



6 dicembre 2019

Accordo tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sui diritti dei cittadini in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea e dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

Indice

1. Contesto	3
1.1. Quadro della situazione	3
1.2. Contenuto del progetto	3
1.2.1. Accordo	3
1.2.2. Revisione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE)	4
1.2.3. Revisione della legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA) ..	4
2. Svolgimento della procedura di consultazione e panoramica dei risultati	5
2.1. Osservazioni preliminari.....	5
2.2. Sintesi dei risultati della procedura di consultazione	5
2.3. Risultati relativi all'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini	6
2.4. Risultati relativi all'attuazione dell'Accordo.....	8
2.5. Risultati relativi alla legge federale sull'acquisto di immobili da parte di persone all'estero (LAFE)	9
2.6. Risultati relativi alla legge federale sugli avvocati (LLCA)	9
3. Elenco degli organismi che hanno risposto	10

1. Contesto

1.1. Quadro della situazione

Gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE cesseranno di essere applicabili alle relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito dopo l'uscita di quest'ultimo dall'UE. Nel settore della migrazione occorre rimpiazzare, per quanto possibile, la base legale attuale, ossia l'Accordo concluso tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone¹ (ALC).

Conformemente alla strategia «Mind the gap»² del Consiglio federale, la Svizzera ha concluso con il Regno Unito un accordo che mira a tutelare i diritti che i cittadini britannici e svizzeri hanno acquisito o stanno attualmente acquisendo in virtù dell'ALC. L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sui diritti dei cittadini in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea e dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (di seguito: Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini) è stato approvato dal Consiglio federale il 19 dicembre 2018 e firmato a Berna il 25 febbraio 2019.

La procedura di consultazione si è svolta dal 22 marzo al 29 maggio 2019. È stata abbreviata a due mesi perché non poteva ancora essere scartata un'uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo di recesso nella primavera del 2019.

L'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini si applicherà a prescindere dall'esito dei negoziati tra l'UE e il Regno Unito: nel caso in cui l'UE e il Regno Unito non stipulino un accordo di recesso, si applicherà in via provvisoria, mentre in presenza di un accordo di recesso, entrerà in vigore alla fine del periodo di transizione convenuto tra il Regno Unito e l'UE.

1.2. Contenuto del progetto

1.2.1. Accordo

L'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini copre i tre allegati dell'ALC: la libera circolazione delle persone (allegato I), il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II) e il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali (allegato III).

L'Accordo tutela i diritti che i cittadini svizzeri e britannici e i loro familiari hanno acquisito o stanno acquisendo in virtù dell'ALC in qualità di lavoratori subordinati (frontalieri inclusi), autonomi (frontalieri inclusi), prestatori di servizi o persone che non esercitano un'attività economica.

Esso riprende le disposizioni dell'ALC, senza ampliare i diritti che vi figurano né crearne di nuovi. Su certi punti della libera circolazione delle persone (allegato I) è più restrittivo dell'ALC e rinvia alla legislazione nazionale, soprattutto per quanto riguarda il diritto al ricongiungimento familiare del futuro coniuge, l'ottenimento dello status di soggiorno permanente, il carattere costitutivo del permesso di soggiorno, l'introduzione della possibilità di esaminare sistematicamente il casellario giudiziale e la limitazione del diritto di soggiorno in virtù del diritto nazionale, nonché le prestazioni di servizi.

Per quanto concerne il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (allegato II), viene assicurato il mantenimento dei diritti acquisiti o in fase di acquisizione, anche se saranno necessari adeguamenti in caso di uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo di recesso.

¹ RS 0.142.112.681

² www.dfae.admin.ch > DAE - Home > Negoziati e temi aperti > Temi aperti > Brexit > Brexit: scheda informativa.

Nel campo del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali (allegato III), i diritti acquisiti sono garantiti. È previsto un periodo transitorio di quattro anni per la tutela dei diritti in fase di acquisizione, decorso il quale si applicherà il diritto nazionale.

Per contro, l'Accordo non si applica ai cittadini svizzeri e britannici che intendono fare il loro ingresso nel territorio dell'altra Parte, soggiornarvi o svolgervi un'attività economica dopo la cessazione dell'applicabilità dell'ALC tra i due Stati³.

L'applicazione dell'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini implicherà la presenza in Svizzera di due categorie distinte di cittadini britannici: quelli che hanno fatto il loro ingresso nel Paese in virtù delle disposizioni dell'ALC al tempo in cui questo trovava ancora applicazione nelle relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito e quelli che vi sono entrati dopo la cessazione dell'applicabilità dell'ALC. Una volta che i cittadini britannici saranno divenuti cittadini di uno Stato terzo in seguito all'uscita del Regno Unito dall'UE, la prima categoria possiederà diritti basati sull'ALC (Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini), mentre la seconda sarà sottoposta alla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione⁴ (LStrI).

Per stabilire questa distinzione e attuare l'Accordo, occorre modificare alcune ordinanze e leggi federali.

1.2.2. Revisione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero⁵ (LAFE)

Nel settore dell'acquisto di fondi l'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini permette ai cittadini britannici di mantenere i diritti che hanno già acquisito. Le modifiche apportate alla LAFE mirano a inserire un riferimento esplicito all'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini.

La creazione di due categorie di cittadini britannici in Svizzera deve figurare anche nelle disposizioni della LAFE. Gli adeguamenti redazionali degli articoli 5 e 7 garantiscono una migliore distinzione delle due categorie di cittadini che beneficiano o meno dell'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini.

1.2.3. Revisione della legge federale sulla libera circolazione degli avvocati⁶ (LLCA)

Analogamente alla LAFE, si tratta di una modifica minore dell'allegato I per garantire che i cittadini britannici conservino i diritti acquisiti nel settore della libera circolazione degli avvocati.

³ Questa situazione è trattata separatamente. Il 13 febbraio 2019 il Consiglio federale ha deciso regole di ammissione applicabili ai cittadini britannici in caso di assenza di un accordo di recesso. <https://www.ad-min.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-73962.html>

Il 17 aprile 2019 il Consiglio federale ha approvato un accordo temporaneo con il Regno Unito sull'ammissione al mercato del lavoro.

https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/aktuell/news/2019/ref_2019-04-170.html

⁴ RS 142.20. All'occorrenza e in caso di assenza di un accordo di recesso, saranno sottoposti all'accordo temporaneo tra la Svizzera e il Regno Unito sull'ammissione al mercato del lavoro.

⁵ RS 211.412.41

⁶ RS 935.61

2. Svolgimento della procedura di consultazione e sintesi dei risultati

2.1. Osservazioni preliminari

Il presente rapporto sui risultati della procedura di consultazione indica quali disposizioni dell'Accordo e dei progetti di revisione legislativa sono state accolte favorevolmente, negativamente o con scetticismo. Precisa, inoltre, se sono state proposte modifiche o se sono state formulate osservazioni particolari per l'attuazione dell'Accordo.

Si è ritenuto che i partecipanti che accolgono il progetto in generale accettino tutte le disposizioni, fatte salve quelle rigettate in modo esplicito. Allo stesso modo, si è ritenuto che i partecipanti che hanno respinto il progetto in generale rigettino tutte le disposizioni, fatte salve quelle accettate esplicitamente.

Il presente rapporto fornisce una sintesi dei risultati della consultazione. L'elenco dei partecipanti è riportato al numero 3. Per i dettagli si rimanda al testo originale dei pareri⁷.

2.2. Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

La consultazione è stata effettuata in virtù dell'articolo 3 capoverso 1 lett. c–e della legge sulla consultazione⁸ (LCo).

In totale sono pervenuti 34 pareri. Si sono espressi per scritto sul progetto 22 Cantoni, 3 partiti, un'associazione mantello delle città, 4 associazioni mantello dell'economia e 4 appartenenti ad altre cerchie interessate.

SG e **SZ** hanno espressamente rinunciato a prendere posizione.

AG, AI, OW e **SH** approvano l'Accordo e il disegno di decreto federale e non hanno formulato osservazioni particolari.

AR, BS, GL, NW, SO, TI, PLR, PSS, GastS, UCS e **USAM** approvano l'Accordo, menzionando vari motivi economici e politici.

BE, BL, GE, JU, VS, ZG, ZH, CP, economiesuisse, FER, HKBB e **USI** approvano esplicitamente la strategia del Consiglio federale, poiché permette di mantenere relazioni stabili con un partner economico importante e assicurare certezza giuridica ai cittadini svizzeri e alle imprese.

In via di principio, **UDC** si pronuncia a favore della strategia del Consiglio federale nella misura in cui tra la Svizzera e l'UE si continuerà ad applicare l'ALC.

BL, TI, PSS, economiesuisse, USI e **USS** menzionano o commentano il contenuto di alcune disposizioni dell'Accordo.

GE e **TI** formulano osservazioni sulle modifiche della LFAE.

TG e **VS** approvano l'Accordo e le revisioni di legge proposte, facendo osservazioni sull'attuazione dell'accordo. Anche **BE, FR, TI, VD** e **ZH** formulano commenti relativi all'attuazione dell'Accordo e alle modifiche delle relative ordinanze.

BL, HKBB, PSS, PLR, economiesuisse, USI e **FER** si esprimono in merito alla conclusione di un accordo bilaterale temporaneo e alle future relazioni tra la Svizzera e il Regno Unito.

⁷ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFGP

⁸ RS 172.061

PSS e **UDC** menzionano anche le relazioni con l'UE.

2.3. Pareri relativi all'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini

Osservazioni generali

AR giudica l'Accordo indispensabile per mantenere relazioni stabili con il Regno Unito, soprattutto in caso di uscita di quest'ultimo dall'UE senza accordo di recesso. **UCS** ritiene che l'Accordo costituisca una buona soluzione per arginare gli effetti negativi della Brexit nel settore della migrazione. **FER** approva la reattività del Consiglio federale nell'ambito di questo dossier, considerata la situazione eccezionale. Per **economiesuisse**, l'Accordo costituisce un successo in termini di politica economica estera. È importante che il Consiglio federale continui a informare, a intervalli regolari, gli attori economici sugli ultimi sviluppi di questo dossier.

GastS approva il mantenimento dello status quo nel settore della libera circolazione delle persone garantito da questo Accordo. Approva inoltre l'esonero dal visto per l'ingresso e l'uscita dei cittadini britannici, agevolazione particolarmente importante per il settore turistico.

PSS nota con interesse che i cittadini svizzeri nel Regno Unito sono trattati come cittadini europei e beneficiano quindi delle disposizioni della direttiva 2004/38/CE⁹. PSS approva l'Accordo, in quanto permette di tutelare i diritti dei cittadini svizzeri nel Regno Unito e si rammarica che non sia garantita reciprocità nel trattamento dei cittadini britannici in Svizzera. Dal punto di vista della politica europea, PSS è del parere che la conclusione di questo Accordo non invii un segnale positivo ai partner dell'UE. Il partito raccomanda al Governo svizzero la più grande moderazione possibile in relazione a questo Accordo nella sua politica estera.

UDC ritiene che l'Accordo sia dotato di mezzi adeguati per conseguire il suo obiettivo. In particolare valuta positivo il fatto che sia il comitato misto, e non un'istanza sovranazionale, a regolare le divergenze. L'Accordo permette di tutelare i diritti acquisiti dei cittadini svizzeri e britannici in modo temporaneo e senza ampliare la cerchia dei beneficiari.

Art. 10 – Ricongiungimento familiare (par. 1 lett. e n. iv)

BL fa rilevare che il rapporto esplicativo non fornisce alcuna spiegazione in merito alla disposizione che autorizza il ricongiungimento familiare del futuro coniuge alle condizioni previste dall'ALC fino a cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo. Per motivi di parità di trattamento, ritiene che il diritto nazionale dovrebbe applicarsi senza periodo transitorio.

⁹ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 apr. 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77–123.

Art. 16 – Casellario giudiziale (par. 1 lett. o) e art. 17 – Limitazioni del diritto di soggiorno

TI accoglie con favore la possibilità di verificare il casellario giudiziale quando viene presentata una domanda di permesso di soggiorno nonché l'applicazione più severa della riserva dell'ordine pubblico.

USI chiede che le autorità cantonali competenti non siano obbligate ad effettuare sistematicamente una verifica del casellario giudiziale prima di rilasciare un permesso di soggiorno. Non bisogna aumentare inutilmente gli oneri amministrativi per le imprese.

Art. 23 e 24 – Prestatori di servizi

Per motivi di certezza giuridica, **PSS** si rammarica che l'Accordo non contenga riferimenti diretti al rispetto della protezione dei salari e delle condizioni di lavoro né rinvii diretti alla legge sui lavoratori distaccati (LDist)¹⁰. **PSS** chiede che tali rinvii siano inseriti in modo esplicito nel messaggio del Consiglio federale indirizzato al Parlamento.

Economiesuisse fa rilevare la crescente importanza delle prestazioni di servizi per le imprese svizzere. Per garantire la certezza giuridica, è essenziale che il comitato misto proroghi il periodo di validità delle prestazioni di servizi coperte da questo Accordo per un ulteriore periodo di cinque anni.

USI chiede che anche i prestatori di servizi svizzeri attivi nel Regno Unito beneficino di un sistema efficace e rapido di autorizzazione, che sia equivalente alla procedura di annuncio prevista per le prestazioni di servizi in Svizzera. **USI** fa rilevare anche il fatto che i prestatori di servizi non coperti dall'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini saranno sottoposti al regime dell'Organizzazione mondiale del commercio¹¹ e chiede che la Svizzera usi il margine di manovra a sua disposizione per non penalizzare ulteriormente i prestatori di servizi del Regno Unito rispetto a quelli che beneficiano del regime dell'ALC. Inoltre, formula quesiti relativi al trasferimento del personale in seno a imprese internazionali.

Art. 25 – Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

USI sottolinea l'importanza del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per le imprese che distaccano i loro lavoratori nell'altro Paese: bisogna cercare di chiarire con il Regno Unito le questioni ancora irrisolte in merito a questo punto al fine di assicurare una tutela pari a quella attuale.

Art. 28 – Modifiche degli atti dell'UE

PSS approva la ripresa più dinamica del diritto dell'UE prevista soprattutto nel settore del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Osservazioni che non si riferiscono direttamente all'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini, ma a un accordo temporaneo con il Regno Unito concernente l'ammissione al mercato del lavoro nonché le relazioni bilaterali future

BL chiede che, per le relazioni future con il Regno Unito, si trovi una soluzione simile all'ALC, che garantisca gli interessi economici dei due Paesi.

¹⁰ RS 823.20

¹¹ Nel quadro dell'Accordo generale sul commercio dei servizi (AGCS o GATS).

PLR raccomanda di aumentare i contingenti di Stati terzi o di concludere un nuovo accordo bilaterale per facilitare l'ammissione al mercato del lavoro dei cittadini dei due Paesi in futuro. **USI** sottolinea il bisogno di stipulare un accordo bilaterale per poter derogare a certe condizioni di ammissione previste dalla LStrl. Pur giudicando positivo un accordo temporaneo a breve e medio termine in mancanza di un accordo di recesso, **economiesuisse** chiede che sia elaborata una soluzione che conservi i vantaggi dell'ALC a lungo termine.

Sebbene approvi la decisione del Consiglio federale del 13 febbraio 2019 di introdurre contingenti separati per i cittadini del Regno Unito, **PSS** ritiene che essa costituisca anche una discriminazione positiva a favore dei cittadini britannici. Si tratta infatti di una disparità di trattamento rispetto agli altri cittadini di Stati terzi.

Anche se questo Accordo costituisce una soluzione a breve e medio termine, **HKBB** ritiene che sia necessaria anche una soluzione a lungo termine per garantire il mantenimento della libera circolazione delle persone, così importante per l'economia regionale. HKBB chiede che il Consiglio federale continui a informare le cerchie economiche a intervalli regolari e in modo dettagliato in merito alle soluzioni previste.

FER sottolinea che le esigenze delle imprese svizzere, che si trovano ad affrontare una carenza di personale qualificato, devono essere prese in considerazione nell'elaborazione delle soluzioni future. FER riafferma il suo sostegno all'ALC e ribadisce la necessità di mantenere un mercato del lavoro aperto.

2.4. Pareri relativi all'attuazione dell'Accordo

TG chiede un'attuazione chiara e semplice delle disposizioni dell'Accordo, in particolare per quanto riguarda il rilascio e la proroga dei permessi di soggiorno. Ritiene che le procedure attuali siano sufficienti. Quando viene rilasciato un permesso di soggiorno, vanno privilegiate le notifiche automatiche mediante il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Va evitato il ricorso a permessi speciali e a menzioni che devono essere aggiunte manualmente dalle competenti autorità cantonali.

TI fa rilevare che i cambiamenti di status (art. 15 dell'Accordo) e il rinnovo dei titoli di soggiorno (art. 16 dell'Accordo) potrebbero implicare un carico di lavoro supplementare notevole per le autorità cantonali, le quali dovranno verificare se i cittadini britannici continuano a soddisfare i criteri dell'Accordo sui diritti acquisiti dei cittadini.

TI chiede che la Confederazione proponga soluzioni prima del 30 ottobre 2019 per evitare la coesistenza di procedure parallele, ossia il rilascio di titoli di soggiorno in formato cartaceo non biometrico e in formato carta di credito biometrica, con conseguenti oneri amministrativi elevati.

BE disapprova la creazione di due categorie di cittadini britannici in Svizzera, in quanto causerà oneri in termini finanziari e di personale per i Cantoni. **FR** sottolinea che queste nuove norme implicano un aumento della complessità e del lavoro per i servizi cantonali, in particolare per i servizi della sicurezza sociale, e questo malgrado l'effettivo limitato dei cittadini britannici sul suolo svizzero.

ZH sottolinea che l'eventuale carico finanziario supplementare legato all'attuazione dovrà essere ripartito in modo proporzionale tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. **TI** è favorevole all'aumento degli emolumenti per i permessi di soggiorno per compensare un'eventuale onere amministrativo addizionale.

JU ritiene che la creazione di queste nuove categorie e il derivante onere supplementare non debbano costituire un ostacolo all'approvazione del presente Accordo.

USI si rammarica per il fatto che un'uscita del Regno Unito senza accordo di recesso causerà la creazione di categorie diverse di cittadini britannici in Svizzera, ma approva la tutela dei diritti acquisiti dei cittadini, ritenendo che gli effetti positivi dell'Accordo controbilanceranno questa nuova complessità. Infine, anche se costituirà una sfida per i Cantoni, **UDC** ritiene che l'onere supplementare sia accettabile.

2.5. Pareri relativi alla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE)

GE propone un adeguamento, in termini di forma, della modifica dell'articolo 5 capoverso 1 lettera a^{bis} per migliorare la chiarezza della disposizione. Secondo **GE** occorre evitare confusione sullo scopo della modifica, che è quello di mantenere i diritti acquisiti dai cittadini del Regno Unito in virtù della legge attuale. Anche **TI** chiede di adeguare la formulazione di questa disposizione e dell'articolo 7 lettera k per renderli più leggibili.

2.6. Pareri relativi alla legge federale sugli avvocati (LLCA)

Non sono state presentate osservazioni su questa modifica.

3. Elenco dei partecipanti

Cantoni

Kanton Aargau, Regierungsrat	AG
Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat	AI
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	AR
Kanton Bern, Regierungsrat	BE
Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat	BL
Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat	BS
Canton de Fribourg, Conseil d'État	FR
Kanton Freiburg, Staatsrat	
République et canton de Genève, Conseil d'État	GE
Kanton Glarus, Regierungsrat	GL
Canton du Jura, Chancellerie d'Etat	JU
Kanton Nidwalden, Regierungsrat	NW
Kanton Obwalden, Regierungsrat	OW
Kanton St. Gallen, Regierungsrat	SG
Kanton Schaffhausen, Regierungsrat	SH
Kanton Solothurn, Regierungsrat	SO
Kanton Schwyz, Regierungsrat	SZ
Kanton Thurgau, Regierungsrat	TG
Repubblica e Cantone Ticino, Consiglio di Stato	TI
Canton de Vaud, Conseil d'État	VD
Canton du Valais, Conseil d'État	VS
Kanton Wallis, Staatsrat	
Kanton Zug, Regierungsrat	ZG
Kanton Zürich, Regierungsrat	ZH

Partiti

PLR.I Liberali Radicali	PLR
Partito socialista svizzero	PSS
Unione Democratica di Centro	UDC

Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Unione delle città svizzere	UCS
-----------------------------	-----

Associazioni mantello dell'economia

Federazione delle imprese svizzere	economiesuisse
Unione svizzera degli imprenditori	USI
Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM
Unione sindacale svizzera	USS

Altre cerchie interessate

Centre Patronal	CP
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Gastrosuisse	GastS
Handelskammer beider Basel	HKBB

* * *