

Estensione dell'accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone

Un'apertura graduale e controllata del mercato del lavoro

1 ottobre 2004

Numero 18/1

dossier politica

Estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi paesi membri dell'UE

Gli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. Le esperienze realizzate finora mostrano che i temuti flussi migratori dall'UE verso la Svizzera non si sono avverati. Il 1° maggio 2004 dieci paesi hanno aderito all'UE. La Svizzera ha così dovuto avviare nuove negoziazioni per estendere l'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri. Dal punto di vista elvetico, il risultato delle negoziazioni è molto soddisfacente. La libera circolazione delle persone sarà estesa gradualmente, secondo un regime transitorio separato. L'economia si impegna a favore di questo accordo e si opporrà fermamente a qualsiasi eventuale referendum. Infatti un rifiuto di questo accordo porrebbe in pericolo l'insieme degli accordi bilaterali e potrebbe privare il nostro paese della base sulla quale poggiano le nostre relazioni con l'UE.

Gli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. L'accordo sulla libera circolazione delle persone costituisce il perno di questo dispositivo. Si tratta infatti dell'accordo le cui conseguenze sull'economia e sul mercato del lavoro sono fra le più importanti.

Durante il Consiglio europeo di Copenhagen nel 2002, l'UE ha deciso di integrare dieci nuovi paesi, ossia otto paesi dell'Europa centrale ed orientale – Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lituania e Lettonia – e due paesi mediterranei, Cipro e Malta. Questi Stati fanno parte dell'UE dal 1° maggio 2004.

Sei dei sette accordi settoriali sono stati automaticamente estesi ai nuovi paesi membri (trasporti terrestri, traffico aereo, ricerca, agricoltura, mercati pubblici, ostacoli tecnici al commercio). Per contro, l'accordo sulla libera circolazione delle persone è un accordo misto concluso tra la Svizzera e la CE nonché i quindici Stati membri il 21 giugno 1999. La sua estensione ai dieci nuovi paesi membri necessitava di nuove negoziazioni con tutte le parti contraenti.

L'obiettivo delle negoziazioni è stato raggiunto

Le negoziazioni tra la Svizzera e l'UE sono durate dal 16 giugno 2003 al 7 aprile 2004. A livello politico, la loro conclusione ha avuto luogo il 19 maggio 2004 a Bruxelles,

contemporaneamente a quella delle negoziazioni sui bilaterali II. L'accordo è stato siglato il 2 luglio 2004 a Montreux. La data della firma non è ancora stata fissata. Il protocollo addizionale dovrebbe probabilmente essere firmato già nel mese di ottobre di quest'anno.

Le negoziazioni con l'UE hanno avuto quale obiettivo di definire le disposizioni transitorie appropriate che regolano l'accesso al mercato del lavoro per introdurre in maniera graduale e controllata la libera circolazione delle persone con i nuovi paesi membri su una base di reciprocità. Come alle disposizioni attuali dell'accordo del 1999 sulla libera circolazione, l'accesso al mercato del

"I datori di lavoro sono convinti che i lavoratori svizzeri non debbano temere di perdere il loro impiego e il loro salario a seguito della libera circolazione delle persone. Gli oppositori agli accordi bilaterali che fanno leva su questi timori agiscono in maniera irresponsabile nei confronti dell'economia svizzera."

Rudolf Stämpfli, presidente dell'Unione svizzera degli imprenditori

lavoro dovrebbe avvenire a tappe. La difficoltà per la Svizzera consisteva nel trovare una soluzione equivalente al regime transitorio previsto nell'atto d'adesione fra i quindici vecchi e i dieci nuovi Stati membri.

Libera circolazione graduale con i dieci nuovi paesi membri dell'UE

I risultati delle negoziazioni sono molto soddisfacenti da un punto di vista svizzero. Gli obiettivi sono stati per l'essenziale raggiunti.

La libera circolazione delle persone tra la Svizzera e i dieci nuovi paesi membri sarà introdotta gradualmente secondo un regime transitorio separato (vedi grafico se-

guente). Seguendo la regolamentazione interna dell'UE, la Svizzera si vede accordare un periodo transitorio fino al 30 aprile 2011. Durante questo periodo essa può mantenere le restrizioni d'accesso al proprio mercato del lavoro, come pure la priorità dei lavoratori indigeni e il controllo delle condizioni di remunerazione. Nel contempo la Svizzera rilascerà contingenti a favore dei cittadini dei paesi dell'Europa centrale ed orientale. Questi contingenti aumenteranno progressivamente ogni anno per raggiungere 3000 permessi di soggiorno di lunga durata e 29 000 permessi di soggiorno di breve durata alla fine del periodo transitorio. In alcuni settori (costruzione, lavori di pulizia, sicurezza, orticoltura), i prestatori di servizi transfrontalieri nonché i soggiorni che non superano i quattro mesi saranno sottoposti alle disposizioni restrittive in vigore sul mercato del lavoro. Queste nuove regole saranno applicate da quando entrerà in vigore il protocollo addizionale, ossia secondo le previsioni a partire soltanto dal secondo

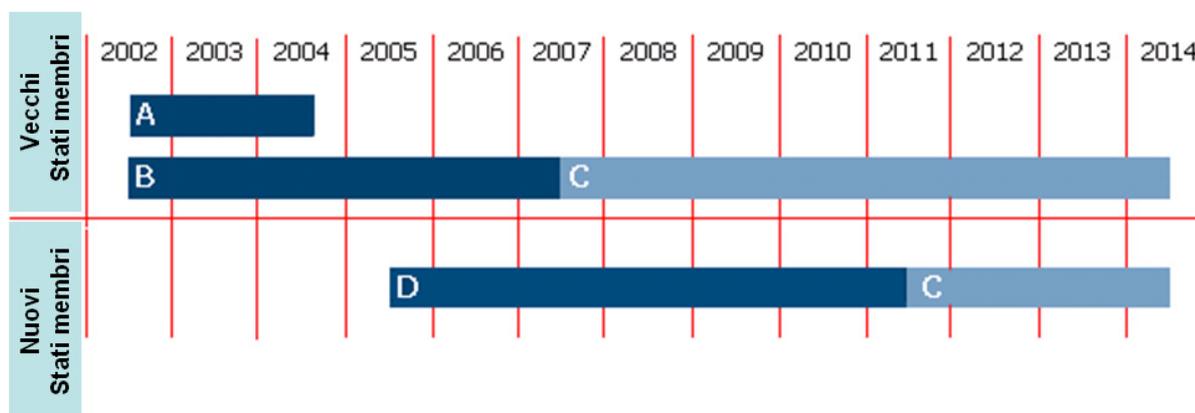
semestre del 2005. Fino a quel momento saranno riservati ai cittadini dei nuovi paesi membri contingenti separati.

Nel 2009 l'Assemblea federale deciderà se l'accordo sulla libera circolazione delle persone deve essere mantenuto. Questa decisione sarà sottoposta a referendum facoltativo. In caso di approvazione, la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE sarà introdotta integralmente, sotto riserva del mantenimento della regolamentazione transitoria nell'ambito del protocollo addizionale e dell'applicazione della clausola di protezione speciale fino al 2014.

Valutazione del protocollo addizionale

Per l'economia svizzera, l'allargamento dell'UE riveste grande importanza. Esso le permette infatti di ottenere da subito un accesso privilegiato al mercato unico allargato dell'UE e di raggiungere i 75 milioni di potenziali consu-

Regime transitorio applicabile fino all'introduzione della libera circolazione delle persone



Introduzione della libera circolazione delle persone per i quindici vecchi Stati membri dell'UE

- A 2 anni priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di remunerazione e di lavoro (fino al 31.5.2004)
- B 5 anni contingenti (fino al 31.5.2007)
- C Clausola di protezione speciale per la Svizzera in caso di aumento eccezionale dell'immigrazione (fino al 2014)

Introduzione della libera circolazione delle persone per i dieci nuovi Stati membri dell'UE (tranne Malta e Cipro)

- D Priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di remunerazione e di lavoro e contingenti fino al 2011 (probabilmente a partire dal secondo semestre 2005)
- C Clausola di protezione speciale per la Svizzera in caso di aumento eccezionale dell'immigrazione (fino al 2014)

matori dei mercati dell'Europa centrale ed orientale. Il conseguente aumento del prodotto interno lordo in Svizzera dovrebbe situarsi tra lo 0,2 e lo 0,5% (ivi compresi gli effetti migratori), ossia fra uno e due miliardi di franchi all'anno. L'assunzione della manodopera proveniente dai nuovi paesi membri, che possiedono un'importante riserva di personale qualificato e di personale ausiliario, sarà facilitata.

Fino al 2011 la Svizzera potrà mantenere tutte le restrizioni d'accesso al proprio mercato del lavoro, ivi compreso il controllo delle condizioni di remunerazione nell'ambito della procedura di rilascio dei permessi, al fine di evitare pressioni sui salari. A partire dal 1° giugno 2004 sono pure in vigore misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone. Esse si applicano ai lavoratori svizzeri e ai lavoratori stranieri. Il loro scopo è di prevenire il dumping salariale e sociale e di fornire una protezione supplementare al mercato svizzero del lavoro.

In vista dell'allargamento dell'UE, il capo del Dipartimento federale dell'economia ha istituito un gruppo di lavoro con i partner sociali incaricato di esaminare la necessità di adattare

le misure d'accompagnamento. La consultazione sulle conclusioni finali del gruppo di lavoro si è aperta parallelamente alla procedura concernente il protocollo addizionale.

I problemi di reclutamento si sono attualmente attenuati in numerosi settori dell'economia a causa, da una parte, della congiuntura piuttosto depressa in Svizzera e nell'UE/AELS e, dall'altra parte, in seguito all'accesso facilitato ai mercati del lavoro dell'UE/AELS che l'accordo sulla libera circolazione delle persone provoca. In alcuni settori, tuttavia, la situazione rimane tesa (ad esempio agricoltura, salute, industria alberghiera). I rappresentanti dei settori sottoposti a forti fluttuazioni stagionali ritengono che sussiste una domanda di manodopera che il mercato del lavoro dei quindici vecchi paesi membri non riesce a coprire, nonostante il miglioramento delle condizioni di lavoro e di remunerazione nonché un maggior ricorso a vari canali di reclutamento.

Alcuni studi svolti nell'UE e le esperienze realizzate finora permettono di

concludere che questi bisogni potrebbero essere ampiamente colmati mediante la manodopera proveniente dai nuovi Stati membri. E' probabile che gli adattamenti strutturali nei nuovi paesi membri facilitino l'assunzione di manodopera nei settori interessati.

In Svizzera l'immigrazione non dovrebbe aumentare in proporzioni importanti. In effetti soltanto le persone in possesso di un contratto di lavoro – per un posto di lavoro libero – saranno autorizzate a giungere in Svizzera e i lavoratori indigeni continueranno ad avere la priorità. Il tentativo di assumere lavoratori in nero diminuirà sensibilmente. Al momento è ancora comunque troppo presto per valutare in maniera definitiva tutte le conseguenze dell'evoluzione in corso.

L'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati membri apporterà altri vantaggi ai cittadini svizzeri. Essi potranno effettuare i loro studi o lavorarvi ed avere così un'esperienza ottenuta all'estero.

Conclusioni

Il 1° maggio 2004, data dell'allargamento dell'UE, rimarrà una data storica. In termini quantitativi, l'UE ha realizzato il più grande allargamento della sua storia: la sua popolazione è aumentata di un quinto, il suo territorio si è in-

"L'estensione degli accordi bilaterali ci offre un miglior accesso ai nuovi paesi dell'UE. La forte crescita che questi paesi registrano è un'opportunità per noi. Possiamo aumentare le nostre esportazioni e mantenere dei posti di lavoro."

Hans Rudolf Schurter, presidente del Consiglio d'amministrazione, Gruppo Schurter, Lucerna

I nuovi Stati membri dell'UE e la Svizzera

Stato	Popolazione in mio	Cittadini in Svizzera*
Paesi membri	74,9	18 388
Cipro	0,8	86
Rep. Ceca	10,3	3 713
Estonia	1,4	139
Ungheria	10,2	3 709
Lituania	3,5	374
Lettonia	2,4	550
Polonia	38,6	4 685
Slovenia	2,0	2 489
Slovacchia	5,4	2 563
Malta	0,4	80
UE-15	377,9	830 486

Fonti: UE, IMES

* Popolazione residente permanente straniera al 31.12.2003

grandito di quasi un quarto. L'integrazione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale segna pure una tappa importante nella storia, poiché essa pone un termine alla separazione dell'Europa. Offrendo l'accesso al mercato unico allargato e tenuto conto dell'evoluzione demografica futura, l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone è nell'interesse del mercato del lavoro e dell'economia svizzera. Nell'ambito delle negoziazioni sul termine transitorio nel campo della libera circolazione delle persone, si è dovuta trovare una soluzione accettabile sia per la Svizzera sia per l'UE. L'obiettivo delle negoziazioni è stato raggiunto. Dal punto di vista svizzero il risultato è molto soddisfacente.

Autore:

Claudius Schäfer, avvocato
IMES Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione

Il punto di vista dell'economia

L'allargamento dell'Unione europea: Conseguenze nell'insieme positive per la Svizzera

Dall'inizio del processo di trasformazione e di avvicinamento con l'UE, i paesi dell'Europa centrale ed orientale sono diventati partner commerciali e luoghi d'investimento sempre più interessanti per l'economia svizzera. Nel corso degli ultimi dieci anni, gli scambi con i dieci nuovi paesi membri sono progrediti dell'11% ogni anno. Nel 2002, oltre il 4% (5,7 miliardi di franchi) delle esportazioni svizzere e più del 10% delle esportazioni annuali di capitali (1,48 miliardi di franchi) hanno preso la direzione dei nuovi paesi membri. Numerose imprese svizzere sono attive da anni in questi paesi.

Con l'adesione all'UE il 1° maggio 2004, i nuovi paesi membri hanno ripreso l'integralità della legislazione dell'Unione europea. Gli accordi bilaterali Svizzera-UE sono stati loro estesi. Nuovi ostacoli al commercio sono stati soppressi e la sicurezza giuridica è stata aumentata. Le imprese svizzere hanno ottenuto un accesso privilegiato ai mercati in rapida espansione dell'Europa dell'Est e aumentato così i loro sbocchi. L'integrazione in corso e la crescita economica che ne risulta andranno pure a vantaggio dell'economia svizzera (l'atteso aumento del prodotto interno lordo (PIL) in Svizzera è compreso tra lo 0,2 e lo

0,5%). Le relazioni economiche tra la Svizzera e i nuovi Stati membri guadagneranno in semplicità e in intensità, ciò che può soltanto favorire il mercato svizzero del lavoro.

L'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone è di grande importanza per l'economia

L'estensione dell'accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone ha comportato il fatto di negoziare un adattamento dell'accordo sotto forma di un protocollo addizionale. Il principale vantaggio di questo accordo, per le imprese svizzere, è quello di poter reclutare in maniera semplificata specialisti stranieri che mancano in Svizzera. L'efficacia e l'elasticità del mercato svizzero del lavoro ne risultano migliorate. Da parte loro, le aziende svizzere ottengono migliori condizioni di lavoro e di soggiorno per i loro collaboratori che lavorano nei nuovi paesi dell'UE. Per quanto riguarda i cittadini svizzeri, essi saranno posti al beneficio di condizioni di studio e di lavoro facilitate nella nuova Europa.

Come dimostrano le esperienze realizzate finora con l'accordo sulla libera circolazione delle persone, i flussi migratori temuti dai paesi dell'UE verso la Svizzera non si sono verificati. Il debole afflusso di lavoratori non dovrebbe esercitare che una debole pressione sui salari a lungo termine. Il timore di un aumento della disoccupazione dovrebbe pure essere smentito, poiché sono soprattutto gli specialisti qualificati che offrono i loro servizi negli altri paesi dell'UE. Nel protocollo addizionale che ha negoziato, la Svizzera ha ottenuto che la libera circolazione delle persone con i nuovi Stati membri sia introdotta allo stesso ritmo che nell'UE dei 15. Inoltre la Svizzera potrà far ricorso ad una clausola di protezione in caso di aumento imprevisto dell'immigrazione e a misure d'accompagnamento per proteggere i lavoratori da qualsiasi dumping sociale e salariale.

Commento

La piazza economica svizzera beneficerà nell'insieme del miglioramento della competitività che l'accordo sulla libera circolazione delle persone apporta. A causa dei lunghi termini transitori e dei contingenti previsti, il mercato svizzero del lavoro sarà aperto in maniera progressiva e controllata.

Per il futuro della Svizzera, è estremamente importante approvare questo accordo e lottare contro qualsiasi referendum. In caso di rifiuto dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, l'insieme degli accordi bilaterali potrebbe essere rimesso in causa in virtù della "clausola ghiottina". Tutta la via bilaterale sarebbe compromessa e il nostro paese si ritroverebbe privato della base sulla quale poggiano le sue relazioni con l'UE. Una simile crisi avrebbe conseguenze imprevedibili sull'economia svizzera. Le relazioni fra il nostro paese e l'UE sarebbero gravemente compromesse. Per questo motivo la politica e l'economia devono adoperare tutte le loro forze a favore dell'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone.

Contenuto del protocollo aggiuntionale

Termini transitori	Durante una prima fase la Svizzera applicherà restrizioni d'accesso al suo mercato del lavoro (priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di remunerazione, contingenti) a tutti i nuovi paesi membri (tranne Cipro e Malta). Questa fase durerà fino al 31 maggio 2007. Entro questo termine la Svizzera notificherà al Comitato misto se essa mantiene le restrizioni d'accesso al suo mercato del lavoro durante una seconda fase transitoria di due anni supplementari (31 maggio 2009). In caso di importanti perturbazioni del mercato del lavoro o dell'economia o di un rischio di tali perturbazioni, le restrizioni potranno essere mantenute fino al 30 aprile 2011. In virtù dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, la Svizzera ha la possibilità di far ricorso ad una clausola di salvaguardia fino al 2014. Essa può così, in caso di importante immigrazione, reintrodurre dei contingenti senza incorrere in misure di ritorsione da parte dell'UE.																								
Contingenti	<p>A partire dall'entrata in vigore del protocollo aggiuntionale e sino alla fine del secondo periodo transitorio il 31 maggio 2009, la Svizzera metterà a disposizione dei lavoratori dei nuovi paesi membri dei contingenti di permessi di breve durata e permessi di soggiorno di lunga durata. Il primo anno, il numero di questi permessi sarà rispettivamente di 900 e 9000. Questi contingenti aumenteranno durante il periodo transitorio per raggiungere 3000 permessi di soggiorno di lunga durata e 29'000 permessi di breve durata per l'ultimo periodo di contingentamento che va dal 31 maggio 2010 al 31 maggio 2011. Alla fine del periodo transitorio (2011), il numero di contingenti disponibili salirà al 20% dei contingenti a disposizione per l'UE-15.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Anno</th> <th>Permessi di soggiorno di lunga durata</th> <th>Permessi di breve durata</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>900</td> <td>9000</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>1300</td> <td>12400</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>1700</td> <td>15800</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>2200</td> <td>19200</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>2600</td> <td>22600</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>2800</td> <td>26000</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>3000</td> <td>29000</td> </tr> </tbody> </table>	Anno	Permessi di soggiorno di lunga durata	Permessi di breve durata	2005	900	9000	2006	1300	12400	2007	1700	15800	2008	2200	19200	2009	2600	22600	2010	2800	26000	2011	3000	29000
Anno	Permessi di soggiorno di lunga durata	Permessi di breve durata																							
2005	900	9000																							
2006	1300	12400																							
2007	1700	15800																							
2008	2200	19200																							
2009	2600	22600																							
2010	2800	26000																							
2011	3000	29000																							
Soggiorni di una durata massima di 4 mesi non sottoposti a contingentamento	Le attività remunerate fino a quattro mesi rimarranno non contingentate. Le condizioni di qualifica previste all'art. 8 dell'ordinanza che limita il numero degli stranieri (OLS) saranno mantenute. I lavoratori di breve durata che non adempiono le condizioni di qualifica potranno essere ammessi nell'ambito dei contingenti.																								
Prestatori di servizi	Su esempio della Germania e dell'Austria, la Svizzera potrà continuare a restringere l'accesso al proprio mercato del lavoro (priorità dei lavoratori, controllo delle condizioni di remunerazione e condizioni di qualificazione) in alcuni settori, definiti all'art. 2, lett. b del protocollo aggiuntionale. Questi settori sono la costruzione, l'orticoltura, i lavori di pulizia e le attività di sorveglianza e di sicurezza.																								
Lavoratori indipendenti	Nell'UE gli indipendenti cittadini dei nuovi paesi membri beneficiano della libertà d'insediamento dal 1° maggio 2004. In Svizzera gli indipendenti dei nuovi Stati saranno trattati come quelli dell'UE-15. Essi saranno sottoposti ai contingenti fissati nel protocollo aggiuntionale soltanto durante i primi due anni (fino al 31 maggio 2007). Le condizioni relative al mercato del lavoro (priorità degli indigeni e controllo dei salari) non saranno loro sottoposte.																								
Malta e Cipro	L'UE non applica nessun regime transitorio nei confronti di Malta e Cipro. I due paesi non sono sottoposti al periodo transitorio dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. In altri termini, Malta e Cipro saranno assoggettati ai contingenti fino al 31 maggio 2007, come l'UE-15.																								
Regolamentazione transitoria autonoma sino all'entrata in vigore del protocollo aggiuntionale	Sino all'entrata in vigore del protocollo aggiuntionale, i cittadini dei nuovi paesi membri rimangono assoggettati alla regolamentazione applicabile ai cittadini degli Stati terzi. Tra la data della firma del protocollo aggiuntionale e la sua entrata in vigore, la Svizzera metterà ogni anno a disposizione dei dieci nuovi paesi membri 700 permessi di soggiorno durevole e 2500 permessi di breve durata.																								