

04.066

**Messaggio
concernente l'approvazione del Protocollo aggiuntivo
all'Accordo di libera circolazione delle persone
tra la Svizzera e la Comunità europea**

del 1° ottobre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva il Protocollo aggiuntivo all'Accordo di libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Comunità europea.

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

1° ottobre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 1° luglio 2002 sono entrati in vigore gli Accordi bilaterali settoriali conclusi con l'UE («Bilaterali I»). L'Accordo di libera circolazione delle persone (ALC) costituisce il fulcro dei Bilaterali I in quanto produce le ripercussioni economiche più incisive.

Nel 2002, in occasione del Consiglio di Copenhagen, l'UE ha deciso di accogliere l'adesione, in qualità di nuovi membri, di dieci Paesi dell'Europa centrale e orientale. Dal 1° maggio 2004, la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Slovenia, la Slovacchia, l'Estonia, la Lituania, la Lettonia, Cipro e Malta sono quindi membri dell'UE.

Dal 1° maggio 2004 i Bilaterali I, ad eccezione dell'ALC, si applicano automaticamente ai 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 Stati membri. Ecco perché l'estensione dell'ALC ai dieci Stati aderenti andava negoziata. Sul piano politico tale attività negoziale si è conclusa con successo il 19 maggio 2004 a Bruxelles. Il Protocollo aggiuntivo all'ALC è stato firmato il 26 ottobre 2004.

L'estensione dell'ALC è nell'interesse del nostro Paese, in particolare in vista dell'apertura del mercato unico ampliato e del futuro sviluppo demografico in Svizzera. La Svizzera intende gestire l'immigrazione in base ai propri interessi economici e inerenti al mercato del lavoro, in particolare nei confronti dei nuovi Stati membri. Non esiste infatti alcun motivo per trattare in maniera diversa tali Stati, quanto meno nell'ottica di un mercato del lavoro unitario; la piena estensione dell'ALC ai nuovi Stati membri è quindi possibile anche dal punto di vista svizzero, purché vengano convenuti periodi transitori.

Sul piano occupazionale l'interesse consiste in primo luogo nel fatto che l'estensione dell'ALC permette alla Svizzera di accedere a un'offerta di manodopera molto vasta nei nuovi Stati membri. Tale offerta comprende sia persone altamente qualificate sia lavoratori ausiliari. Appare sempre più evidente che, nonostante l'elevato tasso di disoccupazione, anche nello spazio comunitario esistono singoli settori caratterizzati da scompensi occupazionali.

L'UE non potrà accettare una disparità di trattamento nei confronti dei propri cittadini, che si protragga oltre determinati periodi transitori. Se la Svizzera rifiutasse l'estensione dell'ALC, 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» in essi contenuta.

Il mercato del lavoro svizzero verrà aperto gradualmente ai cittadini provenienti dai nuovi Stati membri. Figuravano come capisaldi dei negoziati il regime transitorio convenuto nell'atto di adesione tra i quindici vecchi Stati membri e i dieci Stati aderenti (2 anni; più 3 anni; più 2 anni; mantenimento delle restrizioni di accesso al mercato del lavoro) nonché i periodi transitori concordati dalla Svizzera e dai quindici vecchi Stati membri nell'ALC (2 anni di priorità dei lavoratori indigeni e di

controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro; 5 anni di contingentamento; più 7 anni di clausola di salvaguardia).

In ultima analisi, per quanto riguarda le disposizioni transitorie da applicare nei confronti dei nuovi Stati membri, la Svizzera è equiparata ai 15 vecchi Stati membri dell'UE.

Indice

Compendio	5204
1 Parte generale	5209
1.1 Introduzione	5209
1.2 Situazione iniziale	5209
1.3 Mandati negoziali	5210
1.4 Svolgimento dei negoziati	5211
1.5 Consenso politico	5211
1.6 Rapporto con il diritto europeo	5212
2 Parte speciale	5212
2.1 Esito dei negoziati	5212
2.1.1 Struttura del Protocollo aggiuntivo	5212
2.1.2 Contenuto del Protocollo aggiuntivo (circolazione delle persone in senso stretto)	5213
2.1.2.1 Introduzione graduale della libera circolazione	5213
2.1.2.2 Acquisto di immobili	5214
2.1.2.3 Dimoranti temporanei non soggetti a contingente (soggiorno inferiore a quattro mesi)	5215
2.1.2.4 Lavoratori indipendenti	5215
2.1.2.5 Prestatori di servizi	5216
2.1.2.6 Malta e Cipro	5216
2.1.3 Sicurezza sociale	5217
2.1.3.1 Coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale (Allegato II del protocollo aggiuntivo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone)	5217
2.1.3.1.1 Situazione iniziale	5217
2.1.3.1.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5217
2.1.3.2 Esito dei negoziati	5217
2.1.3.2.1 In generale	5217
2.1.3.2.2 Le disposizioni di coordinamento e le loro ripercussioni sulle assicurazioni svizzere	5218
2.1.3.2.3 Assicurazione malattie	5218
2.1.3.2.4 Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti	5219
2.1.3.2.5 Previdenza professionale	5219
2.1.3.2.6 Importanza per la Svizzera dell'Allegato II del Protocollo aggiuntivo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone	5219
2.1.3.2.7 Assicurazione contro la disoccupazione	5219
2.1.4 Riconoscimento dei diplomi	5220
2.1.4.1 Introduzione	5220
2.1.4.2 Modifica dell'accordo sulla libera circolazione delle persone nel settore del riconoscimento dei diplomi	5221
2.1.4.3 Disposizioni dell'Atto d'adesione	5221
2.1.4.4 Direttive generali	5221
2.1.4.5 Direttive speciali	5222

2.1.4.6	Professioni giuridiche	5223
2.1.4.7	Commercio e distribuzione di prodotti tossici	5223
2.1.4.8.	Riserva della Svizzera in relazione al riconoscimento dei diplomi di ostetrica e nell'assistenza infermieristica generale	5223
2.1.5	EURES (European Employment Services)	5223
3	Risultati della consultazione	5224
3.1	In generale	5224
3.1.1	Risultati della procedura di consultazione presso i tribunali federali	5225
3.1.2	Risultati della procedura di consultazione presso i Cantoni	5225
3.1.3	Risultati della procedura di consultazione presso i partiti politici	5226
3.1.4	Risultati della procedura di consultazione presso le associazioni mantello, le parti sociali e le altre organizzazioni interessate	5227
3.1.4.1	In generale	5227
3.1.4.2	La circolazione delle persone in senso stretto	5227
3.1.4.3	Riconoscimento dei diplomi	5228
3.1.4.4	Sicurezza sociale	5228
4	Importanza dell'ALC per la Svizzera	5228
4.1	Sul piano economico e politico	5228
4.2	Misure integrative	5230
5	Adeguamento del diritto svizzero	5231
5.1	Circolazione delle persone in senso stretto	5231
5.1.1	Diritto in materia di stranieri	5231
5.1.2	Acquisto di immobili	5232
5.2	Sicurezza sociale	5232
5.2.1	Diritto federale	5232
5.2.1.1	Trasposizione generale	5232
5.2.1.2	Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10)	5233
5.2.2	Diritto cantonale	5234
5.3	EURES	5234
5.4	Riconoscimento dei diplomi	5234
6	Ripercussioni	5235
6.1	Ripercussioni finanziarie	5235
6.1.1	Circolazione delle persone in senso stretto	5235
6.1.2	Sicurezza sociale	5235
6.1.2.1	In generale	5235
6.1.2.2	Assicurazione malattie	5235
6.1.2.3	Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità	5236
6.1.2.4	Assicurazione infortuni	5237
6.1.2.5	Assicurazione contro la disoccupazione	5237
6.1.2.6	Assegni familiari	5237
6.1.3	Riconoscimento dei diplomi	5238

6.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	5238
6.2.1 Circolazione delle persone in senso stretto	5238
6.2.2 Sicurezza sociale	5238
6.2.2.1 Assicurazione contro la disoccupazione	5239
6.2.3 Riconoscimento dei diplomi	5239
7 Programma di legislatura	5239
8 Costituzionalità e referendum facoltativo sui trattati internazionali	5239
8.1 Decreto per l'approvazione	5239
8.2 Misure legislative per l'attuazione	5240
8.3 Costituzionalità	5240
Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo aggiuntivo concluso tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri della Comunità europea (<i>Disegno</i>)	5243
Protocollo all'Accordo tra la comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, 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	5253

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il Protocollo aggiuntivo all'Accordo di libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999¹. La Svizzera e la Commissione dell'UE hanno parafato il Protocollo il 2 luglio 2004, a Montréux; la firma è seguita il 26 ottobre 2004. Vi sottoponiamo inoltre le modifiche di legge che ne derivano. Si tratta di undici leggi in tutto.

Le misure di accompagnamento alla circolazione delle persone saranno illustrate in un messaggio a parte.

1.2 Situazione iniziale

Aderendo all'UE, i dieci nuovi Stati membri hanno dovuto adottare l'intero patrimonio normativo comunitario. Sono stati assunti automaticamente i trattati la cui conclusione è di competenza esclusiva degli organi comunitari, compresi quelli contratti con Stati terzi. Andava per contro negoziata l'assunzione 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 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 la competenza per la negoziazione e l'approvazione dell'estensione di tutti gli accordi misti da parte dell'UE. 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 facoltativo².

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 Art. 2 del decreto federale che approva i Bilaterali 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).

I Bilaterali I sono interconnessi sul piano giuridico³. In caso di abrogazione di uno degli accordi, gli altri cessano di essere applicabili. L'UE non potrà accettare una disparità di trattamento nei confronti dei propri cittadini, che si protragga oltre determinati periodi transitori. Se la Svizzera rifiutasse l'estensione dell'ALC, 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 ghiagliottina» in essi contenuta.

1.3 Mandati negoziali

Il Consiglio dei ministri ha accolto il mandato negoziale dell'UE il 6 maggio 2003 e noi abbiamo approvato il mandato negoziale svizzero il 2 luglio 2003, 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 si sono basati da un lato sul regime transitorio concordato nell'atto di adesione tra i quindici vecchi Stati membri e i dieci Stati aderenti (2 anni; più 3 anni; più 2 anni; mantenimento delle restrizioni di accesso al mercato del lavoro), dall'altro sui periodi transitori convenuti dalla Svizzera e dai quindici vecchi Stati membri nell'ALC (2 anni di priorità dei lavoratori indigeni e di controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro; 5 anni di contingentamento; più 7 anni di clausola di salvaguardia).

Il nostro mandato indicava come caposaldo dei negoziati che la circolazione delle persone tra la Svizzera e gli Stati aderenti non andasse attuata in tempi minori rispetto a quelli previsti per i quindici vecchi Stati membri. Nei negoziati sull'estensione, la soluzione minima auspicata nei confronti degli Stati aderenti era un regime transitorio corrispondente a quanto previsto dall'ALC sul piano temporale. Inoltre il mandato negoziale chiedeva l'adozione di una clausola di salvaguardia speciale («clausola valvola») che prevedesse la reintroduzione dei contingenti qualora l'immigrazione superasse un determinato limite.

³ L'art.25 dell'ALC recita:

- (1) Il presente Accordo sarà ratificato o approvato dalle Parti contraenti secondo le rispettive procedure. Esso entrerà in vigore il primo giorno del secondo mese successivo all'ultima notifica del deposito degli strumenti di ratifica o di approvazione dei sette accordi seguenti:
 - Accordo sulla libera circolazione delle persone,
 - 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.
- (2) Il presente Accordo è concluso per un periodo iniziale di sette anni. Esso è rinnovato per un periodo indeterminato a meno che la Comunità europea o la Svizzera non notifichino il contrario all'altra Parte contraente prima che scada il periodo iniziale. In caso di notifica, si applicano le disposizioni del paragrafo 4.
- (3) La Comunità europea e la Svizzera possono denunciare il presente Accordo notificando la decisione all'altra Parte contraente. In caso di notifica, si applicano le disposizioni del paragrafo 4.
- (4) I sette accordi di cui al paragrafo 1 cessano di applicarsi dopo sei mesi dal ricevimento della notifica relativa al mancato rinnovo di cui al paragrafo 2 o alla denuncia di cui al paragrafo 3.

1.4

Svolgimento dei negoziati

I negoziati sono stati avviati formalmente il 16 luglio 2003 a Bruxelles. Il Protocollo aggiuntivo all'ALC è stato parafato al termine di nove tornate negoziali.

La posizione iniziale dell'UE prevedeva di estendere l'ALC possibilmente per la data in cui entrava in vigore l'allargamento dell'UE, ossia il 1° maggio 2004. L'UE chiedeva di estendere ai dieci Stati aderenti l'attuale periodo transitorio applicato ai quindici vecchi Stati membri, a partire dal 1° maggio 2004. Inoltre chiedeva di aumentare del 20 per cento i contingenti preferenziali minimi al fine di tenere conto dell'aumento della popolazione in seguito all'allargamento dell'UE al 1° maggio 2004 (oggi: 15 000 dimoranti annuali e 115 500 dimoranti temporanei).

Mentre le prime cinque tornate negoziali non hanno permesso di giungere a un'intesa tra le Parti contraenti, a partire dalla sesta tornata del 4 febbraio 2004 l'UE ha accettato il principio di un regime transitorio separato tra la Svizzera e i dieci nuovi Stati membri. Le Parti contraenti hanno convenuto che la Svizzera può, alla stregua dei vecchi Stati membri, introdurre in modo graduale e controllato la libera circolazione delle persone nei confronti degli Stati aderenti nell'ambito di un regime transitorio di sette anni (2 anni, più 3 anni, più 2 anni). In occasione di questa tornata negoziale è inoltre stato convenuto che durante tali periodi la Svizzera può mantenere, nei confronti delle persone provenienti dai nuovi Stati membri, le attuali restrizioni di accesso al mercato del lavoro, quali la priorità dei lavoratori indigeni, i controlli salariali e i contingenti progressivi.

Il 21 aprile 2004 abbiamo accettato in via di compromesso che il periodo transitorio termini il 30 aprile 2011, ossia nel giorno in cui cessa il regime transitorio convenuto tra l'UE e i nuovi Stati membri. Inoltre, fino al 2014 la Svizzera, in virtù dell'articolo 10 capoverso 4 ALC, ha la facoltà di fissare nuovi tetti massimi in caso di immigrazione massiccia. La Svizzera potrà ricorrere a tale opzione prevista dalla clausola di salvaguardia speciale (clausola valvola) inserita nell'ALC, se l'immigrazione di manodopera supera di oltre il dieci per cento la media degli ultimi tre anni. In questo caso, la Svizzera nei due anni successivi può limitare l'immigrazione alla media degli ultimi tre anni più il cinque per cento (art. 10 cpv. 4 ALC).

La Svizzera accettava tale compromesso a condizione che l'UE le concedesse dei periodi transitori (priorità dei lavoratori indigeni, controlli delle retribuzioni, condizioni in materia di qualifiche) per i prestatori di servizi operanti in singoli settori quali le costruzioni e i settori collegati, le attività dei servizi connessi all'orticoltura, i servizi di pulizia e i servizi di vigilanza. Tali restrizioni nel settore dei servizi transfrontalieri sono state concesse anche in seno all'UE, alla Germania e all'Austria per la precisione.

1.5

Consenso politico

Sul piano politico l'attività negoziale si è conclusa il 19 maggio 2004 a Bruxelles in occasione di un vertice tra la Svizzera e l'UE.

In tale occasione la Svizzera ha firmato una dichiarazione unilaterale, impegnandosi a fissare su base autonoma, nell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS;

RS 823.21), i seguenti contingenti per i nuovi Stati membri, per il periodo che va dalla firma del Protocollo aggiuntivo alla sua entrata in vigore:

- a. permessi annuali (B): 700
- b. permessi per dimoranti temporanei (L): 2500.

La dichiarazione unilaterale prevede inoltre l'ammissione, nell'ambito della prassi corrente, di 5000 dimoranti temporanei fuori contingente (soggiorno massimo di 4 mesi). Fino all'entrata in vigore del Protocollo aggiuntivo, 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 (LDDS/OLS). La Svizzera può però, a titolo autonomo, liberalizzare ulteriormente il diritto in materia di stranieri. I contingenti di cui sopra saranno verosimilmente stabiliti mediante modifica dell'OLS al momento della firma del Protocollo aggiuntivo.

1.6 Rapporto con il diritto europeo

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

2 Parte speciale

2.1 Esito dei negoziati

2.1.1 Struttura del Protocollo aggiuntivo

Concludendo il Protocollo aggiuntivo, i dieci nuovi Stati membri diventano Parti contraenti dell'ALC. Il Protocollo aggiuntivo estende quindi ai nuovi Stati membri il campo di applicazione territoriale dell'ALC. Con la sua entrata in vigore, alle relazioni tra gli Stati aderenti e la Svizzera si applicheranno sia le disposizioni del Protocollo sia quelle dell'ALC (in particolare la clausola di salvaguardia speciale di cui all'art. 10 cpv. 4 ALC).

Il Protocollo aggiuntivo entra in vigore il primo giorno del primo mese successivo alla data del deposito dell'ultimo strumento di approvazione (art. 7 Protocollo) ed è parte integrante dell'ALC (art. 4 Protocollo). Rimane in vigore per la stessa durata e secondo le stesse modalità dell'ALC (art. 8 Protocollo). Il Protocollo aggiuntivo è approvato dal Consiglio dell'UE a nome degli Stati membri. In Svizzera è deliberato da entrambe le Camere; il decreto per l'approvazione sottostà al referendum facoltativo.

Dal momento che tutti gli accordi settoriali sono stati conclusi per una durata di sette anni, tale è anche la durata del Protocollo aggiuntivo relativo ai nuovi Stati membri. Trascorsi sette anni, vale a dire alla fine del 2008 o all'inizio del 2009, il popolo e i Cantoni svizzeri conosceranno le ripercussioni prodotte dalla libera circolazione delle persone con i vecchi Stati membri e potranno decidere ancora una volta, nell'ambito di un referendum facoltativo, se mantenere l'ALC e il Protocollo aggiuntivo.

Fino al	permessi di dimora	permessi per dimoranti temporanei
31.05.2010	2800	26 000
30.04.2011	3000	29 000

In virtù dell'articolo 10 capoverso 4 ALC, in caso di aumento eccessivo dell'immigrazione, la Svizzera ha inoltre la possibilità, fino al 2014, di stabilire nuovi tetti massimi nell'ambito di una clausola di salvaguardia speciale (clausola valvola) senza dover temere ritorsioni da parte dell'UE.

Per analogia con l'articolo 10 capoverso 5 ALC, le disposizioni transitorie del Protocollo aggiuntivo, 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, 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 contestato loro 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 dell'ALC, 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.

2.1.2.2 Acquisto di immobili

Nell'ambito dei negoziati d'adesione tra l'UE e i suoi 10 nuovi Stati membri, sono state loro concesse misure transitorie riguardo agli acquisti fondiari e di residenze secondarie. Durante un certo periodo di tempo, i nuovi Stati membri potranno conservare, o introdurre se necessario, un divieto o restrizioni per simili acquisizioni da parte di stranieri. Per i fondi agricoli, il termine è generalmente di 7 anni – di 12 anni in Polonia – e per le residenze secondarie, di 5 anni. La Svizzera adotta senza modifica queste restrizioni transitorie nell'ambito del protocollo all'ALCP (cfr. Allegato I), senza riservarsi l'adozione di simili misure. Non si tratta dunque di regole con reciprocità.

Nondimeno, per l'acquisto di immobili in Svizzera, le disposizioni vigenti della legge federale 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 dell'UE, come pure ai cittadini dei vecchi Stati membri. Secondo l'articolo 25 cpv. 1 dell'allegato I ALCP, i cittadini degli Stati membri dell'UE domiciliati in Svizzera sono esonerati dal regime dell'autorizzazione per l'acquisto di immobili. Un adeguamento della LAFE nel protocollo è dunque superfluo.

Infatti, da un lato secondo l'attuale LAFE l'acquisto di una residenza secondaria, corrispondente a un alloggio di vacanza, sottostà ad autorizzazione ed è contingentato, e tale autorizzazione può esser ottenuta solo a determinate condizioni. D'altro lato, se l'acquisto di fondi agricoli da parte di cittadini stranieri non è più sottoposto a restrizioni secondo la Lex Koller, la legge federale sul diritto fondiario rurale

(LDFR) riduce le possibilità d'acquisto di simili fondi, in applicazione del principio del «gestore a titolo personale», valido anche per i cittadini svizzeri, in modo tale che l'acquisto da parte di persone provenienti dai nuovi Stati membri dell'UE sarà praticamente impossibile poiché questi Stati non sono limitrofi alla Svizzera.

2.1.2.3 Dimoranti temporanei 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 attuali condizioni in materia di qualifiche di cui all'articolo 8 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21)⁷, 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 dimoranti temporanei che non soddisfano le condizioni in materia di qualifiche di cui all'articolo 8 OLS sono ammessi unicamente nell'ambito dei contingenti di cui al punto 2.1.2.1 *supra*.

2.1.2.4 Lavoratori indipendenti

Dall'1° maggio 2004 i lavoratori indipendenti dei nuovi Stati membri beneficiano della libertà di stabilimento all'interno dell'UE. L'atto di adesione dell'UE non prevede periodi transitori per i lavoratori indipendenti. La Svizzera tratta i lavoratori indipendenti degli Stati aderenti alla stregua di quelli provenienti dai quindici vecchi Stati membri e applica i contingenti previsti per loro soltanto nei primi due anni rispettivamente dall'entrata in vigore del Protocollo fino al 31 maggio 2007. A partire da tale momento, i lavoratori indipendenti sono esenti da restrizioni di accesso al mercato del lavoro, quali la priorità degli indigeni e il controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro.

- ⁷ (1) Un permesso per l'esercizio di un'attività lucrativa è rilasciato in primo luogo ai cittadini degli Stati membri dell'UE giusta l'Accordo sulla libera circolazione e ai cittadini degli Stati membri dell'AELS giusta la Convenzione AELS.
(2) Il principio di cui al capoverso 1 non è applicabile alle persone altamente qualificate che chiedono un permesso per l'esercizio di un'attività lucrativa di durata limitata, conformemente agli accordi economici e commerciali conclusi dalla Svizzera.
(3) Nel prendere decisioni di massima per il rilascio dei permessi, le autorità preposte al mercato del lavoro possono ammettere deroghe al capoverso 1 se:
a. si tratta di manodopera qualificata e motivi speciali giustificano una deroga;
b. si tratta di persone che seguono un programma di perfezionamento nell'ambito di progetti di cooperazione economica o tecnica dell'aiuto svizzero allo sviluppo;
c. si tratta di artisti o di ballerine di cabaret che dimorano in Svizzera per una durata complessiva di otto mesi al massimo per anno civile.
(5) Un permesso per frontalieri può essere rilasciato unicamente agli stranieri che hanno un diritto di residenza permanente in uno Stato limitrofo.

2.1.2.5 Prestatori di servizi

Come l'ALC, anche il Protocollo aggiuntivo prevede una liberalizzazione della prestazione transfrontaliera di servizi a titolo personale. 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 aggiuntivo. 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 aggiuntivo garantisce il diritto d'ingresso e di soggiorno per la durata dell'attività (prestazione di servizi).

L'ALC 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). Come illustrato in precedenza, ai seguenti settori è applicabile, al massimo fino alla fine del periodo transitorio, la deroga della priorità dei lavoratori nazionali e dei 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 8 OLS. I prestatori di servizi operanti in questi settori devono pertanto richiedere un permesso, mentre per gli altri settori è sufficiente una notifica.

2.1.2.6 Malta e Cipro

L'UE non prevede periodi transitori per l'accesso al mercato del lavoro da parte di cittadini maltesi e ciprioti. Ai due Stati non si applicano nemmeno i periodi transitori del Protocollo aggiuntivo. Malta e Cipro sono pertanto soggetti ai contingenti alla stregua dei quindici vecchi Stati membri, vale a dire fino al 31 maggio 2007. Vengono computati i contingenti dell'accordo di base (UE 15).

Malta ha tuttavia formulato una riserva. Qualora il Paese decida di invocare le disposizioni contenute nella sezione 2 dell'allegato XI del trattato di adesione perché subisce o prevede perturbazioni del suo mercato del lavoro in grado di minacciare seriamente il tenore di vita o il livello dell'occupazione in una data regione o in un dato settore, le misure restrittive adottate possono essere applicate anche nei confronti della Svizzera. In tal caso, la Svizzera può adottare misure analoghe nei confronti di Malta.

2.1.3 Sicurezza sociale

2.1.3.1 Coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale (Allegato II del protocollo aggiuntivo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone)

2.1.3.1.1 Situazione iniziale

Dal giugno 2002, in seguito all'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, le relazioni tra la Svizzera e i Quindici in materia di diritto delle assicurazioni sociali sono disciplinate in base alle disposizioni di coordinamento CE conformemente ai regolamenti (CEE) n. 1408/71 (disposizioni di diritto materiale) e n. 574/72 (disposizioni di applicazione). Il coordinamento si estende ai rami assicurativi classici (malattia [compresi gli infortuni non professionali] e maternità, invalidità, vecchiaia, decesso [prestazioni per i superstiti], infortuni professionali, disoccupazione e prestazioni familiari). Coordinamento significa che, quando applicano le loro leggi sulla sicurezza sociale, i Paesi interessati devono accettare principi comuni come il divieto di discriminare i cittadini degli altri Stati contraenti a causa della loro cittadinanza, il versamento di prestazioni pecuniarie all'estero, il cumulo dei periodi contributivi per raggiungere il minimo legale, l'assistenza reciproca in materia di prestazioni dell'assicurazione malattie e infortuni; per il resto possono invece organizzare il loro diritto secondo le proprie esigenze. Per la descrizione delle disposizioni di coordinamento e le particolarità strutturali dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone si rimanda alle spiegazioni contenute nel messaggio sugli Accordi settoriali tra Svizzera e CE⁸ (n. 273.21 e 273.22).

2.1.3.1.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati

Con i negoziati si trattava d'integrare i nuovi Stati membri della CE e i loro cittadini nel coordinamento delle assicurazioni sociali esistente tra la Svizzera e i Quindici, tenendo conto eventualmente di certe particolarità, segnatamente nell'ambito dell'assicurazione malattie. Sin dall'inizio era contestato che il complesso sistema di coordinamento delle assicurazioni sociali dovesse applicarsi allo stesso modo anche ai nuovi Stati della CE. Gli adeguamenti dovevano dunque limitarsi ai settori in cui l'Accordo sulla libera circolazione delle persone prevede normative speciali.

2.1.3.2 Esito dei negoziati

2.1.3.2.1 In generale

In virtù del protocollo aggiuntivo, i nuovi Stati membri della CE diventano parti contraenti dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e vengono quindi integrati nel relativo Allegato II. Nell'Allegato II, e più precisamente nell'elenco degli «acquis communautaires», vengono registrati gli atti di adesione dei nuovi membri. Questo permette di completare dove necessario gli Allegati ai regolamenti

(CEE) n. 1408/71⁹ e n. 574/72¹⁰. Per principio, le norme di coordinamento sostituiscono le convenzioni bilaterali in vigore tra la Svizzera e cinque dei dieci Stati che hanno recentemente aderito alla CE (Repubblica slovacca, Slovenia, Repubblica ceca, Ungheria e Cipro). Se il loro campo d'applicazione è identico a quello dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, le convenzioni vengono sospese (art. 20 dell'Accordo). Per i casi non contemplati dall'Accordo continuano invece ad essere applicate. Fatti salvi l'assicurazione contro la disoccupazione e il versamento in contanti nella previdenza professionale, per i quali è previsto un disciplinamento transitorio, le disposizioni di coordinamento si applicano dall'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo a tutti i rami della sicurezza sociale.

2.1.3.2.2 Le disposizioni di coordinamento e le loro ripercussioni sulle assicurazioni svizzere

Il diritto europeo di coordinamento e le sue ripercussioni sulle assicurazioni sociali svizzere sono spiegati in dettaglio nel messaggio concernente gli accordi settoriali con la CE (n. 273.22 e 273.23). Con decisione del 15 luglio 2003, il Comitato misto ha modificato per la prima volta l'Allegato II all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (GU L187 del 26 luglio 2003, pag. 55). Attualmente si stanno elaborando ulteriori modifiche all'Allegato per integrare i cambiamenti intervenuti nel frattempo nel diritto della CE.

Nel seguito ci si riferisce unicamente alle norme rilevanti nel quadro dell'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

2.1.3.2.3 Assicurazione malattie

L'Ungheria ha usufruito della possibilità di assicurare determinate persone residenti sul suo territorio e normalmente tenute ad assicurarsi in Svizzera, esonerandole così dall'obbligo d'assoggettamento all'assicurazione svizzera. L'Allegato II all'Accordo sulla libera circolazione delle persone è completato in conformità alle normative già in vigore per altri Stati membri della CE (sezione A, numero 1, lettera o), numeri 3 a) iv) e 4). I familiari residenti in Ungheria di persone che, secondo il titolo II del regolamento (CEE) n. 1408/71, sottostanno al diritto svizzero o percepiscono prestazioni dell'assicurazione svizzera contro la disoccupazione, non sono quindi tenuti ad affiliarsi all'assicurazione malattie svizzera. Inoltre, se una persona residente in Ungheria, ma assicurata presso un'assicurazione malattie svizzera, si ammala durante un soggiorno in Svizzera ha il diritto di esservi curata (facoltà di scelta).

⁹ Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, 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; nella versione in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (RS **0.831.109.268.1**), risp. dell'Accordo AELS riveduto.

¹⁰ Regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio, del 21 mar. 1972, 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; nella versione in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (RS **0.831.109.268.11**), risp. dell'Accordo AELS riveduto.

2.1.3.2.4 Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti

Conformemente all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, in virtù del principio della parità di trattamento la Svizzera è tenuta a concedere ai cittadini degli Stati contraenti il diritto di affiliarsi all'*AVS/AI facoltativa*. In occasione della revisione dell'assicurazione facoltativa il Parlamento ha deciso di sopprimere la possibilità di aderirvi per chi risiede sul territorio della CE. Questa normativa si riferiva ai Paesi soggetti all'Accordo sulla libera circolazione delle persone e alle relative disposizioni per il coordinamento del diritto delle assicurazioni sociali. Con l'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo, la possibilità di aderire all'assicurazione facoltativa sarà abrogata anche per i nuovi membri della CE. Per le persone già assicurate è previsto un disciplinamento transitorio analogo a quello adottato per l'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

2.1.3.2.5 Previdenza professionale

In virtù dell'Accordo sulla libera circolazione, chi lascerà la Svizzera dopo la scadenza del periodo transitorio di cinque anni (ovvero a partire dal 1° luglio 2007) ed è affiliato presso l'assicurazione di rendita obbligatoria di uno Stato CE non può più richiedere il versamento in contanti della prestazione di uscita nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria. La data limite del 31 maggio 2007 si applica anche ai nuovi membri della CE.

Con la 1a revisione LPP la limitazione delle liquidazioni in capitale versate a persone residenti negli Stati membri della CE sarà inserita nel diritto federale. In seguito, il 1° gennaio 2005, entrerà in vigore un nuovo articolo della LFLP (25f) che applica il disciplinamento dell'Accordo sulla libera circolazione.¹¹

2.1.3.2.6 Importanza per la Svizzera dell'Allegato II del Protocollo aggiuntivo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Nel settore della sicurezza sociale, per la Svizzera il protocollo aggiuntivo rappresenta il primo disciplinamento delle relazioni bilaterali con i dieci nuovi Stati membri della CE o una considerevole estensione delle normative esistenti. Il coordinamento tra la sicurezza sociale svizzera e quella dei nuovi Stati membri permetterà di uniformare e migliorare la protezione garantita ai cittadini svizzeri di fronte ai nuovi Stati membri e ai nuovi cittadini della CE di fronte alla sicurezza sociale svizzera.

2.1.3.2.7 Assicurazione contro la disoccupazione

Per quanto concerne l'assicurazione contro la disoccupazione, la Svizzera applicherà ai nuovi Stati dell'UE lo stesso regime valido per i vecchi membri. Più precisamente si applicano i quattro principi del diritto di coordinamento determinanti per l'assicurazione sociale. Si tratta della parità di trattamento con i cittadini svizzeri,

¹¹ RU 2004 1677

della definizione dell'ordinamento giuridico applicabile, dell'esportazione delle prestazioni – limitata a tre mesi per periodo di disoccupazione – e della totalizzazione dei periodi di assicurazione e di occupazione. Ciò implica che in caso di concessione di indennità di disoccupazione in Svizzera, si deve tener conto anche dei periodi di assicurazione che la persona disoccupata ha adempiuto all'estero.

Nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione si prevedono due fasi. Il punto 5 dell'Allegato II del Protocollo addizionale prevede un periodo transitorio fino al 30 aprile 2011. Secondo quest'ultimo la Svizzera non deve totalizzare i periodi di assicurazione che i cittadini di un Paese membro, in possesso di un contratto di lavoro inferiore a un anno, hanno adempiuto in un altro Stato UE. In questo modo i dimoranti temporanei hanno diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione soltanto se adempiono il periodo minimo di contribuzione previsto dal diritto svizzero. In compenso la Svizzera restituisce al rispettivo paese d'origine una parte dei contributi versati da queste persone. Dopo il termine transitorio, tra la Svizzera e i nuovi Stati membri si applicherà il principio della totalizzazione dei periodi di assicurazione e di occupazione.

I cittadini di Malta e Cipro godranno di una deroga e non saranno sottoposti a questo regime. Essi verranno trattati allo stesso modo dei cittadini dei 15 Stati UE: la mancata totalizzazione dei periodi di assicurazione per i dimoranti temporanei vale nel loro caso soltanto fino al 31 maggio 2009.

2.1.4 Riconoscimento dei diplomi

2.1.4.1 Introduzione

Nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea (UE) i dieci nuovi Paesi membri si sono impegnati a riprendere tutte le norme giuridiche (*acquis communautaire*) dell'UE. Questo recepimento tecnico e quindi l'estensione del campo d'applicazione della legislazione comunitaria è avvenuto, mediante l'Atto d'adesione¹², anche per quanto concerne il riconoscimento dei diplomi. L'Atto d'adesione indica in sostanza i testi normativi dell'UE che devono essere adeguati in seguito all'allargamento.

Le direttive europee che disciplinano il riconoscimento dei diplomi definiscono le condizioni secondo le quali un cittadino dell'Unione europea che abbia portato a termine la formazione nel suo Paese d'origine può svolgere in un altro Paese membro un'attività professionale regolamentata, riservata cioè ai titolari di un determinato diploma riconosciuto dallo Stato. Il diritto UE fa una distinzione tra direttive *generali* e *speciali* in materia di riconoscimento, recepite dalla Svizzera nella sua legislazione con l'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). Le direttive di carattere generale si basano sul principio della fiducia reciproca quanto alla formazione dispensata negli altri Paesi membri, mentre quelle speciali prediligono il principio di una precedente armonizzazione della formazione. Per le professioni assoggettate alle direttive generali vengono di volta in volta verificati i contenuti e la durata della formazione, mentre i diplomi disciplinati da direttive speciali hanno diritto al riconoscimento automatico.

¹² Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, (...) e della Repubblica slovacca, GU L 236 del 23.09.2003, 33

2.1.4.2 Modifica dell'accordo sulla libera circolazione delle persone nel settore del riconoscimento dei diplomi

L'allegato III dell'ALC rinvia ad una serie di direttive dell'UE che disciplinano i diritti dei cittadini svizzeri e dell'Unione europea nell'ambito del riconoscimento di diplomi che abilitano all'esercizio di una professione regolamentata.

La modifica dell'allegato III dell'ALC riguarda fundamentalmente i titoli dei diplomi dei nuovi Paesi membri per i quali è previsto il riconoscimento reciproco all'interno dell'UE (e con l'entrata in vigore del protocollo addizionale anche in Svizzera) a partire dalla data dell'allargamento, il 1° maggio 2004. Questi titoli sono elencati nell'Atto di adesione. Analogamente alle direttive in materia, anche l'Atto di adesione indica i titoli per i quali è previsto il riconoscimento diretto; inoltre, contempla alcune clausole che disciplinano i diritti acquisiti con diplomi non rispondenti agli standard minimi delle direttive UE. Per poter beneficiare ugualmente del riconoscimento, i titolari di questi diplomi devono presentare, oltre al diploma stesso, anche un attestato relativo a un'esperienza professionale ben definita svolta nel Paese d'origine.

2.1.4.3 Disposizioni dell'Atto d'adesione

In seguito all'allargamento la normativa UE in materia di riconoscimento dei diplomi è stata modificata come segue.

2.1.4.4 Direttive generali

Per quanto riguarda le regolamentazioni generali, è modificata solo la seconda direttiva generale (direttiva 92/51/CEE per il riconoscimento dei diplomi di formazione professionale superiore di una durata inferiore di tre anni o di formazione professionale inferiore)¹³. Negli allegati C e D della citata direttiva vengono riportati determinati cicli di formazione dei nuovi Paesi membri. Nell'allegato C della direttiva 92/51/CEE sono elencati cicli di formazione «con struttura particolare», che in base alla loro formazione di determinato grado portano al conseguimento di attestati di formazione considerati «diplomi» ai sensi della seconda direttiva generale. Grazie a questo elenco si evita da una parte che gli attestati di formazione relativi ai cicli di formazione sopra menzionati vengano considerati dei «certificati». Dall'altra parte l'allegato C permette alle persone che hanno seguito con successo detti cicli di formazione di accedere alla professione anche se per l'esercizio della stessa il Paese membro esige un diploma ai sensi della prima direttiva generale (direttiva 89/48/CE). L'allegato D della direttiva 92/51/CE prevede solo l'inclusione di cicli di formazione regolamentati per professioni non regolamentate nel Paese d'origine. Con la citazione nell'allegato D questi cicli di formazione ottengono quasi lo stato di «professioni regolamentate».

¹³ GU L 209 del 24.07.1992, 25

Tra questi attestati di formazione equiparati a diplomi rientrano principalmente gli attestati di formazioni tecniche e del settore sanitario, dell'istruzione e della navigazione (per esempio: odontotecnici, educatori, elettricisti di bordo) che dovranno essere riconosciuti come «diplomi» all'entrata in vigore dell'ALC modificato.

2.1.4.5 Direttive speciali

Con l'Atto d'adesione le direttive speciali sono state completate dalla designazione dei diplomi valevoli nei dieci nuovi Paesi membri.

Tutti i diplomi nell'ambito della *medicina* (medico), dell'*assistenza infermieristica generale*, dell'*odontoiatria* (dentista), della *veterinaria*, delle *ostetriche* e della *farmacia*, rilasciati prima del giorno dell'adesione (1° maggio 2004) nei dieci nuovi Paesi membri devono essere riconosciuti (diritti acquisiti) se il titolare presenta, oltre al diploma stesso, anche un attestato relativo a un'esperienza professionale ben definita (tre anni di esperienza professionale durante gli ultimi cinque anni). Inoltre nell'Atto d'adesione si trovano delle disposizioni relative al riconoscimento di diplomi conseguiti nei paesi dell'ex Unione sovietica (per Estonia, Lettonia, Lituania), dell'ex Cecoslovacchia (per la Cechia e la Slovacchia) e dell'ex Jugoslavia (per la Slovenia). Detti diplomi vengono riconosciuti in virtù dei diritti acquisiti se accompagnati da un certificato del Paese d'origine che attesti lo stato del diploma come pure l'esperienza professionale corrispondente.

Assistenza infermieristica generale: è disciplinato anche il riconoscimento di due diplomi polacchi nel settore infermieristico i quali, pur non soddisfacendo le disposizioni della direttiva 77/452/CEE, hanno diritto al riconoscimento se completati dalla dovuta esperienza professionale.

Odontoiatria: due nuovi articoli della direttiva sui dentisti (78/686/CEE) disciplinano inoltre il riconoscimento di medici cechi e slovacchi che abbiano effettivamente lavorato come dentisti per almeno tre anni negli ultimi cinque anni precedenti il rilascio di un'attestazione corrispondente.

Veterinaria: nell'ambito dei diritti acquisiti per i veterinari estoni i termini di tempo e l'esperienza professionale sono più lunghi (cinque anni di esperienza professionale negli ultimi sette anni) di quelli valevoli per gli altri Stati (tre anni negli ultimi cinque anni).

Ostetriche: è disciplinato anche il riconoscimento di due diplomi polacchi i quali, pur non soddisfacendo le disposizioni della direttiva 80/155/CEE¹⁴, hanno diritto al riconoscimento se completati dalla dovuta esperienza professionale.

Architettura: nel campo dell'architettura si trovano i diplomi dei nuovi Paesi membri che sono aggiunti all'articolo 11 della direttiva 85/384/CEE¹⁵ e che quindi dovranno essere riconosciuti in Svizzera dall'entrata in vigore della modifica dell'ALC. Un nuovo articolo 11a della direttiva disciplina le disposizioni sui diritti acquisiti rilasciati dagli Stati predecessori di alcuni nuovi membri (URSS, Cecoslovacchia, Jugoslavia).

¹⁴ GU L 33 dell'11.02.1980, 8

¹⁵ GU L 223 del 21.08.1985, 15

2.1.4.6 Professioni giuridiche

Con l'Atto d'adesione nel campo delle «*professioni giuridiche*» bisognerà unicamente completare la legge sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA). La LLCA contiene in effetti in allegato una lista dei titoli professionali negli Stati membri dell'UE e dell'AELS giusta le direttive 77/249/CEE e 98/5/CE. Detta lista che dovrà essere completata con i titoli professionali d'avvocato utilizzati nei nuovi Stati membri.

2.1.4.7 Commercio e distribuzione di prodotti tossici

Con l'Atto d'adesione anche la direttiva 74/557/CEE ha subito dei cambiamenti. Nell'allegato della citata direttiva sono elencati pure i prodotti tossici oggetto di un regime speciale nei nuovi Paesi membri.

2.1.4.8 Riserva della Svizzera in relazione al riconoscimento dei diplomi di ostetrica e nell'assistenza infermieristica generale

Nel settore dell'ostetricia e dell'assistenza infermieristica generale il recepimento senza modifiche della regolamentazione in vigore in alcuni nuovi Paesi membri per quanto riguarda i diritti acquisiti comporta in Svizzera il rischio di un abbassamento della qualità in queste professioni. La durata e i programmi delle formazioni dei nuovi Paesi membri non corrispondono agli standard svizzeri né alle direttive UE. Una pratica più prolungata dell'attività professionale nei rispettivi paesi d'origine non è, da sola, sufficiente a colmare le lacune della formazione professionale e a riequilibrare le competenze professionali.

Nell'Atto finale del protocollo addizionale all'ALC la Svizzera ha deposto una dichiarazione unilaterale riservandosi di esaminare la conformità di determinati diplomi nel settore dell'ostetricia e dell'assistenza infermieristica generale alle disposizioni delle direttive comunitarie e di chiedere eventualmente alle persone interessate di svolgere un percorso formativo di adattamento o di sostenere un esame d'idoneità.

2.1.5 EURES (European Employment Services)

L'articolo 11 dell'allegato I all'accordo sulla libera circolazione delle persone obbliga la Svizzera a collaborare nell'ambito della rete EURES (European Employment Services). Il sistema Eures comprende le seguenti organizzazioni/attività:

- rete umana, vale a dire 1 coordinatore EURES (Confederazione), 11 consulenti EURES (impiegati URC)
- rete tecnica: funzione supplementare relativa a EURES nel sistema COLSTA esistente
- orientamento: informazioni sul mercato del lavoro, sulle condizioni di vita e di lavoro in Svizzera

- collaborazioni transnazionali EURES: partenariati regionali, transfrontalieri con partecipazione svizzera: «Bodensee», «Transtirolia», «Oberrhein», «Arc jurassien».

Sulla base delle esperienze avute in seguito all'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, la Svizzera ha potuto stabilire i dettagli della collaborazione con la Commissione europea e ha reso note queste disposizioni al Comitato misto nel luglio 2004. Date queste premesse è opportuno creare le basi giuridiche nella legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione, in base alla quale il Segretariato di Stato dell'economia è competente per la collaborazione nell'ambito della rete EURES. Il finanziamento delle organizzazioni e delle attività sopra indicate sarà garantito dal fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. I costi ammontano a 3–4 milioni di franchi all'anno.

3 Risultati della consultazione

3.1 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 da noi svolta per scritto.

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.

3.1.1 Risultati della procedura di consultazione presso i tribunali federali

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

3.1.2 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 nostra presa di posizione tempestiva e chiara da parte 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 modifica alcuna 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.

3.1.3 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.

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

3.1.4.1 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.es. 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.

3.1.4.2 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.

3.1.4.3 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.

3.1.4.4 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.

4 Importanza dell'ALC per la Svizzera

4.1 Sul piano economico e politico

Grazie agli Accordi settoriali con l'UE, entrati in vigore il 1° giugno 2002, la Svizzera può accedere con maggiore facilità al mercato interno dell'UE, approfittando di numerosi vantaggi legati all'integrazione alla stregua degli Stati membri. L'estensione dei Bilaterali I agli Stati aderenti ne aumenta l'importanza economica per la Svizzera. Dal punto di vista economico, l'ALC assume un'importanza particolare poiché, sul piano internazionale, i mercati dei beni e dei capitali sono molto più liberalizzati rispetto a quello del lavoro. Inoltre l'ALC riveste una posizione chiave anche sul piano politico, in quanto dalla sua sopravvivenza dipende anche la sorte degli altri accordi: se uno di essi è denunciato, la «clausola ghiottina» menzionata in precedenza mette automaticamente fine agli altri sei accordi.

È possibile prevedere gli effetti positivi che la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e i nuovi Stati membri produrrà sul piano economico. Le imprese hanno accesso a un vasto mercato del lavoro, il che aumenta l'attrattiva della piazza economica svizzera, e in cambio possono dislocare personale nei mercati emergenti dell'Europa centrale e orientale. Nel complesso, il fattore di produzione «lavoro» è impiegato con maggiore efficienza, il che dovrebbe generare effetti positivi in termini di benessere e di crescita in Svizzera. Inoltre le imprese Svizzere potranno accedere con maggiore facilità ai mercati di sbocco nei nuovi Stati membri.

Le previsioni relative all'immigrazione in provenienza dai nuovi Stati membri sono difficoltose e quindi incerte. Considerato quanto esposto qui di seguito, ammettiamo che esiste un certo potenziale migratorio, ma giudica esiguo il pericolo di un'immigrazione massiccia.

Nei dieci nuovi Stati membri vive un numero consistente di persone (75 mio. rispetto ai 370 mio. della «vecchia» UE). Il divario in termini di benessere nei confronti della Svizzera è considerevole e anche la disoccupazione media degli Stati aderenti supera di molto quella dei vecchi Stati membri. I lavoratori dei nuovi Stati membri saranno quindi tentati di cercare lavoro anche in Svizzera.

Nonostante l'esistenza di un potenziale migratorio, il pericolo di un'immigrazione massiccia in Svizzera appare tuttavia esiguo per vari motivi. Da un lato, l'esperienza pluriennale dell'UE e della Svizzera in merito alla libera circolazione delle persone dimostra che l'afflusso di lavoratori stranieri non è determinato in primo luogo dall'elevata disponibilità di manodopera estera, ma piuttosto dalla richiesta delle imprese nazionali. Può beneficiare dell'ALC soltanto chi trova un posto di lavoro. Nella maggior parte dei Paesi sviluppati, la domanda di manodopera qualificata sta aumentando progressivamente, mentre i lavoratori poco qualificati tendono a non trovare lavoro. Sebbene l'estensione dell'ALC ai nuovi Stati membri permetta di reclutare anche manodopera poco qualificata, a lungo andare non vi è da attendersi che una nuova ondata migratoria di lavoratori poco qualificati provenienti da questi Paesi si riversi in Svizzera. Rivestirà per contro una maggiore importanza il reclutamento di lavoratori qualificati provenienti dai nuovi Stati membri la cui popolazione possiede un livello di formazione relativamente elevato.

Un'immigrazione massiccia appare improbabile anche in considerazione del fatto che la popolazione dei nuovi Stati membri non è molto propensa a spostarsi nemmeno all'interno del proprio territorio dove le differenze di reddito tra città e campagna sono ben più marcate rispetto all'Europa occidentale. Per la Svizzera riveste inoltre una certa importanza il fatto che il nostro Paese ospita meno cittadini dei nuovi Stati membri rispetto alla Germania o all'Austria. Il fenomeno delle cosiddette «ondate migratorie a catena» si prospetta quindi esiguo per la Svizzera.

Estrapolando per la Svizzera l'immigrazione proveniente dai nuovi Stati membri, che uno studio della Commissione dell'UE prevede in direzione dell'UE-15, risulta un afflusso iniziale netto stimato a circa 4600 persone (esclusi i periodi transitori). Col passare del tempo tale cifra è destinata a diminuire in seguito alla convergenza delle condizioni di vita. Un'immigrazione di quest'ordine non sarebbe insolita per la Svizzera e non pone alcun problema al mercato del lavoro nazionale. In caso di carenza di manodopera le imprese hanno la facoltà di reclutare personale anche all'estero. Le proiezioni in materia di immigrazione risultano tuttavia alquanto approssimative. Ecco perché la Confederazione e i Cantoni dispongono di un vasto strumentario finalizzato a prevenire eventuali effetti negativi dell'immigrazione sul mercato del lavoro svizzero.

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) per tutto il periodo transitorio che durerà al massimo fino al 30 aprile 2011. I contingenti massimi convenuti impediscono un'impennata dell'immigrazione, in quanto vengono progressivamente innalzati da 900 a 3000 per i permessi annuali, e da 9000 a 29 000 per i permessi per dimoranti temporanei. In virtù della clausola di salvaguardia speciale (clausola valvola) sancita

all'articolo 10 capoverso 4 ALC, la Svizzera ha inoltre la possibilità di stabilire nuovi tetti massimi fino al 2014. Per l'effettivo utilizzo dei contingenti è decisivo, tra l'altro, l'andamento dell'economia.

La priorità dei lavoratori indigeni e il controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro degli immigrati rivestono grande importanza nella gestione delle ripercussioni prodotte sul mercato del lavoro durante il periodo transitorio. Tali misure sono atte a evitare pressioni salariali sui lavoratori indigeni. Dal 1° giugno 2004 sono inoltre in vigore le misure di accompagnamento alla circolazione delle persone, volte a impedire l'erosione delle condizioni salariali e lavorative in seguito a un aumento dell'immigrazione. Il periodo transitorio nei confronti dei nuovi Stati membri permette inoltre di fare esperienza con le misure di accompagnamento. In vista dell'estensione dell'ALC sono inoltre state preparate varie proposte tese a integrare tali misure, garantendo in primo luogo la loro esecuzione. Le misure di accompagnamento verranno presentate in un messaggio separato.

Nell'ambito delle assicurazioni sociali non sono attese spese supplementari rilevanti in termini di economia nazionale. 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 è elevato il livello di qualifica degli immigrati. Le varie norme vigenti 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 la libera circolazione delle persone provenienti dai nuovi Stati membri sarà totale proprio quando l'economia svizzera dovrà fare i conti con una diminuzione della popolazione attiva.

4.2 Misure integrative

L'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri solleva la domanda sull'eventuale necessità di prevedere ulteriori misure integrative. Abbiamo accolto con riserva un postulato in merito (03.3555 Postulato del 3 ottobre 2003 del Gruppo socialista; Libera circolazione delle persone e allargamento a est dell'UE. Misure collaterali per l'integrazione).

Partiamo dal presupposto che l'integrazione vada promossa anzitutto nel contesto delle strutture esistenti nel settore dell'istruzione e della formazione e sul mercato del lavoro. L'integrazione è un tipico compito congiunto che compete a diversi attori sul piano federale, cantonale e comunale. Gli aiuti finanziari alla promozione dell'integrazione in base all'articolo 25a LDDS e all'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS) sono pertanto concessi soltanto nella misura in cui sussistono lacune e le strutture esistenti non sono in grado di coinvolgere le persone interessate. L'ordine di priorità per gli anni 2004–2007 emanato dal DFGP prevede sussidi per corsi di lingua, offerte informative e consultori regionali. Il successo dell'integrazione non dipende però esclusivamente dagli interventi statali, ma è determinato anche dagli sforzi profusi dagli stranieri stessi, ad esempio nell'apprendere una lingua nazionale.

La necessità di proporre offerte integrative dipende segnatamente dal livello d'istruzione, dalle qualifiche professionali e dalle conoscenze della lingua nazionale. Al momento è pressoché impossibile pronunciarsi in merito a misure integrative supplementari per le persone provenienti dagli Stati aderenti, dal momento che è difficile prevedere la formazione professionale e le nozioni linguistiche dei futuri immigranti. Se arrivassero in prevalenza persone poco qualificate dal profilo professionale, sarebbe indicato aumentare il numero dei corsi di lingua e le offerte d'informazione e di consulenza. 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. Proposte informative e consultive specifiche, riguardanti ad esempio l'offerta di corsi o l'accesso alle autorità e alle istituzioni, permettono inoltre di trasmettere le informazioni necessarie per garantire il successo degli sforzi integrativi.

Le misure integrative supplementari consisterebbero quindi in particolare nell'offrire informazioni e consulenza come pure nel promuovere le lingue. Al momento non è previsto che la Confederazione stanzi risorse supplementari per il promovimento dell'integrazione nell'ambito del diritto in materia di stranieri (art. 25a LDDS). La Confederazione può però partecipare al finanziamento impiegando le risorse attualmente disponibili, a patto che le priorità dell'integrazione vengano adattate di conseguenza. Se le misure integrative dovessero richiedere ulteriori risorse finanziarie, il Parlamento deciderà in merito in ragione della sua sovranità budgetaria. A tale scopo abbiamo anche accolto con riserva il postulato menzionato in precedenza (03.355: Libera circolazione delle persone e allargamento a est dell'UE. Misure collaterali per l'integrazione).

5 Adegumento del diritto svizzero

5.1 Circolazione delle persone in senso stretto

5.1.1 Diritto in materia di stranieri

Il diritto in materia di stranieri richiede un semplice adeguamento tecnico dell'articolo 1 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.00) al fine di ampliare il campo di applicazione individuale e definire gli Stati membri determinanti.

Ai cittadini dell'UE tale legge si applica soltanto nella misura in cui l'ALC come dal Protocollo aggiuntivo del 26 ottobre 2004 non disponga altrimenti o la legge preveda disposizioni più favorevoli. La LDDS si applica pertanto a queste persone soltanto in via sussidiaria. Tale disposizione 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 dell'ALC secondo cui devono rimanere valide le disposizioni del diritto nazionale più favorevole.

5.1.2 Acquisto di immobili

Non è necessario modificare la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41).

5.2 Sicurezza sociale

5.2.1 Diritto federale

5.2.1.1 Trasposizione generale

Affinché le disposizioni di coordinamento concordate nell'Accordo sulla libera circolazione 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. Messaggio sull'Accordo, capitolo 275.211¹⁶). Queste cosiddette disposizioni di rinvio sono ora integrate con l'indicazione che le stesse normative sono applicabili ai nuovi membri della CE e ai loro cittadini.

L'Accordo sulla libera circolazione non è automaticamente applicabile ai nuovi Stati membri della CE. Poiché l'estensione di questo accordo di regola avviene a distanza di tempo, il concetto di «Stati membri della CE» non corrisponde sempre agli Stati membri ai quali è applicabile l'Accordo. 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 della CE interessati dall'Accordo.

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 16a della legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC; RS 831.30);
- articolo 95a della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10);
- articolo 115a della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20);
- articolo 23a della legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1);
- articolo 89a capoverso 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40) nel tenore della cifra I della LF del 3 ottobre 2003 (1^a revisione LPP)¹⁷;

¹⁶ FF 1999 5092

¹⁷ RU 2004 1677 (entrerà in vigore il 1° gennaio 2005)

- articolo 25*b* della legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LFLP; RS 831.42) nel tenore della cifra IV della LF del 3 ottobre 2003 (1^a revisione LPP)¹⁸;
- articolo 121 della legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI; RS 873.0).

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

5.2.1.2 Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10)

Assicurazione facoltativa: nel quadro della revisione dell'AVS/AI facoltativa, il Parlamento ha deciso di sopprimere l'assicurazione per il territorio della CE. Il protocollo aggiuntivo estende l'Accordo ai 10 nuovi Stati membri. Di conseguenza, a partire dall'entrata in vigore del medesimo l'assicurazione facoltativa è soppressa anche in questi Stati. Al di fuori del territorio dell'UE allargata, la Svizzera, in ossequio al principio della parità di trattamento, è tenuta ad ammettere i cittadini dei 10 nuovi Stati membri all'assicurazione facoltativa alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri.

Per gli affiliati all'assicurazione facoltativa che vivono attualmente nei Paesi interessati è introdotta nella LAVS una nuova disposizione transitoria. Conformemente al capoverso 1 della medesima, le persone residenti in Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Ungheria, a Malta, a Cipro, nella Repubblica slovacca o nella Repubblica ceca, che al momento dell'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo 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. Aderendo all'assicurazione facoltativa le persone residenti nei Paesi succitati intendevano evitare lacune contributive per poter percepire una rendita intera al momento del pensionamento. Poiché però successivamente all'entrata in vigore del protocollo aggiuntivo l'assicurazione potrà essere prolungata per al massimo sei anni, simili calcoli non saranno più possibili. Gli assicurati ancora giovani al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge potranno ricorrere ad altre forme di previdenza senza pregiudizi di rilievo. Diverso è il caso degli assicurati vicini alla pensione, cui saranno praticamente preclusi provvedimenti che possano compensare l'inattesa riduzione della rendita AVS. Sembra quindi appropriato offrire agli affiliati all'assicurazione facoltativa non lontani dalla pensione la possibilità di mantenere l'assicurazione fino al raggiungimento dell'età pensionabile. Il Consiglio federale fissa l'età limite a 50 anni.

¹⁸ RU 2004 1677 (entrerà in vigore il 1° gennaio 2005)

Il capoverso 2 disciplina le prestazioni assistenziali per 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.

5.2.2 Diritto cantonale

Per la trasposizione delle prescrizioni di coordinamento nel diritto cantonale si rinvia al messaggio sugli accordi settoriali con la CE¹⁹ (capitolo 275.22).

5.3 EURES

Articolo 83 capoverso 1 lettera n^{bis} (nuova)

La nuova lettera n^{bis} dell'articolo 83 capoverso 1 LADI²⁰ stabilisce che il Segretariato di Stato dell'economia è competente per gli impegni assunti nell'ambito della rete EURES (European Employment Services), conformemente all'articolo 11 Allegato I all'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Articolo 92 capoverso 7 primo periodo

L'elenco degli oneri amministrativi computabili viene completato con le spese che i Cantoni devono sostenere per l'esecuzione dei compiti connessi a EURES.

5.4 Riconoscimento dei diplomi

L'estensione degli accordi settoriali apporterà nel campo del riconoscimento dei diplomi a qualche adattamento giuridico interno minimo. Bisognerà unicamente completare la legge sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA)²¹. La LLCA contiene in effetti in allegato una lista dei titoli professionali negli Stati membri dell'UE e dell'AELS giusta le direttive 77/249/CEE e 98/5/CE. Detta lista dovrà essere completata con i titoli professionali d'avvocato utilizzati nei nuovi Paesi membri.

Inoltre bisognerà adattare leggermente l'ordinanza sul perfezionamento e sul riconoscimento dei diplomi e dei titoli di perfezionamento delle professioni mediche²²: i rinvii sotto forma di nota in calce saranno completati facendo riferimento all'Atto di adesione.

¹⁹ FF **1999** 5092

²⁰ RS **873.0**

²¹ Legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati, RS **935.61**

²² Ordinanza del 17 ottobre 2001 sul perfezionamento e sul riconoscimento dei diplomi e dei titoli di perfezionamento delle professioni mediche, RS **811.113**

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni finanziarie

6.1.1 Circolazione delle persone in senso stretto

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

6.1.2 Sicurezza sociale

6.1.2.1 In generale

Al 30 aprile 2004 il numero dei cittadini dei nuovi Stati dell'UE residenti in Svizzera era piuttosto modesto (18 600). Lo stesso vale per il numero delle persone figuranti nel registro degli assicurati dell'Ufficio centrale di compensazione di Ginevra (dicembre 2003: 80 000). Queste cifre aumenteranno però per via della progressiva apertura del mercato del lavoro, che culminerà nella piena libera circolazione delle persone allo scadere del periodo di transizione (v. n. 2.1.2.1).

L'evoluzione successiva al periodo di transizione e le relative conseguenze sono difficili da prevedere poiché dipendono da molti fattori. Nel seguito sono elencati i possibili costi, che, visto il numero piuttosto ridotto delle persone interessate, in generale non saranno eccessivamente elevati se paragonati con le spese annue dei sistemi di sicurezza sociale svizzeri. Gli eventuali costi supplementari sono modesti anche rispetto a quelli attualmente causati dall'applicazione dell'ALC.

Va segnalato che l'accesso di lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri dell'UE al mercato del lavoro svizzero, reso possibile dall'estensione dell'ALC, avrà inizialmente ripercussioni positive sui rami delle assicurazioni sociali finanziati col sistema di ripartizione. Poiché però prima o poi i contributi e i premi daranno diritto a prestazioni pecuniarie, v'è da attendersi che dal coordinamento del sistema di sicurezza sociale svizzero con quelli dei dieci nuovi Stati membri dell'UE risulterà un leggero aumento delle spese assicurative.

Non sono tuttavia considerati i numerosi vantaggi derivanti dall'accordo sulla libera circolazione delle persone e dalla sua estensione agli assicurati ed agli assicuratori svizzeri (al riguardo si vedano le spiegazioni del numero 274.4 del messaggio relativo all'ALC). Le ripercussioni finanziarie sulle assicurazioni sociali svizzere non devono però essere esaminate isolatamente, ma vanno inserite nel contesto globale dei vantaggi economici e occupazionali.

6.1.2.2 Assicurazione malattie

La Confederazione dovrà prendere a carico gli interessi passivi sugli anticipi accordati nell'ambito dell'assistenza reciproca in materia di prestazioni. A questo proposito l'istituzione comune LAMal prevede costi supplementari per un importo di circa 0,8 – 1 milione di franchi l'anno.

Per quanto riguarda la riduzione dei premi a favore dei pensionati residenti in uno dei nuovi Stati membri della CE, ogni anno la Confederazione dovrà assumere presumibilmente costi supplementari per circa 30 000 franchi. I Cantoni vedranno

probabilmente aumentare i costi per la riduzione dei premi a favore di altre persone residenti in uno di questi Stati (in particolare di coloro che esercitano un'attività lucrativa e dei loro famigliari), poiché il numero di beneficiari di prestazioni cantonali sarà più elevato. È quindi presumibile che richiederanno maggiori sussidi federali. La chiave di ripartizione secondo l'articolo 66 capoverso 3 LAMal potrebbe inoltre comportare una lieve modifica della ripartizione dei sussidi federali ai singoli Cantoni (cfr. Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie del 31 maggio 2000, FF 2000 3537, numero 3.1.2).

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

Come già detto, per un'assicurazione sociale finanziata secondo il sistema di ripartizione come l'AVS/AI, l'arrivo di lavoratori stranieri di dieci nuovi Paesi, reso possibile dall'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, avrà in un primo tempo ripercussioni positive. I costi supplementari successivi sono stimati come segue:

Sulla base delle convenzioni di sicurezza sociale, per cinque dei nuovi Stati CE esisteva già la possibilità di versare la rendita all'estero. Ora si dovranno esportare le rendite anche nei Paesi con i quali non vi era alcuna convenzione (Polonia, Malta e i tre Paesi baltici: Estonia, Lettonia, Lituania). Tra i cittadini residenti in Svizzera originari dei dieci Paesi che hanno recentemente aderito alla CE quasi il 32 per cento proviene da uno Stato con cui la Svizzera non ha concluso alcuna convenzione di sicurezza sociale. Nel registro degli assicurati questa percentuale è quasi del 38 per cento. Se si confronta il numero di queste persone con la totalità dei cittadini di tutti gli Stati contraenti, le quote scendono al 4,5 rispettivamente 4,3 per mille.

Nel 2003 sono state versate rendite AVS/AI per un importo complessivo di 7,5 milioni di franchi e indennità forfetarie in sostituzione di una rendita per un ammontare di 1,26 milioni di franchi nei Paesi seguenti: Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Ungheria, Slovenia e Cipro (non sono comprese le prestazioni versate a cittadini svizzeri). Questo corrisponde al 2,8 per mille delle rendite esportate negli Stati contraenti. Ai cittadini degli altri Stati che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte della CE sono stati rimborsati contributi per circa 670 000 franchi.

In virtù del nuovo disciplinamento, un numero più elevato di persone avrà diritto al versamento di rendite AVS/AI all'estero. Sulla base dell'attuale effettivo degli assicurati e tenendo conto della soppressione del rimborso dei contributi, si prevedono in un primo tempo una diminuzione dei costi e, dopo sedici anni circa, spese supplementari per un totale di 6,7 milioni di franchi l'anno (3,4 milioni per le rendite di vecchiaia, comprese le rendite per i figli, 2,8 milioni per le rendite AI, comprese le rendite per i figli, e 0,5 milioni per le rendite per i superstiti). Considerate le esperienze fatte con i quindici Stati membri della CE, possono essere ritenute trascurabili le spese supplementari derivanti dall'esportazione dei quarti di rendita nei cinque Paesi con cui è già stata conclusa una convenzione.

D'ora in poi gli assegni per grandi invalidi dell'AVS dovranno essere versati anche agli aventi diritto residenti in Svizzera che ricevono una rendita da uno Stato membro della CE. Visto che i casi dovrebbero essere pochi, i relativi costi non saranno rilevanti.

La soppressione del termine di attesa per le PC dovrebbe comportare complessivamente costi supplementari minimi, in quanto i beneficiari di rendita stranieri possono venire in Svizzera solo se dispongono di mezzi finanziari sufficienti per provvedere al loro sostentamento.

6.1.2.4 Assicurazione infortuni

In questo settore la Confederazione dovrà prendere a carico i costi supplementari derivanti dagli interessi sugli anticipi versati nel quadro dell'assistenza reciproca tra la Svizzera e gli Stati della CE ed altri Stati contraenti in materia di prestazioni. L'assistenza reciproca tra il nostro Paese ed i nuovi Stati membri della CE dovrebbe causare costi annui supplementari di circa 10 000 franchi. Non si possono stimare gli eventuali costi supplementari derivanti dalle indennità in caso di malattie professionali. Le esperienze fatte finora con i quindici Stati membri della CE forniscono troppo pochi punti di riferimento per poterli quantificare.

6.1.2.5 Assicurazione contro la disoccupazione

Sulla base delle esperienze avute con gli Stati UE-15, per cui i costi allora previsti per l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) non si sono concretizzati, in seguito all'estensione della libera circolazione delle persone ai nuovi membri UE non si prevedono sensibili aumenti dei costi a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione, tanto più che la Svizzera concederà ai Paesi di recente adesione contingenti relativamente modesti per i dimoranti temporanei. Prendendo i contingenti supplementari per i nuovi Stati membri (circa 1000 per i dimoranti permanenti e circa 9000 per quelli temporanei) come base per i calcoli relativi all'inizio del periodo transitorio, in caso di esaurimento degli effettivi massimi, stimiamo a circa 8 milioni di franchi svizzeri i costi netti a carico dell'AD (spese supplementari meno contributi supplementari). Al termine del periodo transitorio, se l'effettivo massimo per i dimoranti permanenti raggiunge le 3000 unità e quello per i dimoranti temporanei le 29 000 unità, i costi netti supplementari in caso di esaurimento dei contingenti ammonteranno a circa 30 milioni di franchi svizzeri all'anno. In queste cifre sono incluse le spese per il rimborso dei contributi AD delle persone con rapporti di lavoro inferiori a un anno ai loro Paesi d'origine (circa 3,5 milioni all'inizio e circa 13 milioni di franchi svizzeri al termine del periodo transitorio).

6.1.2.6 Assegni familiari

Diritto federale: vanno esportati anche gli assegni per l'economia domestica versati ai lavoratori agricoli la cui famiglia risiede in uno dei nuovi Stati membri. Le ripercussioni finanziarie dovrebbero però essere irrilevanti poiché, da un lato, il numero di aziende in questo settore diminuisce e, dall'altro, l'assunzione di lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri dovrebbe avvenire, per la maggior parte dei casi, a scapito di cittadini dei Quindici.

Assegni cantionali: non si possono stimare le eventuali spese supplementari in questo settore.

6.1.3 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 aggiuntivo dell'ALC cagioni un bisogno supplementare di risorse presso l'UFFT.

6.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Seguono le stime relative alle spese per il personale necessarie per attuare il Protocollo aggiuntivo all'ALC in Svizzera. In linea di massima, per l'attuazione saranno impiegate le risorse esistenti nei Dipartimenti coinvolti.

6.2.1 Circolazione delle persone in senso stretto

Le spese supplementari per l'attuazione e l'esecuzione dell'ALC, risultanti dal coordinamento con i dieci Stati aderenti, richiede dai due ai tre posti di lavoro in seno all'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES), da ricoprire facendo capo all'attuale effettivo del personale.

6.2.2 Sicurezza sociale

Il protocollo aggiuntivo instaura relazioni in materia di sicurezza sociale con nuovi Stati contraenti o estende notevolmente quelle già esistenti.

Per le istituzioni di assicurazione si prevede in generale un aumento dell'onere amministrativo.

Per la Confederazione è necessario aumentare l'effettivo del personale della Cassa svizzera di compensazione e dell'Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero, istituzioni incaricate in particolare dell'applicazione delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale. La soppressione delle semplificazioni amministrative previste negli accordi bilaterali vigenti (versamento d'indennità forfetarie anziché di rendite periodiche) e il coordinamento delle prestazioni – più esteso rispetto alle convenzioni di sicurezza sociale - per la Cassa svizzera di compensazione, che funge da organismo di collegamento con le assicurazioni estere, implicano un aumento di 3,5 posti e mezzi supplementari nel settore dell'informatica e della logistica.

Per l'applicazione delle riduzioni dei premi a favore dei beneficiari di rendita e dei loro familiari e per gli altri compiti ad essa attribuiti giusta l'articolo 18 capoversi 2^{bis}-2^{quater} LAMal (decisioni in merito a domande di esenzione, assegnazione ad un assicuratore, assistenza ai Cantoni nell'applicazione della riduzione dei premi), l'Istituzione comune LAMal presumibilmente non avrà bisogno di posti supplementari.

Per poter far fronte all'aumento del carico di lavoro dovuto alla gestione dell'estensione del coordinamento in materia di assicurazioni sociali, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ritiene necessari quattro posti supplementari. L'applicazione delle regolamentazioni concernenti l'insieme delle assicurazioni sociali o

alcune di esse in relazione ai nuovi Stati membri e la loro attuazione in Svizzera implicano un aumento notevole del carico di lavoro. Il numero degli Stati che collaborano al coordinamento del diritto comunitario aumenta di due terzi. Bisogna attendersi un aumento del numero di richieste inoltrate dagli assicurati, dalle istituzioni di assicurazione e dalle autorità estere. Per l'attuazione delle regolamentazioni nell'ambito dell'assicurazione malattie e infortuni l'Ufficio federale della sanità pubblica necessita di un posto supplementare.

6.2.2.1 Assicurazione contro la disoccupazione

I costi supplementari che risultano dal coordinamento con i dieci nuovi Stati membri richiedono due ulteriori posti di lavoro al Segretariato di Stato dell'economia, di cui uno a carico del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

6.2.3 Riconoscimento dei diplomi

L'UFFT deve acquisire conoscenze sul sistema di formazione professionale dei nuovi Paesi membri dell'UE, sulle singole formazioni e istituzioni come pure sui profili professionali pratici. Ciò è dispendioso già per motivi linguistici. Inoltre il trattamento delle richieste di riconoscimento e la corrispondenza si dovrà fare sempre più in inglese.

7 Programma di legislatura

Il messaggio concernente la ratifica del Protocollo aggiuntivo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone figura al numero 6.1.1 del rapporto del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007, come oggetto annunciato nelle linee direttive²³.

8 Costituzionalità e referendum facoltativo sui trattati internazionali

8.1 Decreto per l'approvazione

Le modifiche di legge necessarie all'attuazione del trattato sono inserite nel decreto per l'approvazione. In caso di referendum è quindi possibile sottoporre al popolo il Protocollo aggiuntivo e le modifiche di legge in un pacchetto unico. L'articolo 141a capoverso 2 della Costituzione federale (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 per l'approvazione è conforme alla Costituzione.

²³ FF 2004 1000

La costituzionalità del disegno di decreto per l'approvazione del Protocollo aggiuntivo 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 è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

8.2 Misure legislative per l'attuazione

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

- Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20)
- 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 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari al l'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 (LFLP; 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 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1)
- 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 (LLCA; RS 935.61)

Le leggi federali sopra elencate si fondano sugli articoli 95, 104, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 121, 122, 123, 196 numero 10 e 11 Cost.

8.3 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1-3 Cost., sono sottoposti al referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per la cui attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Il Protocollo aggiuntivo costituisce l'estensione dell'attuale Accordo del 1999 sulla libera circolazione delle persone, concluso dalla Svizzera da un lato e dalla Comunità europea e gli allora quindici Stati membri dall'altro. Tale Accordo è denunciabile e non prevede alcuna adesione a un'organizzazione internazionale. Tuttavia, l'attuazione del Protocollo aggiuntivo richiede la modifica di varie leggi federali.

Con l'articolo 2 del decreto dell'8 ottobre 1999 per l'approvazione dei Bilaterali I (RU 2002 1527), l'Assemblea federale aveva del resto deciso di sottoporre al referendum facoltativo l'estensione dell'ALC agli Stati che al momento della sua accettazione non appartenevano alla Comunità europea.

Ecco perché il Protocollo aggiuntivo e le modifiche di legge da attuare sono sottoposti al referendum facoltativo di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

