



16.028

Messaggio concernente l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia

del 4 marzo 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto federale concernente l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia.

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

4 marzo 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede al Parlamento di approvare il Protocollo sull'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia. L'Accordo è parte integrante degli Accordi bilaterali I e rappresenta un caposaldo economico fondamentale per la Svizzera. L'estensione della libera circolazione delle persone alla Croazia è una condizione imprescindibile per proseguire sulla via bilaterale.

Situazione iniziale

I sette accordi settoriali tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) del 21 giugno 1999 (Bilaterali I) sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. Tali accordi, e soprattutto quello sulla libera circolazione delle persone (ALC), sono di particolare importanza per l'economia del nostro Paese.

Diversamente dagli altri accordi settoriali conclusi tra la Svizzera e l'UE, l'estensione dell'ALC ai nuovi Stati membri dell'Unione europea non è automatica, ma richiede la conclusione di un protocollo aggiuntivo la cui approvazione sottostà a referendum. Per l'estensione dell'ALC agli Stati entrati a far parte dell'UE nel 2004 e nel 2007 sono stati infatti conclusi i Protocolli I e II all'ALC.

Con l'adesione della Croazia il 1° luglio 2013, l'Unione europea ha concluso il sesto allargamento. Il 9 ottobre 2012 la Commissione europea ha presentato una richiesta ufficiale di avvio dei negoziati per l'estensione dell'ALC a questo Paese. Il 25 aprile 2013 si è tenuta a Bruxelles la prima di cinque tornate negoziali sull'estensione dell'ALC alla Croazia e il 15 luglio 2013 è stato parafato il Protocollo III all'ALC. Il 28 agosto 2013 il Consiglio federale ha approvato il Protocollo III, firmato il 4 marzo 2016. La normativa prevista nel Protocollo III riprende ampiamente quella concordata nei Protocolli I e II. Nell'ambito dei negoziati sull'estensione dell'ALC alla Croazia, il mandato negoziale del Consiglio federale è stato adempiuto e gli obiettivi stabiliti sono stati pienamente raggiunti. È stato tra l'altro ottenuto un netto miglioramento del meccanismo della clausola di salvaguardia trovando in particolare una soluzione atta a evitare che, nel caso in cui le condizioni per avvalersi della clausola di salvaguardia siano soddisfatte solamente per i permessi B, tale clausola sia elusa mediante i permessi L.

Contenuto del progetto

Insieme al Protocollo III, il Consiglio federale sottopone al Parlamento, per approvazione, anche le necessarie modifiche di undici leggi. Poiché la norma da adattare è identica in tutte le leggi in materia di assicurazioni sociali, si è deciso di modificare tutti questi atti normativi garantendone l'adeguamento contemporaneo, indipendente da una loro revisione specifica.

Secondo il Consiglio federale, per attuare l'articolo 121 della Costituzione (Cost.) occorre regolare mediante una clausola di salvaguardia l'immigrazione delle persone cui si applicano l'ALC e la Convenzione AELES; a tale riguardo l'Esecutivo mira a trovare una soluzione condivisa con l'UE in grado di conciliare le disposi-

zioni dell'ALC e quelle dell'ordinamento svizzero. In questo modo sarà possibile ratificare il Protocollo III in tempi brevi.

Contemporaneamente al presente messaggio il Consiglio federale sottopone alle Camere federali un messaggio separato concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione).

Indice

Compendio	1900
1 Introduzione	1904
1.1 Situazione iniziale	1904
1.2 Estensione dell'ALC alla Croazia	1905
2 Negoziati	1905
2.1 Mandato negoziale	1905
2.2 Svolgimento dei negoziati	1906
2.3 Risultato dei negoziati	1907
2.4 Votazione popolare del 9 febbraio 2014	1908
3 Risultati della consultazione	1909
4 Contenuto del Protocollo	1910
4.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto	1910
4.1.1 Introduzione graduale della libera circolazione	1910
4.1.2 Permessi di soggiorno di breve durata non soggetti a contingente (soggiorno inferiore a 4 mesi)	1912
4.1.3 Lavoratori indipendenti	1912
4.1.4 Prestatori di servizi	1912
4.2 Acquisto di terreni agricoli	1913
4.3 Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale	1914
4.3.1 Situazione iniziale	1914
4.3.2 Obiettivo e svolgimento dei negoziati	1914
4.3.3 Risultati dei negoziati	1915
4.4 Riconoscimento delle qualifiche professionali	1916
4.4.1 Introduzione	1916
4.4.2 Estensione dell'ALC in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali	1917
4.4.3 Risultato dei negoziati	1918
5 Importanza per la Svizzera dell'estensione della libera circolazione alla Croazia sotto il profilo economico e della politica europea	1918
6 Adeguamento del diritto svizzero	1920
6.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto	1920
6.2 Acquisti di terreni agricoli	1921
6.3 Sicurezza sociale	1922
6.3.1 Diritto federale	1922
6.3.2 Diritto cantonale	1923
6.4 Riconoscimento delle qualifiche professionali	1924
7 Ripercussioni	1924
7.1 Ripercussioni finanziarie	1924

7.1.1	Libera circolazione delle persone in senso stretto	1924
7.1.2	Sicurezza sociale	1924
7.1.3	Riconoscimento delle qualifiche professionali	1926
7.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	1926
7.2.1	Libera circolazione delle persone in senso stretto	1927
7.2.2	Sicurezza sociale	1927
7.2.3	Riconoscimento delle qualifiche professionali	1927
8	Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale	1927
9	Aspetti giuridici	1928
9.1	Decreto di approvazione e costituzionalità	1928
9.2	Misure legislative d'attuazione	1928
10	Rapporto sugli effetti del rinnovo degli Accordi bilaterali	1929
	Decreto federale che approva e attua il Protocollo relativo all'estensione alla Croazia dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (<i>Disegno</i>)	1931
	Protocollo all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, relativo alla partecipazione, in qualità di parte contraente, della Repubblica di Croazia, a seguito della sua adesione all'Unione europea	1949

Messaggio

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC), siglato il 21 giugno 1999¹ con gli allora 15 Stati membri (UE-15)², è entrato in vigore il 1° giugno 2002 nel quadro degli Accordi bilaterali I³. L'ALC facilita sia l'accesso reciproco al mercato del lavoro che il domicilio dei cittadini dell'UE sul territorio svizzero e dei cittadini svizzeri sul territorio dell'UE. Il diritto di libera circolazione delle persone è integrato da disposizioni che regolano l'erogazione di servizi individuale e limitata nel tempo, il coordinamento dei sistemi di assicurazione sociale e il riconoscimento reciproco dei diplomi professionali.

Decorso un periodo di transizione della durata di cinque anni, i cittadini dell'UE-15 nonché quelli di Cipro e Malta beneficiano dal 1° giugno 2007 della libera circolazione completa delle persone.

A differenza degli altri accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE, l'estensione dell'ALC ai nuovi Paesi comunitari non è automatica, ma richiede la conclusione di un protocollo la cui approvazione sottostà a referendum facoltativo.

In seguito all'allargamento dell'UE ai dieci nuovi Stati membri (EU-10)⁴ avvenuto nel 2004, sono stati automaticamente estesi ai Paesi interessati anche gli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, a eccezione dell'ALC a causa della sua natura «mista» risultante dalla conclusione sia con la Comunità europea di allora sia con ciascuno Stato membro. In virtù delle norme comunitarie vincolanti in materia, la modifica del campo d'applicazione territoriale dell'ALC e delle parti contraenti richiedeva la negoziazione di un protocollo aggiuntivo. Il Protocollo I all'ALC è stato approvato dagli elettori svizzeri in occasione del referendum facoltativo del

1 Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RU 2002 1529; RS 0.142.112.681).

2 Fanno parte dell'UE-15 l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Finlandia, la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, la Grecia, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, l'Olanda, il Portogallo, la Spagna e la Svezia.

3 Concretamente si tratta degli accordi seguenti: Accordo sul trasporto aereo, Accordo sul trasporto di merci e di 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.

4 Fanno parte dell'UE-10 Cipro, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Slovenia e l'Ungheria.

25 settembre 2005 ed è entrato in vigore il 1° aprile 2006⁵. Fino al 30 aprile 2011 ai cittadini dei nuovi Stati membri (UE-8, ossia gli otto Paesi che hanno aderito all'UE nel 2004, meno Cipro e Malta) sono stati applicati i periodi transitori previsti per l'accesso al mercato del lavoro.

Per estendere l'ALC a Romania e Bulgaria (UE-2), entrate nell'Unione il 1° gennaio 2007, è stato concluso il Protocollo II all'ALC⁶ che, dopo essere stato approvato dal Popolo svizzero, è entrato in vigore il 1° giugno 2009. Anche il Protocollo II prevede disposizioni transitorie, prorogate fino al 31 maggio 2016, in virtù delle quali la Svizzera può invocare la clausola di salvaguardia per altri tre anni nei confronti dell'UE-2, se i requisiti quantitativi sono adempiuti. Questa possibilità decade il 31 maggio 2019.

1.2 Estensione dell'ALC alla Croazia

La Croazia ha aderito all'UE il 1° luglio 2013.

A eccezione dell'ALC, gli Accordi bilaterali sono stati estesi automaticamente alla Croazia, cui è stato concesso anche il contributo della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali dell'Unione europea allargata (contributo all'allargamento) al fine di riservare lo stesso trattamento a tutti gli Stati che hanno aderito all'UE dopo il 2004⁷.

Il 9 ottobre 2012 la Commissione europea aveva formalmente chiesto alla Svizzera di avviare i negoziati per l'estensione dell'ALC alla Croazia e il 7 dicembre 2012 il nostro Consiglio ha accolto la richiesta della Commissione adottando, al termine delle consultazioni, il necessario mandato negoziale.

2 Negoziati

2.1 Mandato negoziale

Il Consiglio dei Ministri ha accolto il mandato negoziale dell'UE il 24 settembre 2012 e il nostro Collegio ha definitivamente adottato quello della Svizzera l'8 marzo 2013, dopo aver consultato la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), le

⁵ Protocollo del 26 ott. 2004 all'Accordo tra la confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, 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 di Slovacchia, successivamente alla loro adesione all'Unione europea (RU **2006** 995).

⁶ FF **2008** 1909

⁷ Messaggio del 28 mag. 2014 concernente il contributo della Svizzera a favore della Croazia per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata (FF **2014** 3525). Il Parlamento ha approvato il credito quadro di 45 milioni di franchi l'11 dic. 2014. Il 30 giu. 2015 la Svizzera e la Croazia hanno firmato l'Accordo quadro bilaterale concernente l'attuazione del programma di cooperazione. Entro il 31 mag. 2017 tutti i fondi saranno attribuiti in via definitiva ai progetti selezionati.

Commissioni di politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati e le parti sociali. I negoziati sono stati avviati formalmente il 25 aprile 2013 e si sono conclusi ufficialmente il 15 luglio 2013 con la parafatura.

I negoziati si sono concentrati da un lato sull'inizio e la durata del regime transitorio (mantenimento delle attuali restrizioni di accesso al mercato del lavoro) e dall'altro sulla durata di validità della clausola speciale di salvaguardia che consente il ripristino dei contingenti allo scadere del periodo transitorio.

Complessivamente il periodo transitorio durante il quale la Svizzera può limitare, a determinate condizioni, l'accesso dei cittadini croati al mercato svizzero del lavoro è di dieci anni, come previsto a suo tempo anche nei Protocolli I e II. Perfezionando il meccanismo della clausola di salvaguardia, per il Protocollo III è stato possibile strutturare meglio tale periodo rispetto ai Protocolli precedenti. Conformemente al regime transitorio che, in virtù dei Protocolli I e II all'ALC, è stato o è applicato agli Stati dell'UE-8 e dell'UE-2, anche per i cittadini croati è previsto un accesso a tappe al mercato del lavoro svizzero.

2.2 Svolgimento dei negoziati

I negoziati sono stati formalmente aperti il 25 aprile 2013 a Bruxelles e, dopo cinque tornate, si sono conclusi il 15 luglio 2013 con la parafatura del Protocollo III all'ALC.

I negoziati con l'UE miravano a definire, analogamente ai Protocolli I e II, disposizioni transitorie adeguate per introdurre la libera circolazione delle persone con la Croazia in modo progressivo e controllato.

Inizialmente l'UE ha preteso di retrodatare l'inizio del periodo transitorio alla data dell'adesione della Croazia all'Unione, ossia al 1° luglio 2013. Inoltre, contrariamente ai precedenti negoziati sull'estensione, l'UE non ha voluto entrare nel merito di una clausola speciale di salvaguardia. Da parte sua, la Svizzera ha chiesto che l'inizio del periodo transitorio coincidesse con l'entrata in vigore del Protocollo III e che venisse adottata una clausola speciale di salvaguardia migliore e di durata maggiore.

Durante la quarta tornata di negoziati, il 3 luglio 2013 a Berna, sono stati fatti progressi decisivi, ma solo nelle due successive tornate negoziali le parti hanno trovato un compromesso su un periodo transitorio di sette anni (soluzione 2+3+2) a partire dall'entrata in vigore del Protocollo III. In una prima fase, equivalente a un periodo di due anni a partire dall'entrata in vigore del Protocollo III, la Svizzera potrà mantenere le restrizioni nazionali per l'accesso al mercato del lavoro nei confronti della Croazia. Prima della conclusione di questa fase, il nostro Paese notificherà al Comitato misto Svizzera-UE istituito dall'ALC, se intende mantenere le restrizioni per l'accesso al mercato del lavoro anche per una seconda fase di tre anni. Se il mercato del lavoro fosse o rischiasse di essere scosso da gravi alterazioni, le disposizioni nazionali potranno poi essere mantenute per altri due anni, a condizione che il Comitato misto Svizzera-UE approvi la proroga. Scaduto il periodo transitorio, la Svizzera avrà la possibilità di ricorrere a una clausola di salvaguardia fermo restando che i

corrispondenti requisiti quantitativi siano soddisfatti. In caso di crescita eccessiva dell'immigrazione, potrà così reintrodurre unilateralmente i contingenti. La clausola di salvaguardia potrà essere applicata per tre anni al termine del periodo transitorio di sette anni (2+3+2), per cinque anni nel caso di un periodo transitorio di soli cinque anni (2+3) oppure per otto anni nel caso in cui la Svizzera rinunci dopo due anni a prolungare il regime transitorio. Tale regime dura dunque complessivamente dieci anni dall'entrata in vigore del Protocollo III. È stato inoltre migliorato il meccanismo della clausola di salvaguardia: nel quadro dei negoziati, è stato infatti possibile eliminare l'elusione, attraverso il ricorso ai permessi L, della clausola introdotta per i permessi B. Il Protocollo III prevede infatti che tale clausola possa essere applicata anche all'altra categoria di permessi se i requisiti quantitativi per il rilascio di una categoria di permessi sono soddisfatti. Se la clausola di salvaguardia venisse invocata, il contingente per i permessi di dimora (permessi B) e per i permessi di soggiorno di breve durata (permessi L) sarebbe rispettivamente del 105 e del 110 per cento della media dell'anno in corso e dei due anni precedenti.

2.3 Risultato dei negoziati

Nell'ambito dei negoziati relativi all'estensione dell'ALC alla Croazia, il mandato negoziale del nostro Consiglio è stato adempiuto e gli obiettivi negoziali sono stati pienamente raggiunti. È stato tra l'altro possibile migliorare nettamente il meccanismo della clausola di salvaguardia: in particolare è stata trovata una soluzione per evitare che, nel caso in cui le condizioni per invocare la clausola di salvaguardia siano soddisfatte solamente per i permessi B, tale clausola sia elusa ricorrendo ai permessi L. Il risultato dei negoziati è stato fissato nel Protocollo III all'ALS parafato il 15 luglio 2013 e destinato a diventare parte integrante dell'Accordo sulla libera circolazione.

Il Protocollo III presenta una struttura ampiamente paragonabile a quella dei Protocolli I e II. La parte principale disciplina il periodo transitorio relativo al mantenimento temporaneo delle restrizioni per l'accesso al mercato nazionale del lavoro (contingenti, principio della priorità dei lavoratori residenti e controllo delle condizioni salariali e lavorative). L'allegato I del Protocollo riguarda il regime transitorio per l'acquisto di terreni agricoli, l'allegato II regola il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, mentre l'allegato III disciplina il riconoscimento delle qualifiche professionali.

Con l'entrata in vigore del Protocollo III all'ALC, la Croazia diventa parte contraente dell'ALC e conseguentemente viene esteso anche ad essa il campo d'applicazione territoriale dell'Accordo, che sarà interamente applicato anche a questo Paese fatte salve le disposizioni specifiche previste dal Protocollo.

Il Protocollo III entra in vigore il primo giorno del mese seguente l'ultima notifica di ratifica o di approvazione (art. 7), costituisce una parte integrante dell'Accordo (art. 5 par. 2) e rimane in vigore per la stessa durata e secondo le stesse disposizioni dell'Accordo (art. 8).

In una dichiarazione unilaterale allegata al Protocollo III, la Svizzera si è impegnata a concedere su base autonoma alla Croazia i seguenti contingenti annui per il periodo compreso tra la firma del Protocollo e la sua entrata in vigore:

- a. permessi di dimora annuali (B): 50
- b. permessi di soggiorno di breve durata (L): 450

Questi contingenti sono stati fissati nell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁸ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA). Inoltre, secondo la dichiarazione unilaterale è prevista, in base alla prassi corrente, l'ammissione di 1000 dimoranti temporanei all'anno fuori contingente (soggiorno massimo di 4 mesi). Fino all'entrata in vigore del Protocollo III, le condizioni di ammissione e di soggiorno per i cittadini croati continuano a essere rette dal diritto vigente in materia di stranieri (legge federale del 16 dicembre 2005⁹ sugli stranieri [LStr]/OASA). La Svizzera può tuttavia adottare ulteriori misure di liberalizzazione. I contingenti annui citati sono entrati in vigore il 1° luglio 2014 per permettere di riprendere diversi negoziati interrotti dopo il 9 febbraio 2014 e continuano a valere nel periodo tra la firma del Protocollo III e la sua entrata in vigore.

2.4 Votazione popolare del 9 febbraio 2014

Il 9 febbraio 2014 il Popolo svizzero ha accettato l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» compreso l'articolo 197 numero 11 Cost., che prevede di rinegoziare l'ALC. L'11 febbraio 2015 il nostro Collegio ha adottato il mandato per avviare tale negoziazione. Sebbene l'UE abbia finora respinto la rinegoziazione dell'ALC, il 2 febbraio 2015 il presidente della Commissione Juncker e l'allora presidente della Confederazione Sommaruga hanno deciso di avviare una serie di consultazioni esplorative intese a sondare una possibilità accettabile per entrambe le parti volta ad attuare il mandato costituzionale dell'articolo 121a Cost. mantenendo nel contempo la via bilaterale. Nella riunione di lavoro del 21 dicembre 2015, l'allora presidente della Confederazione Sommaruga, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e il presidente del Consiglio «Affari generali» dell'Unione europea Jean Asselborn hanno convenuto di portare avanti e intensificare le consultazioni con l'obiettivo di entrambe le parti di trovare una soluzione condivisa che rispetti sia la Costituzione svizzera sia l'ALC: una soluzione che si basi su un'interpretazione dell'ALC in vigore (art. 14 par. 2 ALC), permetta l'estensione della libera circolazione delle persone alla Croazia e nel contempo soddisfi i requisiti della nostra Costituzione. Le consultazioni sono ancora in corso.

Visto l'esito della votazione del 9 febbraio 2014, non era possibile firmare il Protocollo III, poiché l'articolo costituzionale accolto (art. 121a Cost.) non permette di concludere trattati internazionali ad esso contrario. Dato che il nostro Consiglio non era nelle condizioni di firmare il Protocollo III sull'estensione dell'ALC alla Croazia, l'UE ha sospeso i negoziati e i colloqui in corso con la Svizzera su diversi dossier. Per poter riprendere le trattative, il 30 aprile 2014 il nostro Consiglio ha

⁸ RS 142.201

⁹ RS 142.20

deciso di ammettere un contingente di cittadini croati al mercato del lavoro svizzero (annualmente 50 permessi di dimora [permesso B] e 450 permessi di soggiorno di breve durata [permesso L]). In una dichiarazione unilaterale al Protocollo III, la Svizzera aveva già garantito questi contingenti separati da applicare nel periodo tra la firma e l'entrata in vigore del Protocollo. La relativa ordinanza è entrata in vigore il 1° luglio 2014, data a partire dalla quale sono inoltre riconosciuti i diplomi croati che rientrano nell'ambito di competenza del nostro Consiglio (in particolare i diplomi in alcuni settori della sanità, della cura, della formazione, dell'agricoltura, dello sport e dell'edilizia). I contingenti separati e il riconoscimento di determinati diplomi, entrambe misure sostenute sia dalla Croazia che dall'UE, hanno permesso di riavviare diversi negoziati sospesi dopo il 9 febbraio 2014. Dal 1° luglio 2014, dunque, le condizioni della Croazia sono simili a quelle in cui si troverebbe se fosse stato firmato il Protocollo III.

Come accennato più sopra, non era possibile firmare il Protocollo III visto l'esito della votazione del 9 febbraio 2014 dato che, ai sensi dell'articolo 121a della Cost., non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono tale disposizione. Grazie alle consultazioni condotte con l'UE, negli ultimi sei mesi il nostro Consiglio ha creato nuove premesse. Sia la Svizzera sia l'UE sono del parere che vada ricercata una soluzione condivisa basata su un'interpretazione comune dell'attuale clausola di salvaguardia (art. 14 par. 2 ALC): una soluzione in grado di conciliare le esigenze dell'ALC e quelle della Costituzione federale. Con questa nuova situazione, riteniamo sensato sottoporre al Parlamento per approvazione il Protocollo III, che andrà ratificato se si trova una soluzione compatibile con l'ALC. La firma del Protocollo costituisce un primo passo per proseguire la collaborazione con l'UE nel campo della ricerca a partire dal 2017 (programma di ricerca e innovazione Orizzonte 2020). La ratifica definitiva del Protocollo entro il 9 febbraio 2017 (compreso un eventuale referendum) costituisce il presupposto principale e anche il più delicato sotto il profilo temporale (cfr. art. 13 dell'Accordo) per tale partecipazione.

3 Risultati della consultazione

La procedura di consultazione sull'estensione dell'ALC alla Croazia è durata dal 28 agosto al 28 novembre 2013, il che significa che si è svolta prima dell'accettazione dell'articolo 121a Cost. Vi hanno partecipato la Conferenza dei Governi cantonali (il cui parere è sostenuto da tutti i Cantoni), singoli governi cantonali, l'Unione delle città svizzere, i partiti politici, le associazioni mantello e le parti sociali, le associazioni di autorità cantonali e altre organizzazioni interessate al Protocollo.

I risultati della consultazione sono disponibili nel relativo rapporto¹⁰.

¹⁰ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2013 > DFGP.

4 **Contenuto del Protocollo**

4.1 **Libera circolazione delle persone in senso stretto**

4.1.1 **Introduzione graduale della libera circolazione**

La Svizzera può applicare ai cittadini croati che dimorano in via permanente o soltanto temporaneamente nel nostro Paese le attuali restrizioni di accesso al mercato del lavoro al massimo per sette anni dall'entrata in vigore del Protocollo III (cfr. n. 2.1.2 del presente messaggio). Tali restrizioni comprendono la priorità della manodopera residente, il controllo delle condizioni salariali e lavorative, nonché contingenti progressivi su base annua.

I periodi transitori sono definiti all'articolo 2 del Protocollo III. In una prima fase, della durata di due anni dall'entrata in vigore del Protocollo, la Svizzera può mantenere nei confronti dei cittadini croati tutte le restrizioni relative all'accesso al mercato del lavoro. Prima che questa fase si concluda, la Svizzera presenterà un rapporto al Comitato misto istituito dall'ALC¹¹ per comunicare a quest'ultimo se intende mantenere dette restrizioni per una seconda fase di altri tre anni. Nel periodo che va dall'entrata in vigore del Protocollo III fino alla fine della seconda fase transitoria (durante i primi cinque anni dall'entrata in vigore del Protocollo III), la Svizzera applicherà ai lavoratori croati contingenti progressivi su base annua per il rilascio di permessi di soggiorno di breve durata e di permessi di dimora. Le cifre sono state calcolate sulla base dei contingenti del Protocollo II in proporzione alla popolazione della Croazia. Dal quinto al settimo anno i contingenti vengono leggermente aumentati rispetto ai calcoli proporzionali precedenti – come conseguenza del già menzionato miglioramento della clausola di salvaguardia che elimina l'effetto di elusione innescato dai permessi L.

Concretamente si tratta delle seguenti cifre:

	Permessi di dimora (permessi B UE/AELS)	Permessi di soggiorno di breve durata (permessi L UE/AELS)
1° anno	54	543
2° anno	78	748
3° anno	103	953
4° anno	133	1158
5° anno	250	2000

Se, trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore del Protocollo III, il mercato del lavoro svizzero fosse o rischiasse di essere seriamente perturbato, le restrizioni di accesso al mercato del lavoro possono essere mantenute per un altro biennio. Il Comitato misto deve acconsentire all'unanimità al mantenimento di tali restrizioni

¹¹ Il Comitato misto facilita gli scambi di informazioni e le consultazioni tra le Parti contraenti e si impegna a dirimere le controversie. Nell'ambito delle sue attività, è chiamato a formulare raccomandazioni e a prendere decisioni nei casi previsti dall'Accordo. È composto da rappresentanti delle Parti contraenti e si pronuncia all'unanimità.

nel sesto e settimo anno. In questo caso sarebbero a disposizione i seguenti contingenti per i permessi di dimora e i permessi di soggiorno di breve durata:

	Permessi di dimora (permessi B UE/AELS)	Permessi di soggiorno di breve durata (permessi L UE/AELS)
6° anno	260	2100
7° anno	300	2300

In base alla clausola di salvaguardia, in caso di aumento eccessivo dell'immigrazione la Svizzera ha inoltre la possibilità di introdurre unilateralmente nuovi contingenti fino a dieci anni dall'entrata in vigore del Protocollo III. Se il Comitato misto non acconsente a prolungare il periodo di transizione per il sesto e il settimo anno, terminati i cinque anni transitori (2+3) è possibile invocare la clausola di salvaguardia per i cinque anni successivi. Se la Svizzera rinuncia a mantenere il regime transitorio oltre i primi due anni, può invocare la clausola di salvaguardia per otto anni in tutto. Per poter attivare la clausola di salvaguardia (valore soglia) nel sesto e nel settimo anno è determinante solamente l'anno precedente; a partire dall'ottavo anno è decisiva la media dei tre anni precedenti. Se i sette anni di periodo transitorio sono sfruttati integralmente, la clausola di salvaguardia può essere invocata successivamente soltanto per altri tre anni. Di fatto, dunque, il periodo transitorio ha una durata complessiva di dieci anni (7 anni di periodo transitorio e 3 di clausola di salvaguardia o 5 di periodo transitorio e 5 di clausola di salvaguardia o ancora 2 anni di periodo transitorio e 8 di clausola di salvaguardia), il che corrisponde ai regimi transitori previsti dai Protocolli I e II.

Le modifiche apportate al meccanismo della clausola di salvaguardia permettono di migliorare il regime transitorio di dieci anni del Protocollo III rispetto a quello dei Protocolli I e II.

Nel nuovo Protocollo è stata eliminata la possibilità di eludere la clausola di salvaguardia, per esempio mediante il ricorso ai permessi L in caso di invocazione della clausola soltanto per i permessi B o viceversa. Per la Croazia vale dunque la regola secondo cui, se i requisiti quantitativi di una delle due categorie di permessi sono soddisfatti, la clausola di salvaguardia è applicata anche all'altra categoria. In caso di applicazione della clausola di salvaguardia, il contingente per l'anno successivo per i permessi di dimora (permessi B) e i permessi di soggiorno di breve durata (permessi L) è pari rispettivamente al 105 per cento e al 110 per cento della media dell'anno in corso e dei due anni precedenti. L'inclusione dell'anno in corso nel calcolo dei nuovi contingenti permette di eliminare una pluriennale differenza di calcolo con la Commissione dell'UE.

Secondo l'articolo 2 lettera b numero 5c del Protocollo III, le disposizioni transitorie del Protocollo, in particolare quelle relative alla priorità concessa al lavoratore residente e al controllo delle condizioni salariali e lavorative, non si applicano ai lavoratori dipendenti e autonomi che, all'entrata in vigore del Protocollo, sono già autorizzati a esercitare un'attività economica sul territorio delle parti contraenti. Secondo l'ALC, costoro hanno diritto in particolare alla mobilità geografica e professionale come pure al ricongiungimento familiare secondo le disposizioni

dell'ALC. I titolari di un permesso inferiore a un anno hanno diritto al rinnovo di tale permesso senza che nei loro confronti possa essere fatto valere l'esaurimento dei contingenti. I titolari di un permesso di soggiorno di durata uguale o superiore a un anno hanno diritto alla proroga di tale permesso. Di conseguenza, dall'entrata in vigore del presente Protocollo questi lavoratori, dipendenti o autonomi, usufruiranno dei diritti connessi alla libera circolazione delle persone sanciti nelle disposizioni dell'ALC, in particolare nell'articolo 7.

4.1.2 Permessi di soggiorno di breve durata non soggetti a contingente (soggiorno inferiore a 4 mesi)

In virtù dell'articolo 2 lettera b numero 2c del Protocollo III, la Svizzera manterrà l'attuale normativa per l'ammissione di lavoratori al massimo per quattro mesi. Conformemente all'articolo 19 capoverso 4 lettera a OASA, le attività lucrative di durata non superiore ai quattro mesi rimarranno escluse dai contingenti, mentre i requisiti relativi alle qualifiche professionali saranno mantenuti. L'accesso a breve termine al mercato del lavoro di manodopera poco qualificata sarà possibile a condizione che siano disponibili i relativi contingenti per permessi di soggiorno di breve durata.

4.1.3 Lavoratori indipendenti

I lavoratori indipendenti dei nuovi Stati membri beneficiano della libertà di stabilimento illimitata all'interno dell'UE dall'entrata in vigore dell'atto di adesione del loro Paese. In virtù del Protocollo III, i lavoratori indipendenti provenienti dalla Croazia saranno trattati in Svizzera in modo sostanzialmente equivalente a quelli degli altri Stati membri dell'UE. Le condizioni relative al mercato del lavoro (priorità ai lavoratori residenti e controlli delle condizioni salariali) non potranno quindi essere fatte valere nei loro confronti; tuttavia, nei primi due anni del periodo transitorio, costoro saranno soggetti ai contingenti fissati nel Protocollo (art. 2 lett. b n. 1c Protocollo III).

4.1.4 Prestatori di servizi

Come l'ALC, anche il Protocollo III prevede una liberalizzazione parziale della prestazione di servizi (art. 2 lett. b n. 2c Protocollo III). Nei settori in cui esiste un accordo in materia tra la Svizzera e l'UE, la prestazione di servizi non può essere ostacolata dalle disposizioni del Protocollo III. Ciò vale per esempio per l'Accordo relativo agli appalti pubblici o per quello sui trasporti aerei o sui trasporti terrestri. Il Protocollo III garantisce a coloro che forniscono servizi in virtù di tali accordi, il diritto di ingresso e di soggiorno per l'intera durata dell'attività (prestazione di servizi). Il Protocollo concede inoltre al prestatore di servizi (lavoratore dipendente o autonomo) il diritto di recarsi in uno Stato ospite e di fornirvi servizi per un periodo limitato (90 giorni lavorativi per anno civile). Ai settori elencati qui di

seguito sono applicabili, al massimo fino alla fine del periodo transitorio, i controlli delle condizioni salariali e lavorative nonché i contingenti (la soluzione settoriale è stata discussa con le parti sociali, che l'hanno approvata):

- edilizia, genio civile e rami accessori;
- servizi connessi all'orticoltura;
- servizi di pulizia nell'industria;
- servizi di vigilanza.

Nel contempo in tali settori possono essere applicate le condizioni in materia di qualifiche di cui all'articolo 23 LStr per l'intera durata del periodo transitorio.

4.2 Acquisto di terreni agricoli

Nell'ambito dei negoziati di adesione tra l'UE e la Croazia, è stato concesso a quest'ultima di applicare misure transitorie per l'acquisto di terreni agricoli. Per un determinato periodo di tempo, la Croazia potrà mantenere il divieto o eventuali restrizioni per simili acquisti da parte di stranieri non residenti sul suo territorio. Queste misure transitorie relative ai terreni agricoli sono state inserite nell'allegato I al Protocollo III e sono applicabili per sette anni dall'entrata in vigore del Protocollo. Il terzo anno dall'entrata in vigore si procede a una verifica generale di dette misure e il Comitato misto può decidere di ridurne la durata o di sospenderle. Se, allo scadere del periodo transitorio di sette anni, il mercato dei terreni agricoli fosse o rischiasse di essere scosso da gravi perturbazioni, la Croazia potrà notificarlo al Comitato misto e applicare, eventualmente soltanto alle regioni più colpite, le misure transitorie al massimo per dieci anni dall'entrata in vigore del Protocollo III. All'acquisto di terreni agricoli da parte di persone residenti all'estero non si applicano più le restrizioni della legge federale del 16 dicembre 1983¹² sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE, cosiddetta «Lex Koller»); comunque, la legge federale del 4 ottobre 1991¹³ sul diritto fondiario rurale (LDFR) limita l'acquisto in generale di fondi agricoli applicando il principio della «coltivazione diretta», indipendentemente dalla nazionalità e dal domicilio. Di fatto gli acquisti da parte di persone provenienti dalla Croazia sono pertanto impossibili dal momento che questo Stato non confina con la Svizzera.

Per quanto riguarda il regime transitorio per l'acquisto di terreni agricoli era già stata prevista una soluzione separata nei Protocolli I e II. Il Protocollo III riprende tale impostazione e non introduce un nuovo regime speciale in questo settore.

¹² RS 211.412.41

¹³ RS 211.412.11

4.3 Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

4.3.1 Situazione iniziale

In virtù dell'ALC, le relazioni tra la Svizzera e l'Unione europea in merito alla sicurezza sociale sono regolate dal giugno 2002 dalle relative norme di coordinamento dell'UE. Queste ultime sono contenute nei regolamenti (CE) n. 883/2004¹⁴ (disposizioni di diritto materiale) e 987/2009¹⁵ (disposizioni di applicazione) e riguardano tutti i rami assicurativi tradizionali. «Coordinamento» significa che gli Stati contraenti devono rispettare, nell'applicazione delle loro leggi in materia di assicurazioni sociali, determinati principi comuni (p. es. il divieto di qualsiasi discriminazione legata alla cittadinanza; il versamento di prestazioni in denaro all'estero; il computo dei periodi di assicurazione all'estero per soddisfare il requisito della durata minima di assicurazione; il rimborso dei costi nell'ambito dell'assicurazione malattie e infortuni) in caso di contesti transfrontalieri; per il resto gli Stati sono liberi di definire il diritto nazionale in base alle loro esigenze. I punti essenziali delle norme in materia di coordinamento e le particolarità strutturali dell'ALC sono descritti nel messaggio del 23 giugno 1999¹⁶ concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE.

4.3.2 Obiettivo e svolgimento dei negoziati

Lo scopo dei negoziati era quello di integrare la Croazia nell'attuale coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale già esistenti tra la Svizzera e l'UE. Tale coordinamento doveva attenersi alle stesse regole già convenute con i 27 Stati membri dell'UE e gli adeguamenti dovevano limitarsi agli ambiti per i quali erano già previsti regimi speciali nell'ALC.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 apr. 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nella versione vincolante per la Svizzera dell'Allegato II all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RU **2002** 1529); RS **0.831.109.268.1**.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 set. 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociali, nella versione vincolante per la Svizzera dell'Allegato II all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RU **2002** 1529); RS **0.831.109.268.11**.

¹⁶ FF **1999** 5092; n. 147.3; 273.2 e 274.4.

4.3.3 Risultati dei negoziati

Osservazioni generali

Poiché in virtù del Protocollo III la Croazia diventa parte contraente dell'ALC, a essa si applica anche l'Allegato II dell'ALC concernente la sicurezza sociale. L'Allegato II è modificato in modo da integrare il regolamento (CE) n. 517/2013¹⁷ che adegua i regolamenti (CE) 883/2004 e 987/2009 a seguito dell'adesione della Croazia all'UE. La convenzione bilaterale sulla sicurezza sociale¹⁸, già conclusa con la Croazia, è in linea di massima sospesa (art. 20 ALC) e sostituita dalle norme di coordinamento dell'ALC in tutti i casi in cui quest'ultimo disciplina la stessa materia. La convenzione bilaterale resta dunque applicabile ai casi non contemplati dall'ALC. Le norme di coordinamento dell'ALC in materia di sicurezza sociale sono applicabili dall'entrata in vigore del Protocollo III, senza restrizioni e senza periodi transitori, a eccezione delle disposizioni transitorie concernenti l'assicurazione contro la disoccupazione.

Norme di coordinamento e loro ripercussioni sulle assicurazioni sociali svizzere

I principi di coordinamento dell'UE e le loro ripercussioni sulle assicurazioni sociali svizzere sono commentati in dettaglio nel messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE¹⁹. L'Allegato II dell'ALC è stato nel frattempo modificato da quattro decisioni del Comitato misto. Di seguito sono menzionate solamente le disposizioni dell'ALC che riguardano la presente estensione.

Assicurazione malattie

La Croazia non ha richiesto nessuno dei regimi speciali convenuti con altri Stati dell'UE; si applicheranno quindi le normali disposizioni in materia di coordinamento.

Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

L'ALC obbliga la Svizzera a permettere ai cittadini degli Stati membri dell'UE di aderire all'AVS/AI facoltativa in virtù del principio della parità di trattamento. In occasione della revisione dell'assicurazione facoltativa²⁰, il Parlamento ha deciso di abolire la possibilità di aderire a questa assicurazione per le persone residenti

¹⁷ Regolamento (UE) n. 517/2013 del Consiglio del 13 mag. 2013 che adegua taluni regolamenti e decisioni in materia di libera circolazione delle merci, libera circolazione delle persone, diritto societario, politica della concorrenza, agricoltura, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria, politica dei trasporti, energia, fiscalità, statistiche, reti transeuropee, sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza, ambiente, unione doganale, relazioni esterne, politica estera, di sicurezza e di difesa e istituzioni, a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia, GU L 158 del 10 giu. 2013, pag. 1.

¹⁸ Convenzione di sicurezza sociale del 9 apr. 1996 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Croazia; RS **0.831.109.291.1**

¹⁹ FF **1999** 5092, n. 273.22 e 273.23

²⁰ RU **2000** 2677; FF **1999** 4303

nell'UE. Dall'entrata in vigore del Protocollo III all'ALC la disposizione finale della modifica del 23 giugno 2000²¹ sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS)²² è applicabile anche alla Croazia. Per i cittadini croati già assicurati è previsto un regime transitorio analogo a quello applicato dall'entrata in vigore dell'ALC.

Previdenza professionale

In base alla normativa istituita dall'ALC, il versamento in contanti della prestazione di uscita dal regime obbligatorio di assicurazione al momento in cui la persona lascia la Svizzera non è più possibile una volta scaduto il periodo transitorio di cinque anni, ossia a partire dal 1° giugno 2007, se l'assicurato è affiliato obbligatoriamente a un'assicurazione di rendita in uno Stato comunitario. Questa norma sarà applicata alla Croazia a partire dall'entrata in vigore del Protocollo III, senza alcun nuovo periodo transitorio.

Assicurazione contro la disoccupazione

Per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione, le disposizioni applicate attualmente dalla Svizzera ai cittadini dell'UE-27 saranno valide anche per i cittadini croati. È stato negoziato un periodo transitorio di sette anni, simile a quelli applicati all'UE-15, l'UE-10 e l'UE-2, durante il quale i cittadini croati disoccupati, titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L UE/AELS), non potranno computare i periodi di assicurazione maturati in un altro Stato dell'UE per poter far valere il diritto a prestazioni di disoccupazione in Svizzera. Per contro, i contributi di disoccupazione versati da queste persone in Svizzera saranno trasferiti al Paese di origine.

In sintesi, il coordinamento stabilito tra il sistema svizzero e quello croato in materia di sicurezza sociale migliora la tutela dei cittadini svizzeri in riferimento alle assicurazioni sociali in Croazia e quella dei cittadini croati in Svizzera.

4.4 Riconoscimento delle qualifiche professionali

4.4.1 Introduzione

A partire dalla sua adesione la Croazia partecipa a pieno titolo al sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali e applica innanzitutto la direttiva 2005/36/CE²³ sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali come pure

²¹ RU **2000 2677**

²² RS **831.10**

²³ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 set. 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali nella versione vincolante per la Svizzera dell'Allegato III all'Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS **0.142.112.681**), e dell'Allegato K dell'Appendice 3 della Convenzione riveduta del 4 gen. 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS; RS **0.632.31**).

le direttive relative agli avvocati²⁴ e ai prodotti tossici²⁵ – atti inseriti nell’Allegato III dell’ALC. Il trattato di adesione della Croazia ha modificato la direttiva 2005/36/CE in due punti²⁶ che riguardano le professioni sanitarie e le modifiche all’interno dell’UE in seguito alla direttiva 2013/25/UE²⁷. Quest’ultima precisa in particolare quali diplomi croati devono essere riconosciuti automaticamente in determinati settori (professioni settoriali, ossia medici, dentisti, farmacisti, veterinari, infermieri, ostetriche, architetti e avvocati, alle condizioni stabilite dalle direttive vigenti). È pertanto necessario rivedere l’Allegato III dell’ALC per tenere conto delle modifiche intervenute nell’UE e dell’evoluzione del diritto in seguito all’adesione della Croazia.

4.4.2 Estensione dell’ALC in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali

I negoziati si sono concentrati sui diplomi croati del settore sanitario che la Svizzera dovrà riconoscere automaticamente in base alla direttiva 2005/36/CE. Visti gli sforzi compiuti dalla Croazia per rendere i propri programmi di formazione eurocompatibili nel quadro dell’adesione all’UE, i requisiti della Svizzera sono garantiti. A eccezione di alcuni diplomi di ostetrica, esclusi a causa del livello di formazione troppo basso²⁸, tutte le formazioni croate raggiungono un livello qualitativo sufficiente.

Per la maggior parte delle altre professioni il sistema generale di riconoscimento consente alla Svizzera di confrontare i diplomi croati con i propri requisiti e di esigere misure di compensazione in caso di differenze sostanziali nelle formazioni, rendendo così superflua qualsiasi disposizione particolare nell’Allegato III del Protocollo III.

²⁴ Direttiva 77/249/CEE del Consiglio del 22 mar. 1977 intesa a facilitare l’esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati e la Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 feb. 1998 volta a facilitare l’esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica, nella versione vincolante per la Svizzera dell’Allegato III ALC e dell’Allegato K dell’Appendice 3 della Convenzione AELS.

²⁵ Direttiva 74/556/CEE del Consiglio del 4 giu. 1974 relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività attinenti al commercio e alla distribuzione dei prodotti tossici e alle attività che comportano l’utilizzazione professionale di tali prodotti, comprese le attività di intermediari e la Direttiva 74/557/CEE del Consiglio del 4 giu. 1974 relativa all’attuazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi delle attività non salariate e delle attività di intermediari attinenti al commercio e alla distribuzione dei prodotti tossici, nella versione vincolante per la Svizzera dell’Allegato III ALC e dell’allegato K dell’Appendice 3 della Convenzione AELS.

²⁶ Art. 23 par. 5 [nuovo] (diritti acquisiti delle professioni mediche) e 43b [nuovo] (esclusione di determinate categorie di ostetriche dal regime di riconoscimento automatico).

²⁷ Direttiva 2013/25/UE del Consiglio del 13 mag. 2013 che adegua determinate direttive in materia di diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi a motivo dell’adesione della Repubblica di Croazia, GU L 158 del 10 mag. 2013, pag. 368.

²⁸ Cfr. il nuovo art. 43b inserito nella direttiva 2005/36/CE con l’atto di adesione della Croazia. Neanche la Svizzera dovrà riconoscere questi diplomi.

4.4.3 Risultato dei negoziati

Come precisato sopra, i negoziati si sono concentrati sulle professioni sanitarie. Tenuto conto degli adattamenti imposti dall'UE nel quadro del processo di adesione, non è stato necessario richiedere alcuna misura specifica in fase di negoziazione del Protocollo III.

Per quanto riguarda i contenuti materiali, la Svizzera si impegna solamente per le professioni settoriali che dovrà riconoscere automaticamente e per le quali ha potuto accertare il livello di formazione. Per le altre professioni, la possibilità di chiedere misure di compensazione prima del riconoscimento delle qualifiche professionali e prima dell'esercizio di una professione regolamentata rende inulte qualsiasi disposizione materiale in materia.

5 Importanza per la Svizzera dell'estensione della libera circolazione alla Croazia sotto il profilo economico e della politica europea

Per evitare qualsiasi disparità di trattamento con gli altri Stati membri, l'UE si aspetta che l'ALC venga esteso anche ai nuovi Stati membri, sebbene di per sé l'estensione non sia automatica. La ratifica del Protocollo III permette di mantenere l'ALC e gli accordi ad esso connessi e rappresenta dunque un importante elemento per consolidare e portare avanti la via bilaterale auspicata dal nostro Consiglio.

Grazie agli Accordi bilaterali I con l'UE, la Svizzera può accedere più facilmente al mercato comunitario e partecipare allo Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione. Di conseguenza, l'economia svizzera ha, in determinati settori, praticamente gli stessi vantaggi concessi agli Stati comunitari.

Qualsiasi previsione sull'immigrazione di cittadini croati e sul suo impatto sul mercato svizzero del lavoro è relativamente difficile. Di conseguenza riveste un'importanza particolare il periodo transitorio con le restrizioni per l'accesso al mercato del lavoro e la clausola speciale di salvaguarda. Grazie all'estensione dei sette Accordi bilaterali I alla Croazia, la Svizzera beneficia di un accesso al mercato interno dell'UE ulteriormente allargato, il che è particolarmente importante per la nostra crescita economica. L'estensione permette un accesso privilegiato ai potenziali consumatori croati. Grazie al Protocollo III, le imprese svizzere beneficeranno delle stesse norme applicate alla loro concorrenza nell'UE.

Nella prima fase è cruciale la possibilità di mantenere i venticinque controlli sul mercato del lavoro (contingenti, priorità dei lavoratori residenti in Svizzera, condizioni salariali e lavorative) per sette anni al massimo dall'entrata in vigore del Protocollo III. I contingenti massimi convenuti intendono impedire un'impennata dell'immigrazione e contribuiscono a mantenere l'equilibrio sul mercato del lavoro. Per questa ragione i contingenti vengono innalzati progressivamente nell'arco del periodo transitorio. Inoltre, in virtù della clausola di salvaguardia sancita all'articolo 2 lettera b numero 4d del Protocollo III, la Svizzera ha la possibilità di stabilire altri tetti massimi fino a dieci anni dall'entrata in vigore del Protocollo III. Per l'effettivo utilizzo dei contingenti è decisivo l'andamento dell'economia.

La priorità dei lavoratori residenti in Svizzera e il controllo preliminare delle condizioni salariali e lavorative rivestono per il mercato del lavoro una grande importanza durante il periodo transitorio. Tali misure permettono di evitare in un primo momento eventuali pressioni salariali sui lavoratori residenti. Inoltre, le misure collaterali alla libera circolazione delle persone, in vigore dal 1° giugno 2004, offrono una tutela contro condizioni salariali e lavorative abusive.

Dalla loro entrata in vigore l'efficacia delle misure collaterali è stata a più riprese migliorata sia a livello di legge che di ordinanza. Tali misure sono state per la prima volta rafforzate il 1° aprile 2006 con l'estensione dell'ALC ai dieci Stati membri entrati nell'UE nel 2004 e nuovamente perfezionate il 1° gennaio 2010 in seguito all'estensione dell'Accordo a Romania e Bulgaria. Nel gennaio 2013 sono state colmate altre lacune attuative della normativa sulle misure collaterali²⁹; in particolare sono state introdotte nuove possibilità sanzionatorie e misure per contrastare, attraverso l'obbligo di presentare la documentazione, l'indipendenza fittizia dei prestatori stranieri di servizi. Dal 1° maggio 2013 le aziende che distaccano manodopera in Svizzera sono tenute a notificare i salari di questi dipendenti. Il 15 luglio 2013 è entrata in vigore la responsabilità solidale rafforzata nel settore dell'edilizia, del genio civile e nei relativi settori accessori. Dal 1° novembre 2014 si applica ai fornitori di servizi legati all'attività di giardinaggio e di architettura del paesaggio un obbligo di notifica e di autorizzazione sin dal primo giorno di lavoro.

Il 1° luglio 2015 il nostro Collegio ha sottoposto al Parlamento il messaggio sulla modifica della legge dell'8 ottobre 1999³⁰ sui lavoratori distaccati (LDist) con la proposta di portare dagli attuali 5000 a 30 000 franchi il limite superiore delle sanzioni amministrative in caso di violazione delle condizioni salariali e lavorative minime. Attualmente il Parlamento sta dibattendo il progetto. Il 4 dicembre 2015 il nostro Consiglio ha inoltre incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca di sottoporgli, contemporaneamente al messaggio sull'attuazione dell'articolo 121a Cost., anche il messaggio concernente la legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

Oltre alle citate modifiche di legge e di ordinanza, anche l'esecuzione delle misure collaterali viene costantemente migliorata, per esempio mediante direttive e raccomandazioni per gli organi esecutivi elaborate dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) oppure tramite corsi di formazione nel quadro del progetto della SECO e delle commissioni paritetiche, ma anche attraverso l'attività delle associazioni di controllo e dei Cantoni per ottimizzare sia i metodi di lavoro delle commissioni paritetiche sia la collaborazione con i Cantoni, o ancora attraverso lo svolgimento di audit. Dal 26 marzo 2014, su richiesta degli organi di controllo, il numero dei controlli cofinanziati dalla Confederazione può essere aumentato nei rami e nelle regioni particolarmente toccati. Le varie norme applicate durante il periodo transitorio e le misure collaterali all'ALC sono una tutela efficace contro l'aumento incontrollato dell'immigrazione e le ripercussioni negative sulle condizioni di lavoro dei lavoratori residenti.

²⁹ RU 2012 6703

³⁰ RS 823.20

La mancata realizzazione della libera circolazione tra la Svizzera e la Croazia porterebbe a uno squilibrio nelle relazioni contrattuali tra il nostro Paese e i 28 Stati comunitari. L'UE costituisce infatti per tutti i suoi Stati membri un mercato interno comune e non accetterebbe che ai cittadini di determinati Paesi comunitari siano riservate condizioni diverse in materia di libera circolazione delle persone, fatte salve disposizioni transitorie negoziate tra le parti interessate. In linea di massima l'UE potrebbe reagire in due modi: disdire l'ALC il che farebbe scattare la cosiddetta «clausola ghigliottina», definita dall'articolo 25 paragrafo 4 ALC, in virtù della quale tutti gli accordi settoriali (Bilaterali I) conclusi nel 1999 sarebbero abrogati; oppure potrebbe rinunciare alla denuncia dell'ALC, ma adottare nel contempo misure compensatorie di altro tipo (nessuna conclusione di nuovi accordi, ecc.).

Anche se l'UE non adottasse alcuna misura compensatoria, l'incertezza del diritto che deriverebbe dalla mancata estensione dell'ALC alla Croazia potrebbe compromettere l'attrattiva e la competitività della piazza economica svizzera.

Le conseguenze di un abbandono dei Bilaterali I sarebbero gravi per la nostra economia. La SECO ha incaricato due istituti di ricerca indipendenti (BAKBASEL ed Ecoplan) di analizzare l'impatto economico dell'abbandono dei Bilaterali I. Secondo detti studi, pubblicati il 4 dicembre 2015, l'abbandono dei Bilaterali I comporterebbe fino al 2035 un'erosione del prodotto interno lordo svizzero pari a 460–630 miliardi di franchi; in meno di 20 anni costerebbe pertanto all'economia svizzera circa l'equivalente di un suo attuale «reddito annuo». Vi si aggiungerebbero ulteriori perdite dovute alla minor attrattiva della piazza economica e alle incertezze sulle relazioni future con il nostro principale partner commerciale; del resto la sicurezza giuridica è un fattore decisivo nelle decisioni di pianificazione e investimento delle imprese.

Il nostro Collegio intende consolidare e portare avanti la via bilaterale. Il rapporto in risposta al postulato 13.4022 Keller-Sutter ha illustrato che, per quanto riguarda l'accesso al mercato, un accordo di libero scambio (ALS) globale tra la Svizzera e l'UE non potrebbe sostituire gli attuali accordi bilaterali. Per i fornitori svizzeri che esportano nell'UE, tali accordi hanno creato in vari settori condizioni analoghe a quelle di un mercato interno, con la certezza del diritto che ne consegue. Hanno inoltre contribuito a estendere la cooperazione tra la Svizzera e l'UE a importanti settori politici, cosa che non si potrebbe raggiungere con un ALS. Infine, un accordo di libero scambio non consentirebbe di fatto di raggiungere una maggiore autonomia legislativa. Pertanto gli accordi bilaterali tutelano molto meglio gli interessi della Svizzera rispetto a quanto si possa ottenere con un ALS globale.

6 Adeguamento del diritto svizzero

6.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto

La libera circolazione delle persone è stata rimessa in discussione con l'accettazione dell'articolo 121a Cost. L'attuazione di tale articolo, che riguarda tutti gli Stati membri dell'UE, Croazia inclusa, è oggetto di un messaggio separato sottoposto al Parlamento.

L'accettazione, il 9 febbraio 2014, dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» ha reso necessaria una revisione della LStr. Occorre gestire l'immigrazione di coloro cui si applica l'ALC mediante una clausola di salvaguardia, attraverso una soluzione consensuale con l'Unione europea. Poiché non è stato ancora possibile trovare un accordo in tal senso con l'UE, il nostro progetto prevede una clausola di salvaguardia unilaterale. Per attuare l'articolo 121a Cost., all'immigrazione proveniente da Paesi terzi si applicheranno in particolare, a completamento della normativa vigente, tetti massimi e contingenti per il ricongiungimento familiare, per le persone senza attività lucrativa e per il settore dell'asilo.

A prescindere dall'attuazione dell'articolo 121a Cost., il 15 gennaio 2014 abbiamo deciso di adottare diverse misure per migliorare l'esecuzione dell'ALC. Gli adeguamenti di legge proposti mirano a uniformare maggiormente l'applicazione dell'ALC nei vari Cantoni e a chiarire questioni giuridiche legate all'interpretazione di singole disposizioni dell'Accordo. Occorre escludere che cittadini stranieri, giunti in Svizzera per cercare lavoro, percepiscano l'aiuto sociale. Il progetto definisce i criteri in base ai quali uno straniero disoccupato perde il suo diritto di soggiorno e prevede anche uno scambio di dati con le autorità competenti in materia di stranieri se una persona beneficia di prestazioni complementari. Queste modifiche di legge sono state inserite nel progetto per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. al fine di semplificare il processo legislativo; i miglioramenti nell'attuazione dell'ALC contribuiscono a perfezionare la gestione dell'immigrazione.

In linea di massima l'ALC continua a valere per i cittadini dell'UE/AELS. In caso di un'elevata immigrazione da questi Stati, va tuttavia prevista la possibilità di limitare, opportunamente e in via provvisoria, il rilascio dei permessi. La prevista clausola di salvaguardia unilaterale corrisponde alle condizioni dell'articolo 121a Cost. e sarà regolata nella LStr; inoltre se ne deve far uso solamente se l'immigrazione fondata sull'ALC supera una determinata soglia fissata dal nostro Consiglio.

Di regola la LStr si applica ai cittadini dell'UE soltanto nella misura in cui l'ALC, inclusi i diversi protocolli, non disponga altrimenti o la legge preveda disposizioni più favorevoli. Ne consegue che la LStr è applicabile a queste persone solamente in via sussidiaria. In ogni caso l'articolo 2 capoverso 2 LStr garantisce loro lo stesso statuto giuridico di quello di tutti gli altri stranieri (principio della nazione più favorita). Tale principio è sancito pure all'articolo 12 ALC, secondo cui devono rimanere valide le disposizioni più favorevoli del diritto nazionale.

6.2 Acquisti di terreni agricoli

Non è necessario modificare la LAFE («Lex Koller»).

6.3 Sicurezza sociale

6.3.1 Diritto federale

Trasposizione generale

Affinché le disposizioni sul coordinamento previste dall'ALC si applichino a completamento della normativa nazionale e prevalgano su norme contrarie, in ogni legge in materia di assicurazioni sociali è stato precisato che occorre tenere conto dell'Accordo e degli atti giuridici in esso designati³¹. Queste cosiddette disposizioni di rinvio devono ora essere integrate con l'indicazione che detti atti normativi sono applicabili anche alla Croazia e ai suoi cittadini.

Le disposizioni di rinvio vigenti devono inoltre essere aggiornate e completate con i nuovi atti giuridici menzionati nell'Accordo.

Dall'entrata in vigore dell'Accordo, il suo Allegato II è stato adeguato da quattro decisioni del Comitato misto: la decisione n. 2/2003 del 15 luglio 2003³², la decisione n. 1/2006 del 6 luglio 2006³³, la decisione n. 1/2012 del 31 marzo 2012³⁴ e la decisione n. 1/2014 del 28 novembre 2014³⁵.

Il nostro Consiglio ha approvato, in virtù della sua competenza, gli aggiornamenti dell'Allegato II dell'ALC che precisano i principi di coordinamento e la loro attuazione tecnica e non richiedono adeguamenti materiali a livello di legge.

Incombe invece all'Assemblea federale adeguare nelle leggi in materia di assicurazioni sociali i rinvii all'Allegato II dell'ALC e agli atti giuridici comunitari menzionati in quest'ultimo.

Lo stesso vale per l'Appendice 2 dell'Allegato K della Convenzione AELS, che finora è stata aggiornata tre volte. Per queste ragioni la disposizione di rinvio nelle leggi in materia di assicurazioni sociali è stata riformulata. Ai capoversi 1 è prevista una designazione più precisa del diritto applicabile mediante riferimento al campo d'applicazione personale, agli atti giuridici comunitari pertinenti e alla versione dell'Allegato II dell'ALC determinante per la Svizzera. Questa formulazione comprende l'estensione a nuovi Stati membri come la Croazia.

Ora sono menzionati i regolamenti (CE) n. 883/2004³⁶ e 987/2009³⁷ in cui sono stati aggiornati i principi di coordinamento dei regolamenti (CEE) n. 1408/71³⁸ e 574/72³⁹ determinanti per la Svizzera a partire dal terzo aggiornamento dell'Allegato II dell'ALC. Nella misura in cui vi si faccia riferimento nei regolamenti (CE) n. 883/2004 o (CE) n. 987/2009 o siano implicati casi del passato, l'Allegato II dell'ALC rimanda sempre ai regolamenti (CEE) n. 1408/71 e 574/72.

31 Cfr. Messaggio sull'ALC, n. 275.211 (FF 1999 5092)

32 RU 2004 1277

33 RU 2006 5851

34 RU 2012 2345

35 RU 2015 333

36 RS 0.831.109.268.1

37 RS 0.831.109.268.11

38 RU 2012 2627

39 RU 2012 3051

Nel contempo sono riformulati analogamente i capoversi 2 relativi all'Appendice 2 dell'Allegato K della Convenzione AELS.

È inoltre previsto un nuovo capoverso 3 che autorizza il Consiglio federale ad adeguare autonomamente nelle leggi in materia di assicurazioni sociali i riferimenti agli atti giuridici comunitari dei capoversi 1 e 2 della disposizione di rinvio, non appena sono stati modificati l'Allegato II dell'ALC o l'Appendice 2 dell'Allegato K della Convenzione AELS. Si tratta di un adattamento redazionale che non necessita della procedura parlamentare ordinaria.

I capoversi 4 precisano che tutte le espressioni usate per gli Stati membri dell'UE nelle leggi in materia di assicurazioni sociali designano i Paesi contraenti cui si applica l'ALC.

Le modifiche descritte riguardano le disposizioni di legge indicate al capitolo 9.2.

Di seguito sono illustrate in dettaglio le disposizioni transitorie della LAVS. Le altre leggi in materia di assicurazioni sociali non richiedono disposizioni transitorie analoghe.

Legge sull'AVS

Assicurazione facoltativa: in occasione della revisione dell'AVS/AI facoltativa, il Parlamento ha deciso di abolire la possibilità di affiliarsi a questa assicurazione sul territorio dell'UE. Con l'entrata in vigore del Protocollo sull'estensione dell'ALC alla Croazia, l'assicurazione facoltativa è abolita anche in questo Stato. Come per l'ultima estensione dell'ALC ai nuovi Stati membri dell'UE, per gli attuali affiliati all'assicurazione facoltativa residenti in Croazia va inserita nella LAVS una nuova disposizione transitoria⁴⁰. Secondo il suo capoverso 1, chi è già assicurato a titolo facoltativo in Croazia al momento dell'entrata in vigore del Protocollo resta assicurato al massimo per altri sei anni consecutivi. Coloro che al momento della revisione della legge hanno già compiuto 50 anni, possono restare assicurati fino al raggiungimento dell'età legale di pensionamento.

Il capoverso 2 disciplina le prestazioni assistenziali per i cittadini svizzeri. Le prestazioni, cui si aveva diritto prima dell'entrata in vigore del presente Protocollo continueranno a essere corrisposte fintantoché saranno adempiute le condizioni in materia di reddito, ma gli importi non verranno più aumentati.

6.3.2 Diritto cantonale

Per la trasposizione delle prestazioni di coordinamento nel diritto cantonale si rimanda al massaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE⁴¹.

⁴⁰ Cfr. Messaggio del 1° ott. 2004 concernente l'approvazione del Protocollo aggiuntivo all'Accordo di libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Comunità europea, n. 5.2.1.2 (FF 2004 5203)

⁴¹ FF 1999 5092, n. 275.22

6.4 Riconoscimento delle qualifiche professionali

L'allegato della legge sugli avvocati del 23 giugno 2000⁴² va modificato in modo tale che il titolo croato di avvocato compaia nell'elenco affinché anche gli avvocati croati possano beneficiare delle misure di cui alle direttive 77/249/CEE e 98/5/CE.

Approvando il Protocollo sull'estensione dell'ALC alla Croazia, le disposizioni speciali sul riconoscimento delle qualifiche professionali croate di cui all'articolo 69c dell'ordinanza del 19 novembre 2003⁴³ sulla formazione professionale e all'articolo 7 dell'ordinanza del 12 novembre 2014⁴⁴ concernente la legge sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero diventano obsolete. Tali disposizioni vengono abrogate.

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni finanziarie

7.1.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto

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

7.1.2 Sicurezza sociale

Osservazioni generali

Con i suoi 4,3 milioni di abitanti, la Croazia è uno Stato piuttosto modesto sotto il profilo demografico. Alla fine del 2011 vivevano in Svizzera poco meno di 33 000 cittadini croati, mentre quelli iscritti nel registro degli assicurati presso la Centrale di compensazione a Ginevra erano 54 600 (di cui 38 400 di età compresa tra i 15 e i 65 anni).

Con la progressiva apertura del mercato del lavoro e fino alla completa libera circolazione al termine del periodo di transazione queste cifre potrebbero aumentare; attualmente è pertanto difficile stimare le conseguenze della libera circolazione nei rapporti con la Croazia e l'evoluzione dei costi legati alle assicurazioni sociali, anche perché dipendono da diversi fattori. Le cifre riportate qui di seguito illustrano brevemente le possibili conseguenze finanziarie. In generale va precisato che, rispetto alle spese annuali complessive delle assicurazioni sociali svizzere, le conseguenze finanziarie saranno limitate. Inoltre, rispetto ai costi generati oggi dall'applicazione dell'ALC, anche le conseguenze di questa estensione sono poco importanti. Va inoltre rilevato che l'arrivo di manodopera straniera sul mercato del lavoro svizzero ha ripercussioni positive sui rami delle assicurazioni sociali finanziati secondo il

⁴² Legge federale del 23 giu. 2000 sulla libera circolazione degli avvocati, RS **935.61**

⁴³ RS **412.101**

⁴⁴ RS **414.201**

sistema di ripartizione. Poiché tuttavia i contributi e i premi danno diritto presto o tardi a prestazioni, è presumibile che il coordinamento del nostro sistema di assicurazioni sociali con quelli dei nuovi Stati membri comporterà nel complesso per le assicurazioni un leggero aumento delle spese. Le ripercussioni finanziarie sul sistema svizzero della sicurezza sociale non devono peraltro essere considerate isolatamente, bensì nel contesto globale dei vantaggi che il mercato del lavoro e l'economia traggono dall'ALC.

Assicurazione malattie

Gli interessi sugli anticipi, accordati dall'Istituzione comune LAMal nel quadro del rimborso delle spese, sono a carico della Confederazione. I relativi costi annuali supplementari sono difficili da stimare in quanto dipendono dal volume degli anticipi, ma stando alle esperienze finora maturate con l'ALC, dovrebbero essere piuttosto contenuti.

L'Istituzione comune LAMal chiede all'assicurazione malattie croata il rimborso integrale degli anticipi accordati nell'ambito dell'assistenza reciproca in materia di prestazioni. Anche l'aumento delle spese della Confederazione e dei Cantoni per le riduzioni dei premi a favore degli assicurati residenti in Croazia dovrebbe essere trascurabile.

Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e assicurazione invalidità

Come detto, per le assicurazioni come l'AVS/AI, finanziate secondo il sistema di ripartizione, l'arrivo di manodopera straniera, possibile grazie all'estensione dell'ALC, avrà inizialmente effetti positivi. I costi supplementari che interverranno in un secondo tempo sono causati principalmente dal versamento di rendite AVS/AI all'estero. Per la Croazia il versamento delle rendite all'estero è già previsto dalla convenzione bilaterale di sicurezza sociale, fatta eccezione per i quarti di rendita dell'AI. Non vi è quindi ragione di temere costi supplementari.

Le esperienze maturate mostrano che i costi supplementari dovuti all'esportazione di quarti di rendita sono trascurabili. In futuro gli assegni per grandi invalidi dell'AVS dovranno essere versati anche agli aventi diritto residenti in Svizzera che percepiscono una rendita croata. Questi casi dovrebbero essere numericamente limitati e quindi generare costi contestualmente irrilevanti. Anche la soppressione del periodo di attesa per le prestazioni complementari dovrebbe tradursi complessivamente in costi supplementari minimi poiché i beneficiari di rendite straniere possono venire in Svizzera solamente se dispongono di mezzi sufficienti per potersi mantenere nel nostro Paese.

Assicurazione contro gli infortuni

In questo settore gli interessi sugli anticipi, accordati in Croazia nel quadro del rimborso delle spese, sono a carico della Confederazione. I costi supplementari in seguito all'estensione dell'ALC alla Croazia dovrebbero comunque essere trascurabili. Per contro non è possibile stimare gli oneri supplementari dovuti alle indennità

per malattia professionale: le esperienze finora maturate con l'ALC non forniscono elementi sufficienti per poter quantificare questi costi.

Assicurazione contro la disoccupazione

Le esperienze maturate con l'UE-15, l'UE-10 e l'UE-2 hanno mostrato che le previsioni sui costi in materia di assicurazione contro la disoccupazione non si sono avverate. Pertanto con l'estensione dell'ALC alla Croazia non si deve temere alcun aumento degno di nota dei costi legati all'assicurazione contro la disoccupazione. Prendendo come base di calcolo i contingenti del primo anno di applicazione del Protocollo III (54 permessi di dimora e 543 permessi di soggiorno di breve durata), i costi supplementari netti (spese supplementari meno contributi supplementari riscossi) non dovrebbero superare i due milioni di franchi nel caso in cui i contingenti fossero utilizzati integralmente. Allo scadere del periodo transitorio, quando i contingenti saranno pari a 300 unità per i permessi di dimora e 2300 per i permessi di soggiorno di breve durata, i costi supplementari netti non dovrebbero superare i quattro milioni di franchi nel caso in cui i contingenti fossero utilizzati integralmente. Queste cifre comprendo i rimborsi alla Croazia dei contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione dei lavoratori con contratti di durata inferiore a un anno (ossia circa un milione di franchi all'inizio del periodo transitorio e due milioni al termine di detto periodo).

Assegni familiari

Diritto federale: saranno esportati anche gli assegni per l'economia domestica versati ai lavoratori agricoli le cui famiglie risiedono in Croazia. Le relative conseguenze finanziarie saranno tuttavia minime sia perché il numero di aziende in questo settore è in diminuzione, sia perché nella maggior parte dei casi l'assunzione di manodopera croata andrebbe a scapito dei cittadini di altri Stati comunitari.

Per mancanza di dati, non è possibile stimare gli eventuali costi supplementari nell'ambito degli assegni familiari cantonali.

7.1.3 Riconoscimento delle qualifiche professionali

L'estensione dell'ALC alla Croazia non ha alcuna conseguenza finanziaria nel settore del riconoscimento delle qualifiche professionali.

7.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

In linea di massima, i compiti supplementari legati all'attuazione del Protocollo III saranno svolti dal personale attualmente impiegato nei dipartimenti interessati. Non vi saranno quindi ripercussioni sull'effettivo del personale.

7.2.1 Libera circolazione delle persone in senso stretto

Il Protocollo III non ha alcuna conseguenza sull'effettivo del personale nel settore della libera circolazione delle persone in senso stretto.

7.2.2 Sicurezza sociale

Il Protocollo III amplia solo minimamente le nostre relazioni in materia di assicurazioni sociali con la Croazia. Non si prevede un aumento del lavoro amministrativo né per gli istituti assicurativi né per la Confederazione.

La Cassa svizzera di compensazione e l'Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero, istituzioni incaricate dell'applicazione delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale che fungono anche da servizi di collegamento con l'estero, non necessitano di personale supplementare. Anche l'Istituzione comune LAMal⁴⁵ non prevede personale supplementare per l'applicazione delle riduzioni dei premi a favore dei beneficiari di rendite e dei loro familiari; lo stesso vale per gli altri compiti che le sono attribuiti in base all'articolo 18 capoversi 2^{bis-2^{quater}} LAMal (decisioni sulle domande di esenzione dall'obbligo di assicurazione, affiliazione d'ufficio a un assicuratore, sostegno fornito ai Cantoni nell'applicazione della riduzione dei premi).

7.2.3 Riconoscimento delle qualifiche professionali

L'estensione dell'ALC alla Croazia genererà un aumento dell'onere amministrativo fin dall'entrata in vigore del Protocollo. A partire da tale data, infatti, i cittadini croati potranno chiedere il riconoscimento delle loro qualifiche professionali anche se non dispongono di uno dei permessi previsti dai contingenti. Una valutazione precisa delle risorse supplementari sarà effettuata in un secondo momento.

8 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

Il progetto non è stato annunciato direttamente nel messaggio del 27 gennaio 2016⁴⁶ sul programma di legislatura 2015–2019. Nel messaggio si rimanda tuttavia esplicitamente all'importanza di trovare una soluzione in merito all'Accordo sulla libera circolazione delle persone e alla sua estensione alla Croazia per garantire la salvaguardia degli Accordi bilaterali⁴⁷.

⁴⁵ RS 832.10

⁴⁶ FF 2016 909

⁴⁷ FF 2016 971

9 Aspetti giuridici

9.1 Decreto di approvazione e costituzionalità

La costituzionalità del disegno di decreto di approvazione del Protocollo III all'ALC si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. che attribuisce alla Confederazione una competenza globale nella gestione degli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. La competenza dell'Assemblea federale per l'approvazione del decreto federale è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost., sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto, per la cui attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Il Protocollo III prevede l'estensione alla Croazia dell'Accordo del 1999 sulla libera circolazione delle persone concluso tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e l'UE e i suoi 15 Stati membri, dall'altra. Tale Accordo è denunciabile e non prevede l'adesione ad alcuna organizzazione internazionale. Per contro l'attuazione del Protocollo rende necessaria la modifica di diverse leggi federali.

Inoltre l'articolo 2 del decreto federale dell'8 ottobre 1999⁴⁸ che approva gli Accordi bilaterali I statuisce che l'Assemblea federale decide mediante un decreto federale che sottostà a referendum facoltativo l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone agli Stati che al momento della sua accettazione non appartenevano alla Comunità europea.

9.2 Misure legislative d'attuazione

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

1. articolo 153*a* della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS);
2. articolo 80*a* della legge federale del 19 giugno 1959⁴⁹ su l'assicurazione per l'invalidità (LAI);
3. articolo 32 della legge federale del 6 ottobre 2006⁵⁰ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC);
4. articolo 89*a* della legge federale del 25 giugno 1982⁵¹ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP);
5. articolo 25*b* della legge del 17 dicembre 1993⁵² sul libero passaggio (LFLP);

⁴⁸ RU 2002 1527

⁴⁹ RS 831.20

⁵⁰ RS 831.30

⁵¹ RS 831.40

6. articolo 95a della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal);
7. articolo 115a della legge federale del 20 marzo 1981⁵³ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF);
8. articolo 28a legge del 25 settembre 1952⁵⁴ sulla perdita di guadagno (LIPG);
9. articolo 23a legge federale del 20 giugno 1952⁵⁵ sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF);
10. articolo 121 legge del 25 giugno 1982⁵⁶ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI);
11. legge del 23 giugno 2000⁵⁷ sugli avvocati, integrazione dell'elenco dei titoli professionali negli Stati membri dell'UE e dell'AELS secondo le direttive 77/249/CEE e 98/5/CE (LLCA)

Le modifiche delle leggi federali citate si fondano sugli articoli 95, 104, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 121 e 196 numero 11 Cost.

10 Rapporto sugli effetti del rinnovo degli Accordi bilaterali

L'articolo 4 del decreto federale del 2 ottobre 2008⁵⁸ che approva il rinnovo dell'Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea ed i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone e approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo relativo all'estensione alla Bulgaria e alla Romania dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone incarica il nostro Consiglio di sottoporre all'Assemblea federale, al più tardi prima del prossimo allargamento dell'Unione europea, un rapporto sugli effetti del rinnovo degli Accordi bilaterali (segnatamente della libera circolazione delle persone) e delle misure collaterali. Il nostro Collegio dovrà inoltre sottoporre al Parlamento eventuali proposte volte a migliorare gli Accordi o le misure collaterali, sempre che tali miglioramenti siano necessari nell'interesse della Svizzera.

Da allora il nostro Consiglio ha redatto diversi rapporti sul tema: per esempio, in quello del 17 settembre 2010⁵⁹ sulla valutazione della politica europea svizzera (in risposta al postulato Markwalder [09.3560] «Politica europea: valutazione, priorità, provvedimenti urgenti e passi futuri verso l'integrazione») ha esaminato vari scenari e strumenti per il percorso futuro della Svizzera in materia di politica europea giun-

52 RS **831.42**

53 RS **832.20**

54 RS **834.1**

55 RS **836.1**

56 RS **873.0**

57 RS **935.61**

58 FF **2008** 4655

59 FF **2010** 6395

gendo alla conclusione che, nell'interesse del nostro Paese, le relazioni con l'UE devono continuare a fondarsi su accordi bilaterali settoriali.

Nel rapporto del 4 luglio 2012⁶⁰ sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera (in risposta ai postulati Girod [09.4301], Bischof [09.4311] e alla mozione Brändli [10.3721]), il nostro Consiglio ha illustrato gli effetti della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione in Svizzera – analizzandone l'impatto su diversi settori tra cui il mercato del lavoro, il mercato immobiliare, le assicurazioni sociali e la formazione – come pure le possibilità di gestione offerte dalla politica migratoria. Basandosi su questa analisi, il nostro Collegio ha concluso che il sistema d'ammissione binario ha dato buoni risultati e che l'immigrazione degli ultimi anni ha avuto in gran parte effetti positivi sullo sviluppo economico della Svizzera. Nel contempo il nostro Consiglio ha conferito diversi mandati finalizzati al vaglio di misure concrete da adottare negli ambiti politici citati.

Oltre a questi due rapporti circostanziati sulla politica europea e sull'immigrazione, ogni anno viene redatto un rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone sul mercato svizzero del lavoro (rapporti dell'Osservatorio sull'Accordo sulla libera circolazione tra la Svizzera e l'UE redatti dalla SECO, dalla SEM, dall'UST e dall'UFAS). Questi rapporti analizzano anche l'evoluzione dell'immigrazione, della disoccupazione, del livello delle retribuzioni e della formazione nonché le ripercussioni sulle assicurazioni sociali.

Ogni anno la SECO pubblica un rapporto sull'attuazione delle misure collaterali relative alla libera circolazione delle persone Svizzera – nione europea. Il rapporto analizza l'evoluzione delle misure collaterali, l'attività di controllo degli organi di esecuzione e le infrazioni riscontrate. Detti rapporti soddisfano i requisiti del rapporto richiesto dal decreto del 2 ottobre 2008 sugli effetti del rinnovo degli Accordi bilaterali e in particolare della libera circolazione delle persone comprese le misure collaterali. Per questa ragione rinunciamo a redigere un rapporto separato.

⁶⁰ Rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera del 4 luglio 2012 al link: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2012/2012-07-040/ber-br-i.pdf>.