PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

2008/0080(AVC)

30.6.2008

****

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE

sulla proposta di decisione del Consiglio sulla conclusione, a nome della Comunità europea e dei suoi Stati membri, di un protocollo all'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, relativo alla partecipazione, in qualità di parti contraenti, della Repubblica di Bulgaria e della Romania, successivamente alla loro adesione all'Unione europea (9116/2008 – COM(2008)0209 – C6-0209/2008 – 2008/0080(AVC))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Marian-Jean Marinescu

Significato dei simboli utilizzati

*	Procedura di consultazione *maggioranza dei voti espressi*
**I	Procedura di cooperazione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
**II	Procedura di cooperazione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***	Parere conforme *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE e dall'articolo 7 del trattato UE*
***I	Procedura di codecisione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
***II	Procedura di codecisione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***III	Procedura di codecisione (terza lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

INDICE

Pagina

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

MOTIVAZIONE 7

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla proposta di decisione del Consiglio sulla conclusione, a nome della Comunità europea e dei suoi Stati membri, di un protocollo all'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, relativo alla partecipazione, in qualità di parti contraenti, della Repubblica di Bulgaria e della Romania, successivamente alla loro adesione all'Unione europea
(9116/2008 – COM(2008)0209 – C6-0209/2008 – 2008/0080(AVC))

(Procedura del parere conforme)

Il Parlamento europeo,

– vista la proposta di decisione del Consiglio (COM(2008)0209),

– visto il protocollo dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, relativo alla partecipazione, in qualità di Parti contraenti, della Repubblica di Bulgaria e della Romania, successivamente alla loro adesione all'Unione europea (8689/08),

– visto il protocollo dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, relativo alla partecipazione, in qualità di Parti contraenti, di Repubblica ceca, Repubblica di Estonia, Repubblica di Cipro, Repubblica di Lettonia, Repubblica di Lituania, Repubblica di Ungheria, Repubblica di Malta, Repubblica di Polonia, Repubblica di Slovenia e Repubblica slovacca, successivamente alla loro adesione all'Unione europea[1],

– visto l'accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone[2]

– vista la richiesta di parere conforme presentata dal Consiglio a norma del combinato disposto dell'articolo 310 e dell'articolo 300, paragrafo 2, primo comma, seconda frase, e paragrafo 3, secondo comma, del trattato CE (C6-0209/2008),

– visto l'articolo 6, paragrafo 2, dell'Atto di Adesione del 2005[3],

– visti l'articolo 75 e l'articolo 83, paragrafo 7, del suo regolamento,

– vista la raccomandazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0000/2008),

1. esprime il suo parere conforme sulla conclusione del Protocollo;

[1] GU L 89 del 28.3.2006, pag. 30.
[2] GU L 114 del 30.4.2202, pag. 6
[3] GU L 157 del 21.6.2005, pag. 203.

2. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e alla Confederazione svizzera.

MOTIVAZIONE

I. Introduzione

Il 21 giugno 1999 la Comunità europea e i suoi Stati membri (Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia, Gran Bretagna9, da una parte, e la Svizzera[1], dall'altra, hanno firmato un accordo sulla libera circolazione delle persone, entrato in vigore il 1° giugno 2002[2].

In seguito all'adesione dei dieci nuovi Stati membri dell'UE (UE 10), il 1° maggio 2004, l'accordo è stato modificato tramite un protocollo ed esteso all'UE 10 (Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia). Questo primo protocollo all'accordo è stato firmato a nome della Comunità europea e dei suoi Stati membri il 26 ottobre 2004 e, dopo l'esito positivo di un referendum svizzero sulla questione il 25 settembre 2005, è entrato in vigore il 1° aprile 2006[3]. Il protocollo ricalca il modello dell'accordo stipulato con l'UE 15 e contiene disposizioni relative a contingenti, accordi sull'accesso al mercato del lavoro, restrizioni e clausole di protezione.

In seguito all'adesione all'Unione europea di Bulgaria e Romania, il 1° gennaio 2007, l'accordo deve essere modificato di nuovo, al fine di consentire la partecipazione delle nuove parti contraenti. Il 5 maggio 2006, dopo l'autorizzazione del Consiglio alla Commissione, sono stati avviati negoziati con la Confederazione svizzera per un secondo protocollo all'accordo sulla libera circolazione delle persone, relativamente alla partecipazione della Repubblica di Bulgaria e della Romania in qualità di parti contraenti. I negoziati si sono conclusi il 29 febbraio 2008, quando è stato siglato il progetto definitivo. Questo secondo protocollo all'accordo è stato firmato a nome della Comunità europea e dei suoi Stati membri il 27 maggio 2008.

II. Protocollo all'accordo tra CE e Svizzera sulla libera circolazione delle persone, successivamente all'adesione dei due nuovi Stati membri Romania e Bulgaria (UE 2) il 1° gennaio 2007 (il presente protocollo)

Il presente protocollo costituisce l'"estensione logica" dell'accordo concluso con l'UE 25. Attraverso la stessa base giuridica del protocollo precedente (protocollo con l'UE 10), il presente protocollo concede alla Svizzera il diritto di mantenere limitazioni quantitative per i lavoratori dipendenti e autonomi provenienti da Romania e Bulgaria, al fine di facilitare gradualmente l'accesso dei cittadini di questi due paesi al mercato del lavoro svizzero, con gruppi sempre più ampi ammessi di anno in anno, ma sulla base della capacità del mercato del

[1] La Svizzera è uno dei membri fondatori dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), ma non è membro dello Spazio economico europeo (SEE). Il suo voto contrario all'adesione al SEE ha portato a una serie di accordi con la Comunità europea e i suoi Stati membri.
[2] A decorrere dal 1° giugno 2007, i lavoratori dell'UE 15 e dei due nuovi piccoli Stati membri dell'Unione Malta e Cipro, oltre ai tre paesi EFTA Islanda, Norvegia e Liechtenstein hanno un accesso illimitato al mercato del lavoro svizzero. Qualora il numero degli immigrati superi del 10% la media dei tre anni precedenti, la Svizzera ha facoltà di reintrodurre i contingenti anche per i summenzionati 17 Stati membri dell'UE.
[3] GU L 89 del 28 marzo 2006, pag. 30.

lavoro svizzero e delle cifre relative all'occupazione.

La Svizzera impone contingenti per i periodi di transizione (per un totale di sette anni relativamente all'UE 10), che riguardano rispettivamente:
- un primo periodo transitorio di due anni che decorrerà dalla data di entrata in vigore del presente protocollo;
- un secondo periodo transitorio di tre anni, qualora una relazione elaborata dalla Svizzera sul funzionamento del primo periodo transitorio comunichi l'intenzione della Svizzera di continuare ad applicare i limiti quantitativi[1];
- un periodo aggiuntivo di due anni, dove in caso di "gravi perturbazioni del mercato del lavoro o di un rischio in tal senso" la Svizzera potrà mantenere le limitazioni quantitative.

Il protocollo contiene inoltre una speciale clausola di protezione, per i dieci anni successivi all'entrata in vigore del protocollo, che consente alla Svizzera di richiedere contingenti per limitare il numero di immigrati, nel caso in cui il numero di nuovi residenti superi, in un dato anno, la media dei tre anni precedenti di oltre il 10%. Per l'anno successivo, la Svizzera potrà limitare il numero di nuovi permessi di soggiorno alla media dei tre anni precedenti, più il 5%[2].
Tenuto conto del fatto che il referendum sull'apertura del mercato del lavoro svizzero ai due nuovi Stati membri è previsto entro maggio 2009 e che l'entrata in vigore del presente protocollo diventerà effettiva in seguito al summenzionato referendum, il periodo compreso nell'ambito di applicazione di tale clausola speciale di protezione potrebbe protrarsi fino al 2019.

Tali limitazioni quantitative sull'accesso di lavoratori dipendenti in Svizzera e di lavoratori autonomi che siano cittadini di Bulgaria e Romania sono applicabili alle due categorie seguenti di soggiorno: soggiorno di durata superiore a quattro mesi e inferiore a un anno (di breve durata) e soggiorno di durata uguale o superiore a un anno (di lunga durata)[3].

Durante l'intero periodo transitorio di cinque anni, i contingenti dei nuovi permessi di soggiorno per Romania e Bulgaria aumenteranno da 3.620 a 9.090 (soggiorno di breve durata) e da 362 a 1.046 (soggiorno di lunga durata).

Le misure transitorie consentono inoltre alla Svizzera di mantenere il controllo sulla priorità dei lavoratori integrati nel mercato del lavoro regolare, il controllo dei salari e le condizioni di lavoro applicabili ai cittadini di qualunque altra parte contraente. Gli stessi controlli possono essere mantenuti per le persone che erogano servizi nei quattro settori seguenti: servizi orticoli; edilizia, compresi i comparti collegati; attività legate alla sicurezza e pulizia industriale.

Seguendo il modello del protocollo precedente (protocollo con l'UE 10), il presente protocollo introduce una serie di adattamenti in merito alle misure transitorie sull'acquisizione di terreni agricoli, foreste e terreni boschivi da parte di cittadini e società svizzeri, nonché sulle

[1] In assenza di detta notifica, il periodo transitorio scadrà al termine di due anni.
[2] Disposizioni indicate all'articolo 10, paragrafo 4 dell'accordo originale.
[3] I titolari di un permesso di soggiorno valido hanno diritto al rinnovo del proprio permesso, senza che possa essere contestato loro l'esaurimento dei limiti quantitativi.

residenze secondarie. Inoltre, vi sono adattamenti tecnici, con particolare riferimento ai sistemi di sicurezza sociale. I necessari adattamenti sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali saranno adottati dal comitato misto istituito dall'accordo.

III. Apertura del mercato del lavoro svizzero ai due nuovi Stati membri

Secondo l'ultima indagine condotta dalle organizzazioni economiche svizzere[1] l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai due nuovi Stati membri riveste un'importanza fondamentale per l'economia svizzera.

Per evitare la destabilizzazione economica e sociale[2], le autorità svizzere hanno rassicurato la popolazione circa il fatto che il mercato del lavoro verrà aperto con gradualità e che la pressione sui salari conseguente alla liberalizzazione del mercato sarà limitata. Pertanto, esiste la possibilità di reintrodurre i contingenti sulla base della clausola di protezione, che potrebbe restare in vigore fino al 2019.

Tuttavia, qualora il parlamento svizzero e gli elettori respingano l'estensione della libera circolazione delle persone ai nuovi paesi dell'UE, vi è il pericolo che l'UE sciolga l'accordo. Ciò significherebbe l'applicabilità della cosiddetta "clausola ghigliottina" e la conseguente nullità degli altri sei accordi bilaterali I del 1999[3].
Ai sensi dell'accordo, la sua estensione è soggetta a referendum facoltativi per valutare la posizione dei cittadini svizzeri in merito alla questione.

Il 25 settembre 2005 si è tenuto un referendum su tale questione, al fine di convalidare l'entrata in vigore del protocollo all'accordo con l'UE 10[4].

Inoltre, in seguito alla fine del periodo transitorio di sette anni imposto all'UE 25 e con l'inizio di una nuova fase, è probabile che venga organizzata un'altra consultazione referendaria nel maggio 2009[5].

IV. Posizione del relatore

[1] Cfr. http://www.accords-bilateraux.ch/fileadmin/user_upload/bilaterale/pdf/fr/2008-06-16_Exp_Europe_Staempfli.pdf

[2] I negoziati con la Svizzera hanno previsto l'applicazione di restrizioni al mercato del lavoro tra cui la priorità nazionale, il controllo sui salari e i contingenti.

[3] Nell'ambito di applicazione degli accordi bilaterali I, entrati in vigore il 1° giugno 2002, rientravano la libera circolazione delle persone, i trasporto via terra, il trasporto aereo, l'agricoltura, la ricerca, oltre alle barriere tecniche che ostacolano il commercio e gli appalti pubblici. Gli accordi bilaterali II sono stati negoziati nel giugno 2002 e contengono disposizioni relative al regime fiscale dei risparmi, alla cooperazione in materia di lotta contro le frodi, all'associazione della Svizzera all'acquis di Schengen, alla partecipazione della Svizzera ai regolamenti "Dublino" ed "Eurodac", al commercio di prodotti agricoli lavorati, alla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per l'ambiente e alla rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET), alla cooperazione statistica, alla partecipazione della Svizzera ai programmi Media plus e Media formazione e al fine di evitare la doppia imposizione fiscale per i pensionati delle istituzioni comunitarie.

[4] In un sondaggio di opinione pubblicato nel gennaio 2005, il 52% dell'elettorato si è dichiarato a favore dell'estensione dell'accordo sulla libertà di circolazione, mentre il 30% è contrario e il 18% indeciso.

[5] La Camera dei rappresentanti svizzera ha deciso che il referendum sul prolungamento dell'accordo con l'UE 25 dovrebbe essere distinto dal primo referendum sull'UE 2 relativo all'entrata in vigore del protocollo all'accordo seguito all'adesione della Romania e della Bulgaria all'Unione.

Benefici economici

L'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE ai dieci nuovi Stati membri offre nuove opportunità nel mercato del lavoro, favorisce un maggiore volume di scambi commerciali con tali paesi e ha quindi prodotto effetti sulla crescita economica della Svizzera.
Secondo una relazione pubblicata dal segretariato di Stato per gli affari economici, l'immigrazione è stata adattata alle esigenze della Svizzera in termini di mercato del lavoro, sulla base degli sviluppi ciclici, e ha avuto risultati positivi sull'economia del paese.

Si prevede che l'estensione di tale accordo alla Romania e alla Bulgaria intensificherà la concorrenza sul mercato del lavoro svizzero, faciliterà il distacco di dipendenti svizzeri in questi due paesi, migliorerà le possibilità di reclutare personale rumeno e bulgaro e aprirà, inoltre, nuovi mercati per le esportazioni svizzere. Le statistiche mostrano che il mercato del lavoro svizzero richiede personale altamente qualificato, soprattutto nei settori gestionali, accademici e tecnici.

Alcuni settori dell'economia svizzera, come il turismo, il settore alberghiero, l'agricoltura e la sanità sperano che l'apertura fornisca loro dei vantaggi, quando si tratterà di colmare i posti vacanti che richiedono requisiti inferiori in termini di qualifiche.

Sfide poste dal presente protocollo

Il relatore accoglie positivamente l'estensione dell'accordo, in quanto ritiene che la Romania e Bulgaria da un lato e la Confederazione svizzera dall'altra, avrebbero molto da guadagnare nel contesto di un'Europa allargata che promuova politiche economiche finalizzate alla crescita all'occupazione, non solo all'interno dell'UE, ma anche nei paesi vicini.

Tuttavia, se si raffronta il protocollo seguito all'adesione dell'UE 10 a quello seguito all'adesione di Romania e Bulgaria, il relatore rileva che, a dispetto del medesimo periodo transitorio imposto dalla Svizzera per l'UE 10 e l'UE 2, vi sia una differenza in termini temporali.

Tale differenza dipende dalla diversa base di ingresso per l'applicabilità dei protocolli[1], che aggiunge almeno altri due anni a tutti i periodi transitori imposti a Romania e Bulgaria[2]. La base di ingresso utilizza un meccanismo inconsistente per definire l'inizio di tali periodi di

[1]Il protocollo all'accordo tra CE e Svizzera sulla libera circolazione delle persone successivamente all'adesione dei due nuovi Stati membri, Romania e Bulgaria (UE 10), il 1° gennaio 2004 prevede i seguenti periodi transitori: un primo periodo transitorio di tre anni fino al 31 maggio 2007, un secondo periodo transitorio di due anni fino al 31 maggio 2009, un ulteriore periodo di due anni, fino al 2011; la clausola speciale di protezione per la Svizzera è prevista fino al 2014.

[2] La clausola speciale di protezione per la Svizzera è anch'essa più lunga di due anni per l'UE 2 rispetto all'UE 10. Ciò avviene perché tale clausola è prevista fino al 2014 per l'UE 10, rispettivamente due anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo originale, nel 2002 e, di conseguenza, per dieci anni dopo l'adesione all'UE, e fino al 2019 per l'UE 2, vale a dire dieci anni dopo l'entrata in vigore del presente protocollo, prevista per il 2009 e, di conseguenza, dodici anni dopo la loro adesione all'UE.

transizione: a partire dalla data della loro adesione per l'UE 10 (1.4.2004) e dalla data di entrata in vigore per protocollo per l'UE 2 (dopo il referendum svizzero previsto per maggio 2009).

Pertanto, tenuto conto dei due anni di ritardo di Romania e Bulgaria, il relatore chiede alla Commissione di comportarsi con la debita diligenza per assicurare l'accelerazione di tale processo e per accertarsi che la Confederazione svizzera non posticipi la loro ratifica, affinché il presente protocollo entri in vigore immediatamente dopo lo svolgimento del referendum previsto sulla questione.

Per tutti questi motivi, il relatore sostiene l'accordo e raccomanda la concessione del parere conforme.