare di tre anni (clausola di salvaguardia speciale). In quest'ottica la maggioranza si dice pienamente soddisfatta dell'apertura graduale e controllata del mercato svizzero del lavoro;
- l'estensione della libera circolazione delle persone alla Romania e alla Bulgaria semplifica le procedure di reclutamento della manodopera in questi due Paesi e migliora il funzionamento e la flessibilità del mercato svizzero del lavoro. Essa apre alle imprese svizzere un nuovo mercato d'esportazione con una popolazione di 30 milioni di consumatori;
- secondo una netta maggioranza dei pareri l'estensione dell'Accordo a questi due Paesi va considerata come un'opportunità per la Svizzera, in quanto conferma la via bilaterale approvata a più riprese dal popolo svizzero. Un rifiuto del protocollo comporterebbe una grave destabilizzazione dei nostri rapporti con l'UE e avrebbe considerevoli ripercussioni negative per la nostra economia;
- le modifiche di legge necessarie per applicare il protocollo sono approvate all'unanimità.

## 2 Risultati della consultazione presso i Cantoni

Oltre alla Conferenza dei Governi cantonali (CdC) sono stati coinvolti nella consultazione anche tutti i Cantoni. La CdC ha stilato un parere comune condiviso da tutti i Governi cantonali<sup>1</sup>.

Per quanto riguarda la libera circolazione delle persone in senso stretto, i Cantoni ritengono che l'esito dei negoziati soddisfi pienamente il loro desiderio di basarsi sui termini transitori dell'ALC e del suo protocollo sull'estensione agli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004, ossia il protocollo I (aumento graduale dei contingenti di permessi, priorità agli indigeni e controllo delle condizioni salariali e di lavoro), per non complicare inutilmente i sistemi d'ammissione per i lavoratori. Pur sostenendo la politica attuale del Consiglio federale e in particolare l'aumento del numero massimo di permessi di dimora a breve termine, come pure il mantenimento perlomeno del numero attuale di permessi di dimora rilasciati ai cittadini di Stati terzi, i Governi cantonali segnalano difficoltà organizzative generate dalla coesistenza di diversi sistemi d'ammissione per i lavoratori, ossia le persone sottoposte alle disposizioni dell'ALC e del protocollo I, le persone sottoposte al protocollo II e i cittadini di Stati terzi. Pertanto essi chiedono alla Confederazione di varare le istruzioni in tempi brevi e di prendere in considerazione, al momento dell'elaborazione dell'ordinanza d'applicazione (OLCP) e delle istruzioni, le esperienze fatte sia dalla Confederazione sia dai Cantoni. Per quanto riguarda i lavoratori indipendenti, i Governi cantonali constatano che le esperienze fatte con l'applicazione dell'ALC sono positive. Benché la possibilità di taluni abusi non possa essere esclusa a priori, soltanto le persone altamente qualificate osano lanciarsi in un'attività di questo genere.

I Cantoni giudicano positivamente anche l'esito dei negoziati in materia di sicurezza sociale. Ritengono altamente improbabili spese supplementari consistenti. Per quanto concerne il riconoscimento dei diplomi, i Governi cantonali esprimono la loro soddisfazione sulla rinuncia a qualsiasi disposizione materiale sul tema e affermano che spetta al comitato misto adottare gli adeguamenti necessari al recepimento del Regolamento CE 2005/36. I Cantoni chiedono espressamente un termine transitorio per applicare le nuove disposizioni riguardanti i servizi transfrontalieri.

I Cantoni approvano pertanto i risultati ottenuti nel corso dei negoziati, giudicando che tengono ampiamente conto delle loro richieste. Riconoscono che la loro partecipazione ai negoziati, come pure la collaborazione con la Confederazione, è stata positiva e non sono emerse divergenze di rilievo rispetto al parere del Consiglio federale. I Governi cantonali apprezzano anche il trattamento separato del problema della riammissione dei cittadini bulgari e rumeni e dell'assunzione delle spese che ne scaturiscono da quello dell'estensione dell'Accordo a questi due Stati.

Essendosi già espressi a favore di un rafforzamento degli Accordi bilaterali vigenti con l'UE, i Governi cantonali condividono l'opinione del Consiglio federale secondo cui è nell'interesse della Svizzera, della sua economia e del suo mercato del lavoro estendere l'ALC alla Bulgaria e alla Romania. Ritengono peraltro che le misure d'accompagnamento vigenti abbiano raggiunto il loro obiettivo e che, attualmente, si tratti di perfezionarne l'applicazione. Secondo i Cantoni al momento non è necessario pianificare altre misure. I Governi cantonali sono persuasi che un rifiuto di questa estensione e le possibili conseguenze che ne scaturirebbero, comporterebbero una grave destabilizzazione dei rapporti fra la Svizzera e l'UE con un forte impatto negativo anche e soprattutto sull'economia svizzera. Pertanto i Governi cantonali

---

<sup>1</sup> Questo parere deve ancora essere approvato ufficialmente dai Governi cantonali in occasione della loro assemblea plenaria del 20 marzo 2008. Per consentire ai servizi federali di proseguire i loro lavori interni, la CdC ha inviato in anticipo alle autorità federali una bozza del parere accompagnata dai risultati di una consultazione interna svolta presso i Governi cantonali.

conferiscono la massima importanza a un'informazione chiara e oggettiva dell'opinione pubblica.

### **3 Risultati della consultazione presso i partiti politici**

Concretamente si sono espressi il PPD, il PLR, il PS, l'UDC, il PLS e i Verdi. Tutti i partiti, fatta eccezione per l'UDC, approvano l'estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania e si dicono soddisfatti dei risultati ottenuti grazie ai negoziati e soprattutto dei termini concordati per un'apertura graduale e controllata del mercato del lavoro, come anche della clausola di salvaguardia speciale che consente di reintrodurre dei contingenti in caso di un aumento massiccio dell'immigrazione in provenienza da questi due Paesi. Vengono sottolineate anche le esperienze positive maturate con l'Accordo e la sua estensione ai dieci Paesi che hanno aderito all'UE nel 2004. L'immigrazione proveniente dall'UE è avvenuta in modo controllato, senza un dumping salariale sistematico e soddisfa le esigenze della nostra economia. Bisogna evitare di rimettere in discussione, rifiutando l'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania, il successo ottenuto grazie agli Accordi bilaterali I, di cui l'ALC costituisce un elemento chiave per la crescita dell'economia svizzera, poiché ha permesso l'arrivo di lavoratori comunitari qualificati e l'accesso a un vasto mercato comune. Il rinnovo dell'Accordo e la sua estensione a questi due nuovi Stati membri dell'UE rafforzano la via bilaterale nella forma voluta dal popolo svizzero.

In aggiunta alle considerazioni appena esposte il PPD ritiene che, come non sono ammesse discriminazioni fra i Cantoni, non è ammissibile nemmeno trattare i membri dell'UE diversamente gli uni dagli altri. Constata che, in seguito all'introduzione graduale della libera circolazione delle persone, i salari minimi corrisposti laddove il rischio di dumping è maggiore sono complessivamente aumentati. Rileva che la manodopera indigena non è stata esposta ad alcun pericolo e che nel settore delle assicurazioni sociali non sono stati individuati abusi (turismo sociale). Il PPD non chiede di introdurre nuove misure d'accompagnamento, ma di armonizzare i controlli, di abbandonare la prassi degli avvertimenti e di aumentare le multe e il numero di ispettori del lavoro per riuscire a incrementare i controlli del 25 per cento. Ritiene che l'allargamento dell'UE offra una garanzia di stabilità, di sicurezza e di crescita economica cui la Svizzera deve partecipare. Considerata l'evoluzione demografica nel nostro Paese, sarà infatti possibile occupare i 10 000 posti di lavoro di cui avremo bisogno al momento in cui entrerà in vigore la libera circolazione delle persone con la Bulgaria e la Romania. Il PPD riconosce la necessità di affrontare seriamente i problemi di sicurezza. Inoltre, nonostante l'efficacia degli accordi di riammissione con questi due Paesi, in vista del loro consolidamento il Consiglio federale deve informare il popolo svizzero sulle trattative e gli sviluppi in corso.

Il PLR giudica peraltro fondamentale proseguire sulla stessa via, che ha dato buoni risultati, ed evitare di mettere a repentaglio l'insieme degli accordi settoriali rifiutando l'estensione dell'Accordo (clausola ghigliottina). Ritiene che il lungo regime transitorio ottenuto nei negoziati e le misure vigenti che consentono di evitare abusi sociali depongano a favore dell'approvazione del protocollo. Secondo il PLR non è necessario creare nuove misure d'accompagnamento. Afferma che la loro applicazione può invece essere ulteriormente migliorata, analogamente a quella delle misure di protezione vigenti.

Il PS sottolinea che le disposizioni transitorie concordate nel protocollo II consentono di tutelare adeguatamente il nostro mercato del lavoro. Lo stesso vale per l'acquisto di beni immobili e il settore della sicurezza sociale. Laddove i negoziati proseguiranno (riconoscimento dei diplomi, accordi di riammissione) il PS auspica progressi rapidi e una soluzione che consenta di chiarire la situazione prima di un eventuale voto popolare. Giudica che l'aumento del potere d'acquisto e il recupero economico in atto in Bulgaria e in Romania ne facciano dei mercati interessanti per le nostre imprese. Già attualmente le esportazioni verso la Bulgaria e la Romania generano un attivo commerciale che supera il mezzo miliardo di franchi. Il PS accorderà il proprio sostegno al rinnovo dell'Accordo e alla sua estensione ai due nuovi Stati

membri, a condizione che siano colmate le lacune riscontrate nell'applicazione delle misure d'accompagnamento, in particolare aumentando considerevolmente i controlli, inasprendo le sanzioni e perfezionando le procedure. In effetti il PS ritiene che soltanto un'applicazione completa ed efficace delle misure d'accompagnamento permetterà di impedire il dumping salariale e sociale.

Analogamente al PS, i Verdi fanno dipendere il loro sostegno all'estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania da una migliore applicazione delle misure d'accompagnamento. Il partito raccomanda in particolare di raddoppiare i controlli, di obbligare i servizi competenti a svolgerne un determinato numero, di esigere informazioni sui salari prima dell'inizio di un'attività oppure l'invio di tutte le offerte di lavoro agli organi di controllo.

Secondo l'UDC la Svizzera deve innanzitutto difendere i propri interessi e soprattutto la propria sovranità fiscale. Quindi si tratta di chiarire tale questione prima di qualsiasi estensione dell'ALC che avvantaggi esclusivamente l'UE. Qualora l'UE non dovesse riconoscere la sovranità fiscale della Svizzera con un documento a carattere vincolante, l'UDC lancerà un referendum contro l'estensione alla Bulgaria e alla Romania della libera circolazione delle persone.

#### **4 Risultati della consultazione presso le associazioni mantello, i partner sociali e le altre organizzazioni interessate**

La stragrande maggioranza delle organizzazioni consultate ritiene che l'ALC e la sua estensione costituiscano un fattore di crescita per il nostro Paese. L'estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania favorisce soprattutto la stabilità politica ed economica del continente europeo, come pure il mantenimento di una pace duratura. Poiché la Bulgaria e la Romania fanno entrambe parte dell'UE e dato che sono escluse disparità di trattamento fra i suoi Stati membri, l'estensione dell'Accordo non andrebbe ostacolata perché altrimenti si creerebbe una controproducente insicurezza giuridica. Le esperienze positive con gli Accordi bilaterali, il miglioramento dell'applicazione delle misure d'accompagnamento, l'attuazione di un regime transitorio simile a quello attualmente in vigore per gli Stati entrati a far parte dell'UE nel 2004 (che non hanno esaurito i loro contingenti) e la necessità di accogliere nuova manodopera straniera tenendo così conto dell'attuale evoluzione demografica in Svizzera sono tutti ritenuti elementi che depongono chiaramente a favore dell'estensione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania. Viene giudicata positivamente anche la distinzione fra l'estensione e il problema degli accordi di riammissione. Prevale in effetti la certezza che, grazie all'introduzione graduale della libera circolazione combinata con altri elementi quali lo sviluppo congiunturale, le restrizioni iniziali e il miglioramento dello standard di vita in questi Paesi avranno un forte impatto sui movimenti migratori.

Le organizzazioni consultate ricordano inoltre che le nostre imprese beneficeranno di un accesso facilitato a un mercato di 30 milioni di potenziali nuovi consumatori. Negli ultimi due anni il commercio fra la Svizzera e questi due Stati è cresciuto in media del 15 per cento. Le imprese svizzere avranno specialmente la possibilità di inviare i loro impiegati nei due Paesi per lavori di montaggio o di manutenzione di apparecchiature. La Svizzera otterrà inoltre nuove possibilità per reclutare manodopera straniera e soddisfare la domanda di lavoratori meno qualificati, soprattutto in determinati settori (turismo, ristorazione, sanità, edilizia e agricoltura). In considerazione delle esperienze maturate nel corso degli ultimi anni con l'applicazione dell'Accordo e la sua estensione ai dieci Stati entrati a far parte dell'UE nel 2004, la maggior parte dei partecipanti alla consultazione è convinta che l'estensione graduale dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania non provocherà un'immigrazione su vasta scala in Svizzera. Giudicano appropriati i termini transitori concordati e le misure restrittive previste per accedere al mercato svizzero del lavoro (contingenti, priorità alla manodopera qualificata e controllo delle condizioni salariali e di lavoro per un periodo massimo di sette

anni in seguito all'entrata in vigore del protocollo II, possibilità per ulteriori tre anni di reintrodurre contingenti in caso d'immigrazione su vasta scala).

Buona parte delle organizzazioni è dell'avviso che non è necessario pianificare un terzo pacchetto di misure d'accompagnamento, ma ritiene opportuno migliorarne l'applicazione. Per contro i pareri divergono, sia per quanto riguarda gli effetti attuali delle misure, sia in merito alla maniera di renderle più efficaci. USS, Travail.Suisse, Unia e Syna rilevano soprattutto una forte pressione sui salari e non sono pienamente soddisfatte dei controlli predisposti. Per questo motivo fanno dipendere il loro sostegno dalla correzione di tali lacune e da un accordo nel settore dell'edilizia.

I pareri espressi da alcuni settori specifici aggiungono nuovi punti di vista. L'Associazione degli ospedali svizzeri, ad esempio, è favorevole all'estensione dell'ALC, ma giudica troppo lunghi i termini transitori, vista la necessità di lavoratori nel proprio settore. Inoltre chiede di estendere il più presto possibile alla Bulgaria e alla Romania l'applicazione dell'allegato III dell'ALC sul riconoscimento dei diplomi. Afferma che il rifiuto di estendere l'Accordo sarebbe catastrofico per il settore.

Nel settore dell'agricoltura Prométerre osserva che, anche se il mondo agricolo è sostanzialmente favorevole all'Accordo e alla sua estensione alla Bulgaria e alla Romania, lo accetterà soltanto se riterrà sufficientemente tutelati i propri interessi nell'ottica generale della politica praticata dalla Svizzera a livello internazionale e più precisamente nel contesto del progetto di accordo di libero scambio con l'UE. Per quanto riguarda la libera circolazione delle persone, l'organizzazione constata che misure d'accompagnamento severe prevengono qualsiasi ripercussione negativa sul livello salariale in Svizzera, ma non sui prezzi delle merci.

Nel settore industriale Suissetec è contraria all'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania riferendosi al probabile recepimento del Regolamento CE 2005/36 che comporterebbe il pericolo di un abbassamento del livello di qualità nel settore e causerebbe una discriminazione dei lavoratori indigeni. Ritiene che l'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania, non avrebbe altro effetto che quello di accentuare tale rischio.

L'Organizzazione degli Svizzeri all'estero accoglie con favore l'estensione del campo d'applicazione dell'Accordo alla Bulgaria e alla Romania, riconoscendo che offre nuove prospettive e consente agli Svizzeri che desiderano stabilirsi in questi Paesi di beneficiare degli stessi diritti di cui godono negli altri Stati membri dell'UE. L'OSE deplora invece che questi Paesi non abbiano adottato le norme particolari concordate per l'assicurazione malattia, impedendo quindi agli assicurati svizzeri che vi dimorano di farsi curare nel nostro Paese.