

## Libera circolazione delle persone: una necessità per l'economia

Gli accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'UE permettono una collaborazione pragmatica con il nostro principale partner ed offrono alle imprese svizzere un accesso non discriminato al mercato del loro principale cliente. L'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALCP) è la pietra miliare dell'edificio. Esso facilita l'accesso reciproco al mercato del lavoro e contribuisce così fortemente a preservare e a promuovere la crescita e la prosperità del nostro paese. Il Consiglio federale e il Consiglio degli Stati sostengono chiaramente il rinnovo dell'accordo sulla libera circolazione delle persone e la sua estensione alla Romania e alla Bulgaria. Il Consiglio nazionale esaminerà questo dossier nel corso della sessione estiva.

La posizione di economiessuisse

L'ALPC riveste un'importanza particolare per l'economia svizzera. Le esperienze registrate finora sono molto positive. Un rifiuto di rinnovare od estendere l'accordo minaccerebbe le nostre buone relazioni con l'UE, nonché l'insieme degli accordi bilaterali. Le imprese svizzere ne subirebbero le conseguenze. economiessuisse sostiene fermamente il rinnovo dell'accordo nonché la sua estensione alla Romania e alla Bulgaria..

26 maggio 2008

Numero 10

# dossier politica



## La libera circolazione delle persone sostiene la crescita e la prosperità

La popolazione sostiene gli accordi bilaterali

### 1 Gli accordi bilaterali sono un successo

Considerata la stretta interpenetrazione economica esistente tra la Svizzera e l'Unione europea, le imprese svizzere hanno bisogno di condizioni quadro stabili. La via bilaterale si è ampiamente rivelata efficace. La rete di accordi bilaterali permette una collaborazione pragmatica con l'UE e offre alle imprese svizzere un accesso al mercato interno europeo praticamente privo di discriminazioni. Sia la popolazione elvetica sia l'economia sono favorevoli agli accordi bilaterali. Dopo l'accordo di libero scambio del 1972, quello sulla libera circolazione delle persone (ALCP) è il più importante sul piano economico. Esso facilita l'accesso reciproco al mercato del lavoro e contribuisce fortemente a preservare e a promuovere la crescita e la prosperità del nostro paese. Nel maggio 2000 il 67,2% della popolazione svizzera ha approvato questo accordo che fa parte degli accordi bilaterali I. Essi sono ora in vigore da sei anni. A seguito dell'allargamento dell'UE nel 2004 il popolo ha accettato con il 56% di sì l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati membri dell'UE.

Il Parlamento deve pronunciarsi sul rinnovo e l'estensione dell'ALCP

### 2 Occorre prendere due decisioni importanti

Sul piano politico sono all'ordine del giorno due decisioni importanti per il futuro dell'accordo:

- Gli accordi bilaterali I sono stati stipulati per una durata iniziale di sette anni e saranno prolungati per una durata indeterminata, salvo decisione contraria delle parti contraenti entro il 31 maggio 2009<sup>1</sup>. Dal lato svizzero, il Parlamento deve decidere il rinnovo dell'ALCP in un decreto federale soggetto a referendum.
- Dal momento che la Romania e la Bulgaria hanno aderito all'UE l'anno scorso, gli accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'UE sono stati automaticamente estesi a questi due paesi. L'ALCP, che è un accordo « misto » – le competenze sono ripartite tra la Comunità europea e gli Stati membri –, costituisce l'unica eccezione. In occasione del primo allargamento dell'UE ad Est, la Svizzera e l'UE hanno negoziato un'estensione controllata e a tappe della libera circolazione delle persone alla Romania e alla Bulgaria in un protocollo addizionale all'ALCP (protocollo II). Questo protocollo deve essere approvato da un decreto federale e sottoposto a referendum facoltativo.

Nel suo messaggio il Consiglio federale chiede sia la riconduzione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone sia la sua estensione alla Romania e alla Bulgaria. Siccome le due questioni sono legate tra loro, il Parlamento tratta questi decreti federali congiuntamente. Nell'aprile 2008 il Consiglio degli Stati ha scelto di riunire i due decreti federali ed ha accettato il progetto con 34 voti contro 3. Il Consiglio nazionale delibererà nel corso della sessione estiva e procederà al voto finale. Il termine referendario di tre mesi inizierà a quel momento. Se una domanda di referendum dovesse avere successo, dovrebbe aver luogo una votazione popolare in febbraio o al più tardi nel maggio 2009. Se due domande riescono, saranno organizzate due votazioni popolari.

<sup>1</sup> Gli accordi possono essere disdetta dalle due parti in ogni momento con un preavviso di sei mesi. In caso di disdetta di uno dei sette accordi, gli altri accordi bilaterali I cessano automaticamente di essere applicabili, poiché sono legati sul piano giuridico (clausola « ghigliottina »).

Apertura progressiva e controllata del mercato del lavoro	<p>3 L'accordo sulla libera circolazione delle persone</p> <p>L'accordo sulla libera circolazione delle persone permette agli Svizzeri di abitare e di lavorare all'interno dell'UE. Nel contempo, esso permette ai cittadini degli Stati membri dell'UE di abitare e di lavorare in Svizzera. Tuttavia, né l'accordo iniziale né i protocolli addizionali divenuti necessari con l'allargamento dell'UE prevedono un'apertura immediata dei mercati del lavoro. Sono previsti periodi di transizione di diversi anni. Durante questa fase l'accesso al mercato del lavoro elvetico è ristretto. Sono state fissate quote annuali per i permessi di soggiorno di breve durata (da 4 a 12 mesi) e quelli di lunga durata (5 anni). Inoltre, i lavoratori indigeni hanno la precedenza. Ciò significa che i datori di lavoro devono privilegiare i lavoratori già integrati sul mercato nazionale del lavoro rispetto ai candidati provenienti dall'estero. A ciò si aggiungono i controlli preliminari delle condizioni di lavoro e di salario. In effetti, il contatto di lavoro deve rispettare le disposizioni svizzere. Questi tre elementi (contingenti progressivi, preferenza nazionale e controllo preliminare delle condizioni di lavoro e di salario) garantiscono un passaggio graduale e controllato alla libera circolazione delle persone. Se, contro qualsiasi aspettativa, si dovesse costatare una progressione dell'immigrazione alla fine dei periodi di transizione, potranno essere reintrodotti dei contingenti per diversi anni (clausola di salvaguardia). Sussiste perfino una clausola di protezione generale oltre a tutto ciò.</p>
Dopo la fine dei periodi di transizione non vi sarà la libera circolazione delle persone ...	<p>Perfino dopo il periodo di transizione non tutti potranno beneficiare della libera circolazione. Per poterne approfittare, una persona deve assolvere una delle tre condizioni seguenti: essa deve disporre di un contratto valido di lavoro, deve poter attestare un'attività lucrativa indipendente o disporre di sufficienti risorse finanziarie e possedere un'assicurazione malattia.</p>
... per i disoccupati e i beneficiari dell'assistenza sociale	<p>La libera circolazione delle persone non si rivolge né ai disoccupati né ai beneficiari dell'assistenza sociale. I cittadini dell'UE che sono in disoccupazione possono tuttavia soggiornare tre mesi in Svizzera senza permesso di soggiorno per cercare lavoro. Essi possono inoltre prolungare il proprio soggiorno di tre mesi a condizione di ottenere un permesso. Durante il loro soggiorno in Svizzera, queste persone non hanno diritto alle indennità di disoccupazione e nemmeno all'assistenza sociale svizzera.</p>
Prestazioni di servizi transfrontalieri	<p>L'ALCP regola altri tre settori. Esso permette da una parte la prestazione di servizi transfrontalieri durante 90 giorni annuali al massimo. Le disposizioni comprendono sia gli interventi transfrontalieri di lavoratori indipendenti, sia il distacco all'estero di lavoratori di un'azienda. Gli interventi non necessitano forzatamente di un permesso, ma devono essere dichiarati.</p>
Coordinamento dell'assicurazione sociale	<p>D'altro lato, è pure regolata la questione delle assicurazioni sociali. Il coordinamento del sistema delle assicurazioni sociali impedisce la perdita dei diritti acquisiti quando una persona accetta un impiego in un altro Stato. I principi che si applicano sono innanzitutto la parità di trattamento tra gli Svizzeri e gli stranieri, nonché il riconoscimento reciproco dei periodi assicurativi. Tuttavia, le condizioni nazionali definite per far valere dei diritti, come le durate minime di contribuzione, continuano ad essere applicate a tutte le persone.</p>
Riconoscimento dei diplomi	<p>L'accordo prevede infine anche il reciproco riconoscimento dei diplomi. Ciò vale unicamente per le professioni regolamentate – attività il cui esercizio nello Stato ospite necessita di un diploma, un certificato di capacità o un attestato. Da quando il contenuto e la durata della formazione sono comparabili, il diploma è riconosciuto nell'altro Stato. Ciò aumenta le opportunità dei lavoratori svizzeri all'estero e può pure avere un impatto positivo sulla remunerazione.</p>
Gli accordi bilaterali I sono importanti per l'economia	<p>L'ALCP fa parte degli accordi bilaterali I. Questa serie di accordi raggruppa gli accordi sugli ostacoli tecnici al commercio, i mercati pubblici, i trasporti terrestri, il trasporto aereo, l'agricoltura e la ricerca. Un'inchiesta realizzata da <i>economiesuisse</i> e dall'Unione svizzera degli imprenditori<sup>2</sup> dimostra che l'economia svizzera trae vantaggio dagli accordi bilaterali I. I sette accordi sono collegati tra loro sul piano giuridico da una clausola ghiagliottina.</p>

<sup>2</sup> *economiesuisse* / Unione svizzera degli imprenditori (2008) : « La voie bilatérale a fait ses preuves – résultats d'une enquête auprès des milieux économiques »

Rischio della clausola ghigliottina	L'ALCP può essere disdetto in ogni momento dalle due parti. L'accordo cesserebbe di essere applicabile sei mesi dopo la disdetta (o la notifica della non-riconduzione alla fine dei primi sette anni). A causa della clausola ghigliottina gli altri accordi bilaterali scomparirebbero pure.
Protezione dei lavoratori	<p>4 Misure di accompagnamento</p> <p>Durante la stipulazione dell'ALCP sono stati sollevati dei timori in merito ad un'inosservanza abusiva delle condizioni di lavoro e di salario vigenti nei vari settori e regioni. Al fine di proteggere i lavoratori sono entrate in vigore il 1° giugno 2004 delle misure di accompagnamento. Queste misure comprendono la legge sui lavoratori distaccati, che sottopone i lavoratori inviati temporaneamente in Svizzera da un datore di lavoro straniero alle condizioni di lavoro e di salario minime elvetiche. Ormai, in caso di abusi ripetuti sulle condizioni salariali, è più facile rendere vincolanti le convenzioni collettive di lavoro e fissare salari minimi per i contratti di lavoro normali. Sono state istituite commissioni tripartite federali e cantonali (che riuniscono rappresentanti delle autorità, dei datori di lavoro e dei sindacati) responsabili dei controlli. In occasione della prima estensione dell'ALCP nel 2006 le misure di accompagnamento sono state inasprite. I Cantoni sono ad esempio tenuti a disporre di un numero sufficiente di ispettori del lavoro e i lavoratori indipendenti devono fornire la prova della propria attività indipendente quando avviano un'attività in Svizzera.</p>
Estensione dell'ALCP alla Romania e alla Bulgaria	<p>5 Protocollo addizionale II</p> <p>Il 1° gennaio 2007 la Romania e la Bulgaria hanno aderito all'Unione europea. Gli accordi conclusi tra la Svizzera e l'UE sono stati automaticamente estesi ai due nuovi Stati membri. Solo l'estensione dell'ALCP ha dovuto essere rinegoziata. I negoziati con l'UE avevano lo scopo di definire delle modalità di transizione idonee al fine di introdurre progressivamente e in maniera controllata la libera circolazione delle persone. Il protocollo II, che regola l'estensione dell'ALCP per analogia con la prima estensione dell'accordo ai paesi che hanno aderito nel 2004 all'UE, rappresenta una buona soluzione. La preferenza nazionale, i controlli preliminari delle condizioni di lavoro e di salario e i contingenti restringono l'accesso al mercato del lavoro durante un periodo di transizione di sette anni. Il numero dei permessi di soggiorno è limitato: esso passerà da 362 permessi di lunga durata, il primo anno, a 1'207 il settimo anno; nel contempo, 3'620 permessi di soggiorno di breve durata potranno essere forniti nel corso del primo anno e 11'664 il settimo.</p> <p>I termini di transizione non sono retroattivi, essi inizieranno a decorrere dall'entrata in vigore del protocollo (probabilmente nel 2009). Ne risulta che il mercato elvetico del lavoro non sarà completamente aperto entro il 2016, o anzi nel 2019 nell'eventualità in cui la clausola di salvaguardia venisse invocata.</p>
Le nostre imprese hanno bisogno di lavoratori dell'UE	<p>6 Esperienze positive</p> <p>Le esperienze registrate nel settore della libera circolazione delle persone sono molto positive:</p> <p>— A causa in particolare dell'evoluzione demografica in Svizzera, i bisogni in personale altamente qualificato e meno qualificato non possono essere coperti dalla sola popolazione indigena. La libera circolazione delle persone facilita la mobilità dei lavoratori e migliora le opportunità delle imprese di reclutare il personale adeguato in Europa, ciò che permette di meglio posizionare la Svizzera nella concorrenza internazionale. La piazza finanziaria, l'industria delle macchine, le industrie chimiche e farmaceutiche o l'industria orologiera hanno sia bisogno della libera circolazione delle persone, come i settori della costruzione, della ristorazione, dell'industria alberghiera e dell'agricoltura. L'inchiesta condotta da economistesuisse e dall'Unione svizzera degli imprenditori mostra che oltre l'85% degli interrogati considerano l'accordo da importante a molto importante per l'assunzione di lavoratori qualificati. L'accordo permette anche alle imprese sviz-</p>

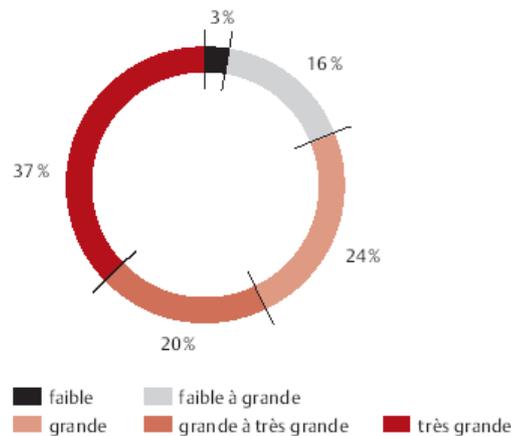
L'ALCP è un fattore essenziale per la crescita

zere di inviare più facilmente i loro collaboratori nell'UE. Grazie a ciò, gli Svizzeri hanno un accesso illimitato al mercato del lavoro comunitario. L'alleggerimento degli oneri amministrativi e la reciprocità costituiscono dei netti miglioramenti rispetto alla gestione unilaterale dell'accesso che prevaleva sino al 2002. Nel complesso, l'accordo ha migliorato il funzionamento del nostro mercato del lavoro.

- Senza l'ALCP il rilancio economico degli ultimi anni non avrebbe raggiunto la stessa dimensione. Il SECO ritiene che del 2,9% in media di crescita economica registrata tra il 2004 e il 2007, un terzo circa sia attribuibile alla libera circolazione delle persone. Oltre l'80% dei membri di economie svizzere e dell'Unione svizzera degli imprenditori che hanno risposto al questionario attribuiscono un'importanza decisiva all'ALCP per la crescita del loro settore nel corso di questi ultimi anni.

Oltre l'80% dei membri di economie svizzere e dell'Unione svizzera degli imprenditori che hanno risposto al questionario attribuiscono un'importanza decisiva all'ALCP per la crescita del loro settore nel corso degli ultimi anni.

Qual è l'importanza dell'ALCP nel vostro settore ?



I timori espressi da alcuni ambienti si sono rivelati infondati:

Calo della disoccupazione, nessuna immigrazione massiccia

- Non è stata constatata un'immigrazione massiccia dopo l'entrata in vigore dell'ALCP. L'immigrazione è controllata; essa è regolata in funzione delle necessità dell'economia. La provenienza dei lavoratori è mutata. I cittadini degli Stati terzi hanno ceduto il loro posto ai cittadini europei. Inoltre, l'immigrazione proveniente dai "nuovi" Stati membri dell'UE si è rivelata molto meno importante del previsto. I contingenti fissati nell'accordo sono stati sollecitati in ragione di solo il 57% nel primo anno per i soggiorni di lunga durata e in ragione del 73% per i soggiorni di breve durata. Non è stata osservata una perdita dei lavoratori svizzeri né un aumento del tasso di disoccupazione. Al contrario, il tasso di disoccupazione è regredito al 2,6%, mentre raggiungeva quasi il 4% nel 2003. Circa 180'000 impieghi sono stati creati tra il 2005 e il 2007 in Svizzera. L'immigrazione concerne avantutto le professioni e i settori che denotano un tasso elevato di crescita. Questa constatazione positiva deriva pure dall'inchiesta di economie svizzere e dell'Unione svizzera degli imprenditori.

Le misure di accompagnamento hanno un effetto scontato

- Le risposte all'inchiesta dimostrano ancora più fermamente la mancanza di un legame sistematico tra immigrazione ed evoluzione dei salari o condizioni di lavoro. Al contrario, nella fascia di reddito più basso, per il quale i timori erano maggiori, i salari hanno registrato una crescita superiore alla media degli scorsi anni. Il rapporto del SECO del 27 settembre 2007 elenca le esperienze positive registrate sinora con le misure d'accompagnamento. Le condizioni di lavoro sono rispettate nella maggioranza dei casi. Alcuni strumenti permettono di scoprire e di multare gli abusi. Questa valutazione della situazione è pure confermata dall'inchiesta: secondo il 90% dei partecipanti, le misure d'accompagnamento producono l'effetto auspicato. Il dispositivo in vigore è sufficiente. Diversi partecipanti all'inchiesta hanno deplorato gli importanti oneri amministrativi in occasione dell'adozione e messa in guardia contro gli interventi trasferiti sul mercato del lavoro. Tuttavia, nuove misure d'accompagnamento non solo sarebbero inutili, ma de-

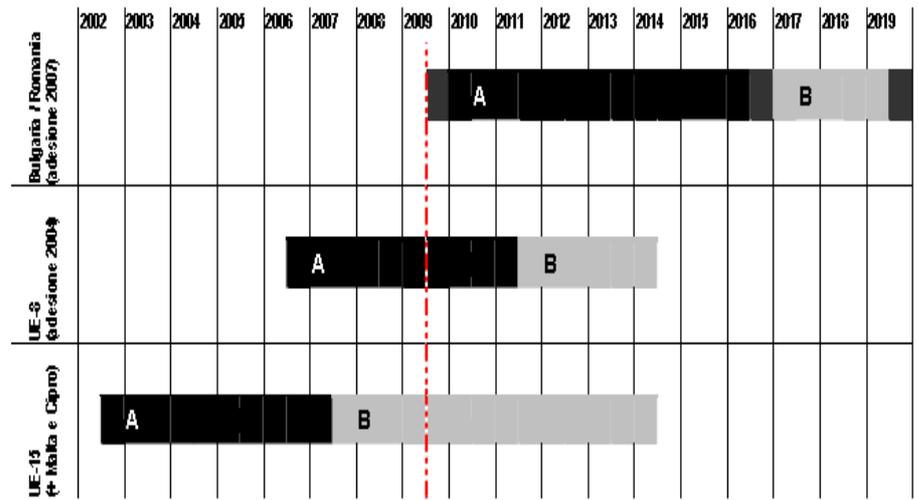
Assicurazioni sociali: nessun aumento degli abusi

teriorerebbero le condizioni quadro. Occorre tuttavia concedere una particolare attenzione all'adozione delle misure d'accompagnamento esistenti.

— La libera circolazione delle persone non ha suscitato un aumento degli oneri e neppure un aumento degli abusi nelle assicurazioni sociali. Occorre rammentare che soltanto le persone che possiedono un contratto di lavoro valido, che possono comprovare un'attività lucrativa indipendente o sufficienti mezzi finanziari possono approfittare della libera circolazione delle persone. Se vi sono persone che abusano delle assicurazioni sociali, le nostre autorità possono ritirare loro il permesso di soggiorno. Nel complesso, si vede come in generale le stime relative agli oneri supplementari fossero troppo elevate. In effetti, l'AVS beneficia addirittura della libera circolazione delle persone, poiché sono generalmente persone giovani con un'attività lucrativa a giungere da noi dall'UE. Inoltre, i cittadini dell'UE contribuiscono maggiormente alle assicurazioni sociali (19%) di quanto non ricevano in prestazioni (15%).

Né l'accordo iniziale né i protocolli addizionali divenuti necessari con l'allargamento dell'UE prevedono un'apertura immediata dei mercati del lavoro. Sono previsti periodi di transizione (A) di diversi anni. Se, contro ogni aspettativa, si dovesse constatare una progressione dell'immigrazione, possono essere reintrodotti dei contingenti per diversi anni (clausola di salvaguardia B).

Calendario



- A : Accesso al mercato ristretto: preferenza nazionale, controlli preliminari dei salari e delle condizioni di lavoro, contingenti crescenti
- B : Clausola di salvaguardia speciale
- : Termine per l'informazione ufficiale dell'UE (notifica) relativo al rinnovo dell'accordo (31 maggio 2009)
- UE-15 : Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Svezia
- UE-8 : Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia

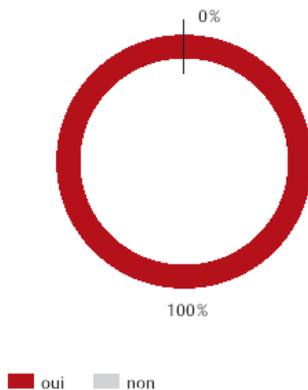
Il rinnovo e l'estensione dell'ALCP sono della massima importanza per l'economia

#### 7 La posizione dell'economia

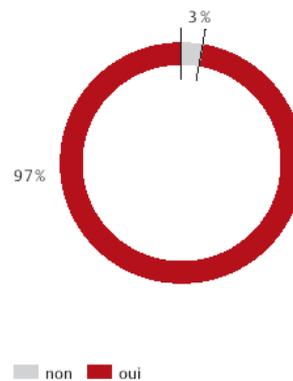
Le esperienze registrate dall'economia svizzera nel settore della libera circolazione delle persone sono molto positive. Le imprese svizzere faticano a trovare in numero sufficiente i lavoratori adeguati per numerosi posti. L'estensione del mercato del lavoro concede alle imprese svizzere la possibilità di avere maggiori opportunità di crescita e di creare degli impieghi nel nostro paese. Tutta la Svizzera ne approfitta. L'accordo non facilita soltanto l'assunzione di lavoratori, ma agevola pure il trasferimento di collaboratori presso altre filiali all'estero e il distacco di lavoratori per prestazioni di servizi come la realizzazione di lavori di montaggio o d'installazione ad esempio. Esso permette inoltre per una durata limitata la prestazione di servizi transfrontalieri.

L'Unione europea è di gran lunga il principale partner commerciale della Svizzera. Quasi l'80% delle importazioni provengono dall'UE. Nel contempo, oltre il 60% delle esportazioni svizzere sono destinate ai paesi membri dell'UE-27. Grazie agli accordi bilaterali, l'economia svizzera approfitta di un accesso quasi senza discriminazione al mercato interno dell'UE e ai suoi 490 milioni di consumatori. Anche in futuro l'allargamento del mercato del lavoro e l'accesso privilegiato al mercato comunitario contribuiranno alla crescita e alla prosperità del nostro paese. Rimettere in gioco questi accordi provocherebbe conseguenze negative imprevedibili per la crescita, l'impiego e la prosperità nel nostro paese. Per questo motivo i membri delle organizzazioni mantello dell'economia chiedono unanimemente la riconduzione dell'ALCP, nonché la sua estensione a tutti i membri dell'UE.

Siete favorevoli alla riconduzione dell'ALCP ?



Siete favorevoli all'estensione dell'ALCP ?



Gli accordi bilaterali I sono legati giuridicamente gli uni agli altri in virtù di ciò che si definisce la clausola "ghigliottina". Nell'eventualità della disdetta di uno dei sette accordi, gli altri cessano automaticamente di essere applicabili sei mesi dopo. In caso di rifiuto del rinnovo, la Svizzera metterebbe in gioco non solo l'ALCP, bensì anche le buone relazioni con l'UE e l'insieme degli accordi bilaterali I. Ciò avrebbe conseguenze imprevedibili sull'economia svizzera. Se la Svizzera rifiutasse di estendere l'accordo alla Romania e alla Bulgaria, essa creerebbe una disparità di trattamento rispetto agli altri paesi dell'UE. Sarebbe come se l'UE trattasse in modo diverso due dei nostri Cantoni rispetto al resto della Svizzera. Come noi, l'UE non accetterebbe tale discriminazione. Di conseguenza, un rifiuto da parte della Svizzera rischia di spingere l'UE ad annullare l'ALCP. Ciò eliminerebbe automaticamente gli altri accordi bilaterali I. Anche se gli accordi non venissero disdetti immediatamente, l'insicurezza giuridica creata nuocerebbe alla piazza economica. Per questo motivo economieuisse si impegna fermamente a favore degli accordi bilaterali.

Informazioni:  
peter.flueckiger.economiesuisse.ch