

## **Libera circolazione delle persone con i 25 Stati membri dell'UE**

Proseguire sulla via bilaterale

15 luglio 2005

Numero 13-2

# dossier politica

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

Il 25 settembre 2005 il popolo svizzero si pronuncerà sull'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE. Per l'economia svizzera si presenta l'opportunità di approfittare maggiormente della forte crescita economica dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, di intensificare le sue relazioni e dunque di garantire posti di lavoro in Svizzera. La libera circolazione delle persone sarà introdotta progressivamente, con lunghi periodi transitori. Sono previste misure d'accompagnamento per garantire la protezione delle condizioni salariali e lavorative svizzere. Un rifiuto corrisponderebbe a sopprimere la base contrattuale delle nostre relazioni economiche con l'UE e rimetterebbe in discussione la via bilaterale scelta dalla Svizzera. Per contro, un'accettazione rappresenta un'opportunità per le imprese e gli impiegati.

Dopo il no allo SEE nel 1992 la Svizzera ha intrapreso la via bilaterale con l'Unione europea (UE). Dopo anni di negoziati con il nostro principale partner commerciale, è stata portata a termine una serie di sette accordi settoriali (Accordi bilaterali I). Questi testi sono legati fra loro, sul piano giuridico, da una clausola "ghigliottina". In occasione della votazione popolare del maggio 2000, oltre il 67% dei votanti hanno detto di sì ai sette accordi economici. Questi accordi sono in vigore dal giugno 2002. Essi completano in maniera positiva l'accordo di libero scambio del 1972 nei settori della circolazione delle persone, dei trasporti terrestri, del trasporto aereo, degli ostacoli tecnici al commercio, dei mercati pubblici, dell'agricoltura e della ricerca. Gli Accordi bilaterali I hanno già potuto dimostrare la loro efficacia e sono diventati indispensabili per l'economia svizzera.

### Allargamento dell'UE e libera circolazione delle persone

L'accordo sulla libera circolazione delle persone occupa un posto a parte in seno agli Accordi bilaterali I. Si tratta dell'accordo che dà i maggiori impulsi economici, ma è anche il solo che ha preso la forma di un "accordo misto". Ciò significa che è stato concluso non soltanto con la CE (o UE), ma anche con ciascuno dei paesi contraenti. In seguito all'allargamento dell'UE ai dieci nuovi Stati membri che sono la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Slovenia, la Slovacchia, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta e Cipro, sei dei sette accordi sono stati estesi all'UE allargata a contare dal 1° maggio 2004. Sono stati necessari negoziati complementari per l'accordo sulla libera circolazione delle persone. La Svizzera ha ottenuto i termini transitori supplementari richiesti per i nuovi Stati membri

dell'UE. Fatta su misura, la transizione sarà progressiva e controllata.

### Apertura progressiva e controllata del mercato del lavoro

Il protocollo addizionale all'accordo sulla libera circolazione delle persone conferisce così agli Svizzeri la possibilità di abitare e lavorare in tutta l'UE. Ciò varrà anche per i cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE, ma progressivamente e al termine di lunghi periodi di transizione. In Svizzera i cittadini indigeni rimarranno prioritari, le condizioni salariali e lavorative saranno oggetto di controlli e saranno imposti contingenti molto modesti sino al 2011.

### Contingenti annuali per i nuovi Stati membri dell'UE

	Permessi 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

L'esempio di un lavoratore della Repubblica Ceca mostra il rigore con il quale è regolato l'accesso al mercato svizzero del lavoro. L'anno prossimo, il lavoratore di questa nazione potrà venire ad abitare e lavorare in Svizzera a condizione di possedere un contratto di lavoro. Egli ottiene questo impiego unicamente se l'impresa non trova nessuno in Svizzera per occupare questo posto. In effetti, i

lavoratori nazionali – coloro che sono già integrati nel mercato svizzero del lavoro – sono prioritari. Il contratto di questo lavoratore “ceco” deve rispettare le condizioni salariali e lavorative svizzere e sarà verificato dalle autorità. Di conseguenza, egli può essere assunto solo se le condizioni salariali e le ore lavorative sono usuali per questo settore. Le regole da rispettare sono le stesse di quelle applicate ai lavoratori svizzeri. Infine, il numero di lavoratori dei nuovi paesi membri dell’UE che possono venire ogni anno a lavorare in Svizzera è limitato. Il lavoratore “ceco” può venire soltanto se il contingente annuale non si è ancora esaurito. Nel corso dei successivi dodici mesi, 1300 cittadini dei nuovi paesi membri dell’UE in totale potranno giungere in Svizzera per lavorare. Le stesse misure di protezione si applicano a tutti i cittadini dei nuovi paesi membri dell’UE.

La delegazione di negoziatori svizzeri ha inoltre ottenuto la possibilità di reintrodurre dei contingenti fino al 2014 in caso di aumento massiccio dell’immigrazione. Esiste persino una clausola di protezione generale che si estende oltre il 2014.

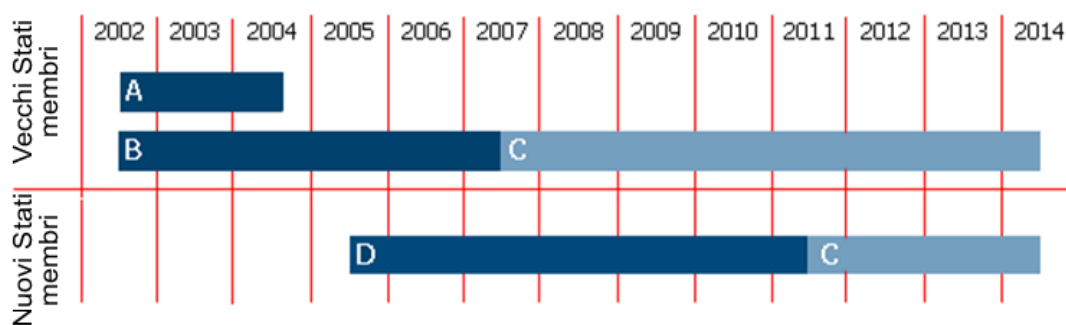
**Prescrizioni rigide per i lavoratori indipendenti**

Soltanto i lavoratori che detengono un contratto di lavoro e le persone che possiedono risorse finanziarie sufficienti possono beneficiare della libera circolazione delle perso-

ne. L’accordo facilita inoltre il soggiorno di persone senza attività lucrativa indipendente sul piano finanziario (studenti, ad esempio). Questi ultimi hanno tuttavia sei mesi per provare che possono vivere grazie alla loro attività e devono soddisfare condizioni rigide affinché il loro statuto di lavoratore indipendente sia riconosciuto in Svizzera, al pari dell’iscrizione all’AVS. Non esiste una lista esaustiva dei criteri da soddisfare. Ogni caso è valutato individualmente. Investimenti importanti, creazione di un’azienda artigianale secondo le regole del commercio o di una società giuridica, locali, personale, nonché un rischio d’impresa superiore a quello di una perdita d’impiego nel caso di un dipendente: sono solo alcune delle caratteristiche richieste. Pertanto, gli eventuali dumping salariali dovrebbero essere soltanto di breve durata. A ciò si deve aggiungere il fatto che nel corso del primo anno successivo all’entrata in vigore dell’accordo con i quindici primi Stati membri dell’UE 2002/2003, l’1% dei permessi di lunga durata sono stati forniti a lavoratori indipendenti. Confrontato ai contingenti dei nuovi Stati membri dell’UE, ciò rappresenterebbe, per il 2009, una persona soltanto in media per Cantone.

I disoccupati e le persone che beneficiano dell’assistenza sociale non possono approfittare dell’accordo sulla libera circolazione delle persone. I cittadini dell’UE che sono in disoccupazione hanno certamente la possibilità di cercare un impiego in Svizzera durante sei

**Regime transitorio applicabile fino all’introduzione della libera circolazione delle persone**



**Introduzione della libera circolazione delle persone per i 15 vecchi Stati membri dell’UE**

- A 2 anni priorità lavoratori indigeni, controllo delle condizioni salariali 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 10 nuovi Stati membri dell’UE (tranne Malta e Cipro, al più presto a partire dal secondo semestre 2005)**

- D Priorità lavoratori indigeni, controllo delle condizioni salariali e di lavoro e contingenti (fino al 2011)
- C Clausola di protezione speciale per la Svizzera in caso di aumento eccezionale dell’immigrazione (fino al 2014)

mesi, ma essi devono soddisfare condizioni d'ammissione rigide e non hanno diritto a nessun aiuto durante questo periodo.

Il protocollo addizionale permette inoltre ai cittadini dei nuovi paesi membri dell'UE di fornire servizi per la durata di 90 giorni di lavoro all'anno. La preferenza accordata agli indigeni, il controllo delle condizioni salariali e il rispetto delle condizioni di qualificazione saranno applicati alla fornitura di servizi transfrontalieri nei settori della costruzione, dei lavori di pulizia, della sicurezza e del giardinaggio, durante la fase transitoria.

### **Diplomi svizzeri riconosciuti**

L'apertura dei mercati del lavoro è accompagnata dal riconoscimento reciproco dei diplomi, a condizione che le formazioni siano comparabili. Non soltanto ciò aumenta le opportunità dei lavoratori svizzeri sul mercato del lavoro dell'UE, ma può anche avere un impatto positivo sulla loro remunerazione. I sistemi dell'assicurazione sociale sono pure coordinati. Gli Svizzeri che desiderano così approfittare della libera circolazione delle persone con i nuovi Stati membri dell'UE rimangono coperti sul piano sociale. I diritti - accumulati in materia di previdenza vecchiaia, ad esempio - non vengono persi. Nel campo della sicurezza

#### **Misure d'accompagnamento I**

(in vigore dal giugno 2004)

##### **Le disposizioni svizzere relative alle condizioni salariali e di lavoro valgono anche per i lavoratori distaccati in Svizzera**

Le disposizioni minime svizzere relative al salario, alle ore di lavoro e di riposo, alle vacanze, alla sicurezza sul lavoro, alla protezione della salute, alla protezione delle donne incinte e che hanno partorito, al lavoro minorile e giovanile nonché alla non-discriminazione (in particolare fra uomini e donne) devono essere rispettate.

Gravi negligenze sono punite con un divieto di lavorare in Svizzera che può essere anche di cinque anni e con una multa che può raggiungere un milione di franchi.

##### **Estensione facilitata dei contratti collettivi di lavoro (CCL)**

In caso d'abuso, l'estensione delle disposizioni dei CCL a tutte le aziende di un settore è facilitata. Condizione: il 30% degli impiegati e il 30% dei datori di lavoro, almeno, hanno adottato le CCL.

##### **Salari minimi grazie ai contratti-tipo di lavoro**

Se non è possibile estendere l'applicazione di un CCL, un contratto-tipo di lavoro permette di fissare salari minimi vincolanti.

##### **Sorveglianza del mercato del lavoro**

Nei settori in cui un CCL è dichiarato vincolante, le commissioni paritarie dei partner sociali si incaricano della sorveglianza, mentre negli altri settori il compito spetta alle commissioni tripartite (autorità, datori di lavoro, sindacati).

#### **Misure d'accompagnamento II**

Disposizioni complementari per l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone (votazione del 25 settembre 2005)

##### **Inasprimento delle sanzioni per le imprese che inviano lavoratori distaccati**

Per le imprese straniere che inviano lavoratori distaccati, viene esteso l'obbligo di dichiarare e vengono inasprite le sanzioni. Altri aspetti: possibilità di pronunciare pene convenzionali, partecipazione ai costi di controllo, deposito di una cauzione che può essere pignorata in caso di dumping salariale.

##### **Estensione semplificata dei contratti collettivi di lavoro**

D'ora in poi almeno il 50% dei dipendenti devono essere assoggettati ad un CCL. Un determinato quorum di datori di lavoro non è più richiesto. Occorre tuttavia tener conto delle particolarità del ramo economico interessato.

##### **Obbligo d'informazione dei datori di lavoro**

Il datore di lavoro informa per iscritto il dipendente entro un termine di un mese circa gli aspetti essenziali del contratto di lavoro.

##### **Misure contro gli „pseudo-indipendenti“**

I lavoratori indipendenti stranieri devono fornire la prova dello statuto che essi rivendicano.

##### **Coinvolgimento di agenzie di collocamento**

Controlli relativi al rispetto delle disposizioni dei CCL dichiarati vincolanti.

##### **Ispettori e commissioni di controllo tripartite**

Fino a 150 ispettori sorvegliano il rispetto delle misure d'accompagnamento. Ciò significa rendere più professionali i controlli.

sociale, si applica il principio del trattamento nazionale. Ciò significa che un cittadino dei nuovi Stati membri dell'UE divenuto involontariamente disoccupato può richiedere prestazioni all'assicurazione disoccupazione soltanto se soddisfa le condizioni minime svizzere. Come per i lavoratori indigeni, egli deve essere idoneo al collocamento ed aver pagato i contributi all'assicurazione disoccupazione per almeno dodici mesi nel corso dei due anni trascorsi. Fino al 2009 i contributi pagati all'estero da persone al beneficio di un permesso di breve durata non sono tenuti in considerazione, in altri termini i contributi devono essere pagati in Svizzera.

#### **Le misure di accompagnamento proteggono i dipendenti e gli artigiani**

La preferenza dei lavoratori indigeni, nonché il controllo delle condizioni salariali e di lavoro sono stati soppressi per i cittadini dei primi quindici Stati membri dell'UE il 1° giugno 2004. Le misure d'accompagnamento attuali sono entrate in vigore contemporaneamente. Inoltre, diversi strumenti proteggono il mercato svizzero del lavoro dagli abusi. La legge sui lavoratori distaccati stabilisce che le condizioni salariali e di lavoro svizzere si applichino pure ai lavoratori distaccati provvisoriamente in Svizzera da parte di aziende straniere. Misure severe puniranno gli eventuali abusi. Inoltre, in caso di abuso, sarà possibile fissare salari minimi nei contratti collettivi di lavoro dichiarati vincolanti o in contratti-tipo di lavoro. Il mercato del lavoro è sorvegliato da commissioni paritarie e tripartite cantonali e federali (rappresentanti della Confederazione/del Cantone, dei dipendenti e dei datori di lavoro).

Le misure d'accompagnamento garantiscono che l'accordo sulla libera circolazione delle persone non provochi un'eccessiva pressione sui salari. Esse vengono applicate sia ai lavoratori dei primi quindici Stati membri dell'UE, sia ai lavoratori dei nuovi Stati membri dell'UE. Le misure d'accompagnamento non si limitano a proteggere le condizioni salariali e di lavoro degli impiegati, esse garantiscono pure che le imprese straniere osservino le stesse regole delle aziende svizzere. Questo aspetto è particolarmente importante per gli artigiani.

Le misure d'accompagnamento sono state completate nel corso della sessione parlamentare invernale 2004. La revisione migliora l'applicazione delle misure nell'ottica dell'estensione dell'accordo ai nuovi Stati membri dell'UE, inasprendo l'applicazione della legge sui lavoratori distaccati e prescrivendo ai Cantoni un numero sufficiente di ispettori. In quest'occasione sono inoltre state adottate le misure di lotta contro gli "pseudo-indipendenti". Il Parlamento ha associato la revisione delle misure parlamentari all'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle

persone. Il Consiglio Nazionale e il Consiglio degli Stati hanno adottato l'oggetto nel complesso con rispettivamente 142 voti contro 40 e 40 voti contro 0. La revisione delle misure d'accompagnamento protegge il mercato svizzero del lavoro, senza ridurre eccessivamente la sua flessibilità.

#### **Commento**

Nel maggio 2000 gli Svizzeri hanno accettato gli accordi bilaterali I. Grazie a questi accordi, la Svizzera si è ritagliata un accesso su misura ai mercati del lavoro e delle merci dell'UE. Gli accordi bilaterali I hanno già dimostrato la loro efficacia e sono diventati indispensabili per l'economia svizzera.

Per la Svizzera è di vitale importanza curare le relazioni con l'estero. Essa guadagna un franco su due all'estero. L'UE è di gran lunga il nostro principale partner commerciale. Sulla totalità delle esportazioni svizzere, oltre il 60% è destinato ai paesi dell'UE. Ciò significa che un franco su tre proviene dagli scambi con l'UE. E un punto ancora più importante per la Svizzera in quanto piazza economica: un impiego su tre dipende direttamente o indirettamente dall'UE.

In seguito all'estensione delle nostre relazioni con l'UE, effettiva dal 1° maggio 2004, il nostro principale partner commerciale ha assunto ulteriore importanza. Infatti, grazie all'estensione degli accordi bilaterali, la Svizzera gode di un accesso privilegiato al mercato dei dieci nuovi Stati membri dell'UE. I paesi dell'Europa centrale ed orientale denotano un tasso di crescita due volte superiore a quello dei primi quindici Stati membri dell'UE e tre volte superiore a quello della Svizzera. Si apre così alle nostre imprese un gran numero di nuove opportunità. L'aumento delle esportazioni destinate ai paesi emergenti garantisce già numerosi impieghi. Nell'industria d'esportazione, ma non solo: siano esse grandi o piccole, le aziende che hanno il vento in poppa rafforzano l'economia interna. I fornitori e

gli artigiani locali ricevono ordinazioni e l'aumento del reddito nazionale rafforza il consumo. I benefici che l'economia svizzera trae dall'allargamento dell'UE raggiungono fino a 2 miliardi di franchi all'anno. Uno studio dell'Università di San Gallo conferma che l'allargamento dell'UE costituisce un'opportunità per l'economia svizzera; essa interessa un miglioramento della competitività, un aumento della prosperità e una diminuzione della disoccupazione.

Attualmente in Svizzera non è possibile occupare taluni posti, nonostante la disoccupazione. Ciò vale in particolare per i settori dell'agricoltura e della costruzione, della gastronomia, della salute, ma anche delle telecomunicazioni. Gra-

zie agli accordi bilaterali, le imprese svizzere possono assumere i lavoratori di cui hanno bisogno, in particolare presso i nuovi Stati membri dell'UE. Nel contempo l'invio di lavoratori svizzeri sui mercati emergenti per aprire filiali risulta agevolato. Con la libera circolazione delle persone, gli Svizzeri potranno più facilmente acquisire una preziosa esperienza all'estero.

Negoziando intelligentemente e abilmente i negozianti svizzeri hanno ottenuto molto. I termini transitori e le clausole di protezione negoziate per i nuovi Stati membri dell'UE sono più lunghi e più rigidi di quelli applicati ai primi quindici Stati membri. Contingenti ridotti saranno mantenuti fino al 2011. Sul mercato svizzero del lavoro i lavoratori indigeni saranno privilegiati rispetto ai cittadini dei nuovi Stati membri. In caso d'immigrazione massiccia, sarà possibile reintrodurre dei contingenti fino al 2014. In seguito, tutto sarà simile come per i primi quindici Stati membri: soltanto le persone che possiedono un contratto di lavoro o sufficienti risorse per sopperire ai loro bisogni potranno immigrare. Di conseguenza, sarà l'offerta di lavoro a determinare chi può venire in Svizzera. La libera circolazione delle persone non sarà applicata ai disoccupa-

ti. Non saranno quindi possibili né un turismo di disoccupati, né un'immigrazione massiccia.

Lunghi periodi di transizione, ma anche un ampio sistema di misure d'accompagnamento proteggono il mercato svizzero del lavoro. Varie misure sono in vigore dal giugno 2004. Queste misure saranno inasprite. Le condizioni salariali e di lavoro svizzere sono applicate anche alle imprese straniere; è vietato concedere deroghe. In caso di ripetuti abusi le imprese straniere possono essere escluse dal mercato svizzero per una durata che può andare fino a cinque anni. Le multe possono raggiungere un milione di franchi.

---

**L'aumento delle esportazioni destinate ai paesi emergenti garantisce già oggi numerosi impieghi. Le aziende che hanno il vento in poppa rafforzano l'economia interna e l'artigianato locale.**

---

I controlli degli ispettori cantonali del mercato del lavoro e le multe severe in caso di grave abuso svolgono un ruolo preven-

tivo contro il dumping salariale e sociale. Un primo controllo di 14'000 contratti di lavoro ha mostrato che le misure sono efficaci. Gli abusi in materia di salario erano inferiori al 3%. Il 25 settembre la posta in gioco non sarà unicamente l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE. Il no metterebbe in pericolo tutti gli accordi bilaterali. L'UE non può accettare la discriminazione di alcuni dei suoi membri. In caso di rifiuto, Bruxelles rischia di rescindere l'accordo sulla libera circolazione delle persone. Siccome i sette accordi bilaterali I sono legati fra di loro da una clausola ghigliottina, in caso di rifiuto gli altri sei accordi cadrebbero automaticamente. Ciò nuocerebbe fortemente alla Svizzera:

- L'assunzione semplificata di specialisti stranieri in Svizzera e l'accumulo facilitato di esperienze professionali all'estero non sarebbero più possibili. Il distacco di lavoratori svizzeri nelle succursali svizzere all'estero sarebbe reso più difficile da importanti ostacoli amministrativi.
- Le imprese svizzere sarebbero discriminate per i mandati pubblici sul mercato interno dell'UE,

come per il passato. Nel campo delle infrastrutture (costruzione, ferrovia, porti, aeroporti, traffico regionale, energia, acqua potabile), le imprese svizzere otterrebbero meno contratti e subirebbero mancanze di guadagni importanti.

- I ricercatori svizzeri sarebbero discriminati, se non esclusi da progetti di ricerca condotti a livello europeo.
- Gli esami di conformità dei prodotti svizzeri non sarebbero più riconosciuti dall'UE. Le imprese dovrebbero subire procedure d'esame supplementari nei paesi dell'UE. Ciò rincarerebbe e rallenterebbe le esportazioni. Le nostre imprese, in particolare nei settori delle macchine e degli apparecchi, della chimica, della farmaceutica, dei prodotti medici, dei mezzi di telecomunicazione, degli equipaggiamenti di protezione e dei giocattoli, sarebbero fortemente penalizzati sul loro principale mercato.
- Il miglioramento dell'accesso al mercato per i prodotti agricoli svizzeri (formaggi, legumi, frutta) non sarebbe più garantito. Ora questo mercato rappresenta 450 milioni di consumatori.
- La frammentazione del mercato e i diversi ostacoli al commercio che ne deriverebbero comporterebbero un aumento massiccio dei prezzi in Svizzera, paese già molto caro. Ciò ridurrebbe il potere d'acquisto di tutti i consumatori.

I fatti sono questi: un rifiuto dell'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone nuocerebbe gravemente all'immagine della Svizzera. Saremmo il solo paese a considerare gli Ungheresi e i Cechi come dei cittadini europei di seconda categoria. Anche se la clausola ghigliottina non è invocata, le imprese svizzere non riceverebbero più nessun mandato pubblico nei nuovi Stati membri dell'UE.

Tutti si ostinano a parlare di sovranità, ora un rifiuto non farebbe che intensificare la nostra dipendenza nei confronti dell'UE. Diventeremmo dipendenti dalla buona volontà dell'UE nella ricerca di nuove soluzioni.

---

**Il 25 settembre la posta in gioco non sarà unicamente l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, un no metterebbe in pericolo tutti gli accordi bilaterali.**

---

La Svizzera subirebbe una forte pressione in occasione di negoziati, di modo

che i risultati non potrebbero essere per niente migliori.

In altre parole, numerosi posti di lavoro sarebbero minacciati in caso di rifiuto. La perdita di fiducia si tradurrebbe in una corrispondente riduzione degli investimenti. Le imprese potrebbero pensare ad un trasferimento totale delle loro attività nell'UE, al fine di sopravvivere a lungo termine. La questione non è unicamente politica: vogliamo proseguire sulla via bilaterale, ma dobbiamo renderci conto che sono in gioco il futuro della piazza economica svizzera e dei posti di lavoro in Svizzera.