



Rapporto esplicativo

Protocollo III all'Accordo sulla libera circolazione delle persone: estensione dell'Accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone (ALC) alla Croazia

Ufficio federale della migrazione

Berna, agosto 2013

1. In generale

I sette accordi settoriali («Accordi bilaterali I») conclusi tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) il 21 giugno 1999 sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. Fatta eccezione per l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), questi accordi sono stati estesi automaticamente ai dieci Stati che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 (UE-10). L'estensione dell'ALC all'UE-10 ha invece richiesto ulteriori negoziati (conclusione di un protocollo I all'ALC) a causa del carattere «misto» dell'accordo (l'ALC è stato concluso tra la Svizzera, da un lato, e la CE e i suoi Stati membri, dall'altro). Secondo l'articolo 2 lettera b del decreto federale dell'8 ottobre 1999 che approva gli Accordi bilaterali I (RU 2002 1527), l'Assemblea federale decide mediante un decreto federale che sottostà a referendum l'estensione dell'ALC agli Stati che al momento della sua accettazione non appartenevano alla Comunità europea. Per questo motivo è esclusa un'estensione automatica nell'ambito dell'allargamento dell'UE. Il protocollo I è entrato in vigore il 1° aprile 2006.

Con l'adesione all'UE della Bulgaria e della Romania il 1° gennaio 2007 è stato necessario concludere un protocollo aggiuntivo all'ALC (protocollo II) per estendere l'ALC anche a questi due nuovi Stati membri (UE-2), come già accaduto con l'UE-10. Il protocollo II relativo all'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania è entrato in vigore il 1° giugno 2009.

Con l'adesione della Croazia, avvenuta il 1° luglio 2013, l'UE ha completato la sua sesta tornata di allargamento. Come già per l'UE-10 e l'UE-2, anche l'estensione dell'ALC alla Croazia richiede la conclusione di un protocollo aggiuntivo (protocollo III).

2. Svolgimento e risultati dei negoziati

Nell'ambito dei negoziati concernenti l'estensione dell'ALC alla Croazia è stato adempiuto il mandato negoziale del Consiglio federale e gli obiettivi stabiliti sono stati pienamente raggiunti. I negoziatori sono tra l'altro riusciti a migliorare nettamente il meccanismo della clausola di salvaguardia: in particolare, è stata trovata una soluzione per eliminare l'effetto di aggiramento attraverso i permessi L nel caso in cui le condizioni per invocare la clausola di salvaguardia siano soddisfatte solo per i permessi B e viceversa.

I negoziati con l'UE miravano inoltre a definire, analogamente ai protocolli I e II, disposizioni transitorie adeguate per introdurre la libera circolazione delle persone con la Croazia in modo graduale e controllato. Complessivamente il periodo durante il quale la Svizzera può, a determinate condizioni, limitare l'accesso dei cittadini croati al mercato del lavoro svizzero è di 10 anni, come per i protocolli I e II. Il miglioramento del meccanismo della clausola di salvaguardia ha tuttavia consentito di migliorare il contenuto del periodo di 10 anni del protocollo III rispetto ai protocolli I e II. Conformemente al regime transitorio applicato agli Stati dell'UE-10 e dell'UE-2 secondo i protocolli I e II all'ALC, anche per i cittadini croati è previsto un accesso a tappe al mercato del lavoro svizzero.

Qui di seguito sono descritte le principali differenze rispetto ai protocolli I e II (cfr. anche i commenti al cap. 3.1).

- Miglioramento del meccanismo della clausola di salvaguardia: se sono raggiunte le condizioni quantitative per invocare la clausola di salvaguardia per una categoria di permessi (B o L), la clausola di salvaguardia può essere invocata al tempo stesso anche per l'altra categoria di permessi (B e L). Nel caso dell'applicazione della clausola di salvaguardia nei confronti degli Stati dell'Europa dell'Est dell'UE-8 nel 2012/2013, per esempio, senza l'effetto di aggiramento sarebbe stato possibile concedere circa 1000 permessi in meno.

- Regime transitorio: analogamente ai protocolli I e II, il periodo transitorio resta di sette anni (2+3+2) a partire dall'entrata in vigore del protocollo III. La Svizzera può tuttavia avvalersi degli ultimi due anni solo se il Comitato misto approva la proroga all'unanimità. In assenza di tale approvazione è possibile invocare la clausola di salvaguardia per altri cinque anni dopo la scadenza del periodo transitorio di cinque anni (2+3); in caso contrario, e cioè se è possibile sfruttare integralmente i sette anni del periodo transitorio, la clausola di salvaguardia può essere invocata solo per altri tre anni. Di fatto, il regime transitorio ha dunque una durata complessiva di 10 anni (7 anni di periodo transitorio e 3 anni di clausola di salvaguardia o 5 anni di periodo transitorio e 5 anni di clausola di salvaguardia). Ciò corrisponde ai regimi transitori dei protocolli I e II. Le modifiche apportate al meccanismo della clausola di salvaguardia hanno tuttavia consentito di migliorare il contenuto del **regime transitorio di 10 anni** del protocollo III rispetto a quello dei protocolli I e II.
- Contingenti (periodo transitorio): dal quinto al settimo anno dopo l'entrata in vigore del protocollo III, i contingenti vengono leggermente aumentati rispetto ai calcoli *pro rata*.
- Calcolo del valore soglia (clausola di salvaguardia): durante il sesto e il settimo anno, per invocare la clausola di salvaguardia (valore soglia) è determinante unicamente l'anno precedente (finora: media degli ultimi tre anni).
- Entità dei contingenti (clausola di salvaguardia): se viene invocata la clausola di salvaguardia, il contingente relativo all'anno successivo per i permessi di dimora B corrisponde al 105 per cento della media dell'anno in corso e dei due anni precedenti, mentre quello per i permessi per dimoranti temporanei L è pari al 110 per cento.

Il risultato dei negoziati è confluito in un protocollo III all'ALC, che è stato siglato il 15 luglio 2013. Il protocollo definisce principalmente le modalità del periodo transitorio, imperniato sul principio di reciprocità, e la fissazione di contingenti progressivi. I negoziati sono stati incentrati anche sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II ALC, cfr. allegato II del protocollo III) e sul riconoscimento dei diplomi (allegato III ALC, cfr. allegato III del protocollo III), che a loro volta sono parte integrante dell'ALC (art. 15 ALC).

Allo scadere del regime transitorio, in Svizzera i cittadini croati beneficeranno dello stesso trattamento riservato alle altre parti contraenti. I termini e i contingenti negoziati garantiranno un'apertura controllata del mercato del lavoro.

3. Disposizioni materiali del protocollo III

3.1. Parte generale

Struttura: il presente protocollo III poggia su una struttura sostanzialmente paragonabile a quella dei protocolli I e II. La parte principale disciplina il periodo transitorio per quanto riguarda il mantenimento delle restrizioni nazionali relative al mercato del lavoro (contingenti, priorità dei lavoratori indigeni e controllo delle condizioni salariali e lavorative). L'allegato I riguarda le misure transitorie per l'acquisto di terreni agricoli. L'allegato II disciplina il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e l'allegato III il riconoscimento dei diplomi con la Croazia.

In virtù dell'articolo 1 capoverso 2 del protocollo III, i cittadini croati beneficeranno delle disposizioni dell'ALC secondo le condizioni e i termini definiti in questo protocollo. Lo statuto giuridico dei cittadini croati sarà retto dall'ALC, fatte salve le disposizioni transitorie previste nel protocollo III per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro. Ciò concerne tra l'altro la non discriminazione nel campo d'applicazione dell'accordo (parità di trattamento con i cit-

tadini indigeni), il diritto di soggiorno per le persone che non esercitano un'attività lucrativa, il diritto al ricongiungimento familiare, la mobilità professionale e geografica nonché la durata di validità dei permessi di dimora.

Periodo transitorio: in linea di massima si applica un periodo transitorio di sette anni (soluzione 2+3+2) dall'entrata in vigore del protocollo III. In una prima fase, la Svizzera manterrà le sue restrizioni nazionali relative al mercato del lavoro nei confronti della Croazia per un periodo di due anni a partire dall'entrata in vigore del protocollo III. Prima della conclusione di questa fase, la Svizzera notificherà al Comitato misto Svizzera-UE istituito dall'ALC se intende mantenere le restrizioni all'accesso al mercato del lavoro anche per una seconda fase della durata di tre anni. In caso di gravi perturbazioni del mercato del lavoro o dell'economia o se sussiste un potenziale rischio di perturbazioni, le prescrizioni nazionali potranno poi essere mantenute per altri due anni, a condizione che il Comitato misto Svizzera-UE approvi tale proroga.

Una volta scaduto il periodo transitorio, durante un determinato periodo la Svizzera avrà la possibilità di ricorrere a una clausola di salvaguardia unilaterale. In caso di forte crescita dell'immigrazione potrà così reintrodurre dei contingenti senza temere in misure di ritorsione da parte dell'UE. La clausola di salvaguardia potrà essere applicata per tre anni al termine del periodo transitorio di sette anni (2+3+2) oppure per cinque anni in caso di periodo transitorio di cinque anni (2+3). Come finora, la clausola di salvaguardia potrà essere invocata soltanto nel secondo anno successivo al periodo transitorio regolare. Il regime transitorio dura quindi complessivamente 10 anni dall'entrata in vigore del protocollo III. È inoltre stato nettamente migliorato il meccanismo della clausola di salvaguardia: nel nuovo protocollo è infatti stato possibile eliminare l'effetto di aggiramento della clausola di salvaguardia, come per esempio un ripiego sui permessi L in caso di invocazione della clausola di salvaguardia soltanto per i permessi B o viceversa. Di conseguenza, in caso di adempimento delle condizioni quantitative di una categoria di permessi, per la Croazia la clausola di salvaguardia sarà applicabile anche all'altra categoria di permessi. Il contingente per l'anno successivo in caso di applicazione della clausola di salvaguardia è pari al 105 per cento della media dell'anno in corso e dei due anni precedenti per i permessi di dimora B e al 110 per cento per i permessi per dimoranti temporanei L. L'inclusione dell'anno in corso nel calcolo dei nuovi contingenti permette di eliminare un'annosa differenza di calcolo con la Commissione europea.

Contingenti: per la Svizzera sono stati negoziati contingenti progressivi annuali. Secondo l'articolo 2 lettera b numero 3c del protocollo, il primo anno potranno essere rilasciati a cittadini croati in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa 54 permessi di dimora B e 543 permessi per dimoranti temporanei L. Nei primi quattro anni questi contingenti saranno aumentati progressivamente ogni anno conformemente al calcolo *pro rata* applicato finora. Dal quinto al settimo anno essi verranno leggermente aumentati rispetto ai calcoli *pro rata* precedenti in seguito al già citato miglioramento della clausola di salvaguardia volto a eliminare l'effetto di aggiramento attraverso i permessi L (quinto anno: 250 permessi B e 2000 permessi L; sesto anno: 260 permessi B e 2100 permessi L; settimo anno: 300 permessi B e 2300 permessi L).

Per alcune categorie di lavoratori sono state negoziate condizioni specifiche applicabili durante il periodo transitorio. I lavoratori ammessi per quattro mesi, i prestatori di servizi, i lavoratori indipendenti e i contingenti autonomi erano già oggetto di soluzioni separate nei protocolli I e II. Su questi punti, il protocollo III non apporta quindi nulla di nuovo e si allinea ai protocolli I e II.

Lavoratori ammessi per una durata fino a quattro mesi: in base all'articolo 2 lettera b numero 2c del protocollo III, la Svizzera manterrà la regolamentazione attuale per quanto riguarda l'ammissione di lavoratori per una durata massima di quattro mesi. Conformemente all'articolo 19 capoverso 4 lettera a dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201), le attività lucrative di una durata fino a quattro mesi rimarranno escluse dai contingenti, mentre i requisiti concernenti le qualifiche professionali saranno mantenuti. L'accesso al mercato del lavoro di lavoratori temporanei poco qualificati sarà possibile a condizione che siano disponibili contingenti di permessi per dimoranti temporanei.

Prestatori di servizi: la soluzione settoriale è stata discussa con le parti sociali. Secondo i dati della SECO, con le presenti disposizioni i settori più sensibili resteranno maggiormente protetti. La Svizzera potrà continuare ad applicare, nella misura prevista dalle disposizioni dei protocolli I e II all'ALC, restrizioni all'ammissione dei prestatori di servizi (priorità dei lavoratori indigeni, controllo dei salari e criteri relativi alla qualifica professionale elevata) nei settori dell'edilizia (settore edile principale e rami accessori dell'edilizia), dell'orticoltura, della pulizia in aziende nonché dei servizi di sorveglianza e di sicurezza (art. 2 lett. b n. 2c del protocollo III).

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

Attuale regolamentazione autonoma fino all'entrata in vigore del protocollo III: fino all'entrata in vigore del protocollo III, i cittadini croati rimangono assoggettati alla regolamentazione applicabile ai cittadini degli Stati terzi secondo la legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS 142.20) e l'OASA. Nel periodo compreso tra la data della firma del protocollo III e la sua entrata in vigore, la Svizzera si è impegnata su base autonoma a mettere a disposizione della Croazia contingenti preferenziali. In base alla decisione contenuta in una dichiarazione comune allegata al protocollo III, i cittadini croati potranno beneficiare di un contingente di 50 unità di permessi B e 450 unità di permessi L.

3.2. Regime transitorio per l'acquisto di terreni agricoli (allegato I del protocollo III all'ALC)

Nell'ambito dei negoziati di adesione tra l'UE e la Croazia, per quest'ultima sono state ammesse misure transitorie concernenti l'acquisto di terreni agricoli e residenze secondarie. Durante un periodo prestabilito, la Croazia potrà conservare o, se necessario, introdurre un divieto o delle restrizioni per quanto riguarda tali acquisti da parte di stranieri non residenti in Croazia. Il termine fissato per i terreni agricoli è di sette anni, quello per le residenze secondarie è di cinque anni.

La Svizzera riprende integralmente le restrizioni per un periodo di sette (al massimo dieci) anni nell'ambito del protocollo III (allegato I) senza riservarsi le stesse misure. Il termine inizia a decorrere con l'entrata in vigore del protocollo. Non si tratta quindi di un regime reciproco. Per l'acquisto di immobili in Svizzera, tuttavia, le disposizioni della legge federale del 16

dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; RS 211.412.41, detta anche «Lex Koller») sono applicabili ai cittadini croati così come ai cittadini dell'UE-27 e agli svizzeri domiciliati all'estero. Non è pertanto necessario adeguare la LAFE al protocollo III. Secondo la LAFE vigente, l'acquisto di una residenza secondaria, al pari di un'abitazione di vacanze, è soggetto ad autorizzazione e a contingenti. Inoltre, tale autorizzazione può essere ottenuta soltanto a condizioni ben precise. D'altra parte, benché l'acquisto di terreni agricoli da parte di persone all'estero non sia più soggetto alle restrizioni della Lex Koller, la legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR; RS 211.412.11) limita l'acquisto di terreni agricoli in generale, indipendentemente dalla nazionalità e dal domicilio, con l'applicazione del principio del «coltivatore diretto», che rende praticamente impossibili gli acquisti da parte di persone provenienti dalla Croazia, dal momento che la Croazia 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 rientra in tale quadro e non introduce un regime speciale su questo punto.

3.3. Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II del protocollo III all'ALC)

3.3.1. Situazione iniziale

In virtù dell'ALC, dal giugno 2002 le relazioni tra la Svizzera e l'UE in materia di sicurezza sociale sono disciplinate dalle relative norme di coordinamento dell'UE. Queste ultime sono contenute nei regolamenti (CE) n. 883/2004¹ (disposizioni di diritto materiale) e 987/2009² (disposizioni di applicazione) e riguardano tutti i rami di assicurazione tradizionali. «Coordinamento» significa che gli Stati contraenti devono rispettare, nell'applicazione delle loro leggi sulle 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 malattia e infortuni) in caso di contesti transfrontalieri, ma che per il resto sono liberi di impostare le loro leggi in base alle loro esigenze. I punti essenziali delle norme di coordinamento e le particolarità strutturali dell'ALC sono descritti nel messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (FF 1999 5092).

3.3.2. Obiettivo e svolgimento dei negoziati

Lo scopo dei negoziati era quello di integrare la Croazia nel coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale esistente tra la Svizzera e l'UE. Tale coordinamento doveva attenersi alle stesse norme 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.

¹ GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1; modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 (GU L 284 del 30.10.2009, pag. 43); RS 0.831.109.268.1

² GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1; RS 0.831.109.268.11

3.3.3. Risultati dei negoziati

3.3.3.1. In generale

Attraverso il protocollo III, la Croazia diventa parte contraente dell'ALC e l'allegato II dell'ALC concernente la sicurezza sociale è esteso anche alla Croazia. L'allegato II è modificato in modo da integrare il regolamento (CE) n. 517/2013, che adegua i regolamenti (CE) 883/2004 e 987/2009. La convenzione bilaterale di sicurezza sociale³ 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 quindi applicabile ai casi che non sono 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, ad eccezione delle disposizioni transitorie concernenti l'assicurazione contro la disoccupazione (cfr. cap. 3.3.3.2 – Assicurazione contro la disoccupazione).

3.3.3.2. Le norme di coordinamento e le loro ripercussioni per le assicurazioni sociali svizzere

I principi di coordinamento dell'UE e le loro ripercussioni per le assicurazioni sociali svizzere sono commentati in dettaglio nel messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (FF 1999 5092, n. 273.22 e 273.23). L'allegato II ALC è stato nel frattempo modificato da tre decisioni del Comitato misto: la decisione n. 2/2003 del 15 luglio 2003 (RU 2004 1277), la decisione n. 1/2006 del 6 luglio 2006 (RU 2006 5851) e la decisione n. 1/2012 del 31 marzo 2012 (RU 2012 2345). Qui di seguito sono menzionate unicamente le disposizioni dell'ALC interessate dalla presente estensione.

Assicurazione malattie

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

Assicurazione vecchiaia e superstiti

L'ALC obbliga la Svizzera ad autorizzare i cittadini degli Stati membri dell'UE, in virtù del principio della parità di trattamento, ad affiliarsi all'AVS/AI facoltativa. In occasione della revisione dell'assicurazione facoltativa, il Parlamento ha deciso di abolire la possibilità di affiliarsi a questa assicurazione per le persone residenti nell'UE. Dall'entrata in vigore del protocollo III all'ALC questa disposizione si applica pertanto 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 regolamentazione istituita dall'ALC, il versamento in contanti della prestazione di uscita dal regime obbligatorio di assicurazione al momento in cui la persona assicurata lascia la Svizzera non è più possibile una volta scaduto il periodo transitorio di cinque anni, ovvero a partire dal 1° giugno 2007, se l'assicurato è affiliato obbligatoriamente a un'assicurazione pensione in uno Stato membro dell'UE. La Croazia sarà interessata da questa norma a partire dall'entrata in vigore del protocollo III, senza alcun nuovo periodo transitorio.

³ Convenzione di sicurezza sociale del 9 aprile 1996 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Croazia; RS 0.831.109.291.1

Assicurazione contro la disoccupazione

Per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione, le disposizioni che la Svizzera applica attualmente ai cittadini dell'UE-27 saranno valide anche per i cittadini croati. È stato negoziato un periodo transitorio di sette anni, simile a quelli in vigore con l'UE-15, l'UE-10 e l'UE-2, durante il quale i cittadini croati titolari di un permesso per dimoranti temporanei (permesso L UE/AELS) non potranno, in caso di disoccupazione, computare i periodi di assicurazione effettuati in un altro Stato dell'UE per poter far valere il diritto a prestazioni di disoccupazione in Svizzera. I contributi di disoccupazione versati da queste persone in Svizzera saranno invece retrocessi al Paese d'origine.

3.3.4. Ripercussioni

3.3.4.1. Ripercussioni finanziarie

Con i suoi 4,3 milioni di abitanti, la Croazia ha una popolazione relativamente modesta. Alla fine del 2012 in Svizzera vivevano appena 34 000 cittadini croati. Nel registro degli assicurati della Centrale di compensazione di Ginevra sono iscritti 54 600 cittadini croati (di cui 38 400 in età compresa tra 15 e 65 anni).

Al termine del periodo transitorio, queste cifre potrebbero aumentare in seguito alla progressiva apertura del mercato del lavoro fino alla completa libera circolazione. Al momento è pertanto difficile stimare le ripercussioni della libera circolazione sulle relazioni con la Croazia e sull'andamento dei costi delle assicurazioni sociali. Esse dipendono da numerosi fattori. Le cifre riportate qui di seguito danno un'idea delle possibili ripercussioni finanziarie. Occorre precisare che, in generale, rispetto alle spese annuali complessive delle assicurazioni sociali svizzere, tali ripercussioni saranno limitate. Le ripercussioni finanziarie di questa estensione saranno esigue anche in confronto ai costi generati oggi dall'applicazione dell'ALC. Va inoltre osservato che l'arrivo di lavoratori stranieri sul mercato del lavoro svizzero ha ripercussioni positive sui rami delle assicurazioni sociali finanziati secondo il principio di ripartizione. Poiché, tuttavia, prima o poi i contributi e i premi danno diritto a prestazioni, è presumibile che, nel complesso, il coordinamento del nostro sistema di assicurazioni sociali con quelli dei nuovi Stati membri comporterà un leggero aumento delle spese delle assicurazioni. Le ripercussioni finanziarie sulla sicurezza sociale svizzera non devono peraltro essere considerate in modo isolato, 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 nell'ambito del rimborso dei costi sono a carico della Confederazione. I relativi costi supplementari annuali sono difficili da stimare in quanto dipendono dal volume degli anticipi. In base alle esperienze effettuate finora con l'ALC tali costi supplementari dovrebbero tuttavia essere esigui.

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 di assicurati residenti in Croazia dovrebbe essere trascurabile.

Previdenza per la vecchiaia e i superstiti e invalidità

Come già indicato, per le assicurazioni sociali che, come l'AVS/AI, sono finanziate secondo il principio di ripartizione, l'arrivo di lavoratori stranieri reso possibile dall'estensione dell'ALC produrrà inizialmente effetti positivi. I costi supplementari che interverranno in un secondo

tempo derivano principalmente dal versamento di rendite AVS/AI all'estero. Nel caso della Croazia, il versamento di rendite all'estero è già previsto dalla convenzione bilaterale di sicurezza sociale, fatta eccezione per i quarti di rendita dell'AI. Non sono quindi previsti costi supplementari.

Per quanto i costi supplementari dovuti all'esportazione di quarti di rendita, le esperienze maturate indicano che 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 limitati e quindi rappresentare costi relativamente 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 solo se dispongono di mezzi sufficienti per sopperire ai propri bisogni.

Assicurazione contro gli infortuni

In questo settore, gli interessi sugli anticipi accordati in Croazia nell'ambito del rimborso dei costi sono a carico della Confederazione. I costi supplementari in seguito all'adesione della Croazia dovrebbero comunque essere trascurabili. Quanto agli eventuali costi supplementari dovuti alle indennità per malattia professionale, non è possibile stimarli: le esperienze effettuate finora 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 i costi previsti in materia di assicurazione contro la disoccupazione non si sono confermati. Non bisogna pertanto temere un aumento considerevole dei costi dell'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 per dimoranti temporanei), i costi supplementari netti (spese supplementari meno contributi supplementari riscossi) non dovrebbero superare i 2 milioni di franchi svizzeri nel caso in cui i contingenti fossero utilizzati integralmente. Allo scadere del periodo transitorio, quando i contingenti raggiungeranno 300 unità per i permessi di dimora e 2300 unità per i permessi per dimoranti temporanei, i costi supplementari netti non dovrebbero superare i 4 milioni di franchi nel caso in cui i contingenti fossero utilizzati integralmente. Queste cifre includono i rimborsi alla Croazia dei contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione dei lavoratori con contratti di durata inferiore a un anno (ossia circa 1 milione di franchi svizzeri all'inizio del periodo transitorio e 2 milioni al termine di quest'ultimo).

Assegni familiari

Diritto federale: saranno esportati anche gli assegni per l'economia domestica versati ai lavoratori agricoli la cui famiglia risiede in Croazia. Le ripercussioni 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 lavoratori croati andrebbe a scapito dei cittadini di altri Stati dell'UE.

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

3.3.4.2. Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il protocollo III estende 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 da organismi di collegamento con l'estero, non necessitano di personale supplementare. Anche l'Istituzione comune LAMal non prevede alcun fabbisogno di personale supplementare per l'applicazione delle riduzioni dei premi a favore di beneficiari di rendite e dei loro familiari; lo stesso dicasi per gli altri compiti che le sono attribuiti in base all'articolo 18 capoversi 2bis - 2quater LAMal (decisioni in merito a domande di esenzione dall'obbligo di assicurazione, affiliazione d'ufficio a un assicuratore, sostegno fornito ai Cantoni nell'applicazione della riduzione dei premi).

3.4. Adeguamenti legislativi necessari

Sicurezza sociale: Trasposizione generale

Affinché le disposizioni sul coordinamento previste dall'ALC si applichino a complemento delle disposizioni di legge nazionali e, in caso di disposizioni divergenti, prevalgano, in ogni legge concernente le assicurazioni sociali è stato precisato che occorre tenere conto dell'accordo e degli atti giuridici in esso designati (cfr. messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali, n. 275.211). In tutte le leggi interessate, queste cosiddette disposizioni di rinvio devono essere completate in modo tale che le stesse regolamentazioni siano applicabili anche alla Croazia.

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, l'allegato II ALC è stato adeguato da tre decisioni del Comitato misto: la decisione n. 2/2003 del 15 luglio 2003 (RU 2004 1277), la decisione n. 1/2006 del 6 luglio 2006 (RU 2006 5851) e la decisione n. 1/2012 del 31 marzo 2012 ([RU 2012 2345](#)). Un quarto aggiornamento dell'allegato II ALC è in preparazione.

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

Non ha tuttavia potuto aggiornare i rinvii all'allegato II ALC, nonché agli atti giuridici menzionati in quest'ultimo, contenuti nelle leggi concernenti le assicurazioni sociali, non essendo competente.

Lo stesso vale per l'appendice 2 dell'allegato K della Convenzione AELS, che finora è stato aggiornato a due riprese. È previsto un terzo aggiornamento, che richiederà anche un adeguamento dei riferimenti al diritto comunitario nelle leggi concernenti le assicurazioni sociali.

Per questi motivi la disposizione di rinvio nelle leggi concernenti le assicurazioni sociali è stata riformulata. Al capoverso 1 è prevista una designazione più precisa del diritto applicabile mediante un riferimento al campo d'applicazione personale, agli atti giuridici comunitari applicabili e alla versione dell'allegato II ALC applicabile alla Svizzera. Questa formulazione comprende l'estensione a nuovi Stati membri, come la Croazia.

Sono ora menzionati i regolamenti (CE) n. 883/2004 e 987/2009, in cui sono stati aggiornati i principi di coordinamento dei regolamenti (CEE) n. 1408/71 e 574/72, applicabili alla Svizzera a partire dal terzo aggiornamento dell'allegato II ALC. Nella misura in cui vi si fa riferimen-

to nei regolamenti (CE) n. 883/2004 o n. 987/2009 o entrano in gioco casi del passato, l'allegato II ALC continua tuttavia a rimandare ai regolamenti (CEE) n. 1408/71 e 574/72.

Al contempo è riformulato anche il capoverso 2 concernente l'appendice 2 dell'allegato K della Convenzione AELS; nelle relazioni tra la Svizzera e i suoi partner dell'AELS restano tuttavia determinanti i regolamenti (CEE) n. 1408/71 e 574/72.

È inoltre previsto un nuovo capoverso 3 che autorizza il Consiglio federale ad adeguare autonomamente i riferimenti agli atti giuridici comunitari ai capoversi 1 e 2 della disposizione di rinvio nelle leggi concernenti le assicurazioni sociali non appena saranno modificati l'allegato II ALC o l'appendice 2 dell'allegato K della Convenzione AELS.

Il capoverso 4 precisa che tutte le espressioni che si riferiscono a Stati membri dell'UE nelle leggi concernenti le assicurazioni sociali designano gli Stati contraenti a cui è applicabile l'ALC.

Le modifiche descritte riguardano le seguenti disposizioni di legge:

- art. 153a della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10);
- art. 80a della legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20);
- art. 32 della legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC; RS 831.30);
- art. 95a della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10);
- art. 115a della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20);
- art. 23a della legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1);
- art. 24 della legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (LAFam; RS 836.2);
- art. 89a della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40);
- art. 25b della legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LFLP; RS 831.42);
- art. 121 della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI; RS 837.0).

Qui di seguito sono illustrate le modifiche particolari della LAVS.

Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10)

Assicurazione facoltativa: in occasione della revisione dell'assicurazione AVS/AI facoltativa, il Parlamento ha deciso di sopprimere questa assicurazione sul territorio della CE. Con l'entrata in vigore del protocollo relativo all'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 occorre inserire nella LAVS una nuova disposizione transitoria (cfr. messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, n. 5.2.1.2). Secondo il capoverso 1 di questa disposizione transitoria, le persone già assicurate a titolo facoltativo in Croazia al momento dell'entrata in vigore del protocollo restano assicurate per un massimo di altri sei anni consecutivi. Le persone che al momento della revisione della legge hanno già compiuto 50 anni possono tuttavia rimanere assicurate fino al raggiungimento dell'età legale di pensionamento.

Il capoverso 2 disciplina le prestazioni assistenziali per i cittadini svizzeri. Le prestazioni il cui diritto è sorto prima dell'entrata in vigore di queste modifiche continueranno ad essere concesse finché non saranno adempiute le condizioni in materia di redditi. Gli importi non verranno tuttavia più aumentati.

3.5. Riconoscimento delle qualifiche professionali (allegato III del protocollo III all'ALC)

3.5.1. Introduzione

A partire dalla sua adesione, la Croazia partecipa a pieno titolo al sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali. Essa applica pertanto in primo luogo la direttiva 2005/36/CE⁴ relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali come pure le direttive relative agli avvocati⁵ e ai prodotti tossici⁶, atti iscritti nell'allegato III ALC concernente il riconoscimento delle qualifiche professionali. L'atto di adesione della Croazia ha modificato la direttiva 2005/36/CE⁷ su due punti relativi alle professioni sanitarie e le direttive menzionate sono state modificate, all'interno dell'UE, dalla direttiva 2013/25/UE⁸, che designa in particolare i diplomi croati che devono essere riconosciuti automaticamente nell'UE (regime applicabile ai medici, ai dentisti, ai farmacisti, ai veterinari, agli infermieri, alle ostetriche, agli architetti e agli avvocati alle condizioni stabilite dalle direttive corrispondenti). Per tenere conto dell'adesione della Croazia e delle relative modifiche legislative intervenute nell'UE è pertanto necessario rivedere l'allegato III.

3.5.2. Risultato dei negoziati

I negoziati si sono concentrati sui diplomi croati concernenti le professioni sanitarie che la Svizzera dovrà riconoscere automaticamente in base alla direttiva 2005/36. La Svizzera ha potuto verificare gli sforzi compiuti dalla Croazia per rendere le sue formazioni eurocompatibili. Ad eccezione di alcuni diplomi di ostetrica esclusi dalla libera circolazione delle persone

⁴ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22, nella versione in vigore secondo l'Accordo sulla libera circolazione delle persone e la Convenzione AELS riveduta

⁵ Direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, GU L 78 del 26.3.1977, pag. 17, e direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, GU L 77 del 14.3.1998, pag. 36

⁶ Direttiva 74/556/CEE del Consiglio, del 4 giugno 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, GU L 307 del 18.11.1974, pag. 1, e direttiva 74/557/CEE del Consiglio, del 4 giugno 1974, relativa all'attuazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi nel settore delle attività non salariate e delle attività di intermediari attinenti al commercio ed alla distribuzione dei prodotti tossici, GU L 307 del 18.11.1974, pag. 5

⁷ Art. 23 par. 5 [nuovo] (diritti acquisiti delle professioni sanitarie) e 43b [nuovo] (esclusione di determinate categorie di ostetriche dal regime di riconoscimento automatico)

⁸ Direttiva del Consiglio, del 13 maggio 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 10.6.2013, pag. 368

a causa del livello di formazione troppo basso⁹, tutte le formazioni sanitarie croate raggiungono un livello qualitativo sufficiente.

Per la maggior parte delle altre professioni, il sistema generale di riconoscimento offre alla Svizzera la possibilità di confrontare i diplomi croati con i suoi requisiti e, in caso di differenze sostanziali nelle formazioni, di esigere misure di compensazione, rendendo così superflua qualsiasi disposizione particolare nell'allegato III del protocollo III.

3.5.3. Contenuto dell'allegato III del protocollo III

L'allegato III del protocollo adegua l'allegato III dell'ALC in modo da recepire gli atti dell'UE relativi al riconoscimento dei diplomi croati e integra le modifiche descritte al capitolo 3.3.1, adeguando i riferimenti alla direttiva 2005/36/CE menzionati sopra (segnatamente con l'aggiunta di due articoli mancanti) e inserendo un riferimento alla direttiva 2013/25/UE.

3.5.4. Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'estensione dell'ALC alla Croazia genererà un aumento dei dossier da trattare sin dall'entrata in vigore del protocollo. A partire a tale data, infatti, i cittadini croati potranno chiedere il riconoscimento delle loro qualifiche professionali, anche se non dispongono di un'unità di contingente. Una valutazione precisa delle risorse supplementari necessarie sarà effettuata più avanti.

4. Procedure di conclusione e di approvazione sul piano nazionale e internazionale

Dopo la firma delle parti contraenti, per poter entrare in vigore il protocollo III dovrà essere approvato e ratificato conformemente alle procedure interne delle parti. In Svizzera, il protocollo III dovrà essere approvato dall'Assemblea federale. Il relativo decreto federale sottostà a referendum facoltativo.

⁹ Cfr. il nuovo art. 43b inserito nella direttiva 2005/36/CE mediante l'atto di adesione della Croazia. Neanche la Svizzera dovrà riconoscere tali diplomi.