

12.098

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Contro l'immigrazione di massa»**

del 7 dicembre 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» con la raccomandazione di respingerla.

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

7 dicembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» chiede un cambiamento paradigmatico della politica svizzera d'immigrazione attraverso un'ampia regolamentazione. La soluzione proposta, in particolare, non è compatibile né con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) né con la corrispondente Convenzione dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Pertanto l'accettazione dell'iniziativa rimetterebbe in questione i rapporti bilaterali instaurati con successo dal nostro Paese con i Paesi partner europei e danneggerebbe l'economia svizzera. Essa comporterebbe inoltre un onere burocratico aggiuntivo. Il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di sottoporre l'iniziativa senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Contenuti dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» è stata depositata alla Cancelleria federale il 14 febbraio 2012. Essa si prefigge in particolare di ottenere che la Svizzera gestisca l'immigrazione attraverso l'introduzione di tetti massimi annuali per tutte le ammissioni, con l'intento di evitare in questo modo le conseguenze negative dell'immigrazione.

Pregi e difetti dell'iniziativa

La politica migratoria svizzera si basa sull'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE (ALC) e sulla corrispondente Convenzione dell'AELS, nonché su un'ammissione limitata di cittadini di altri Stati per importanti motivi economici o umanitari. Questo sistema di ammissione binario ha prodotto buoni risultati. Oggi-giorno l'immigrazione è influenzata e determinata in primo luogo dalla situazione economica svizzera e dalla relativa domanda, in particolare di lavoratori qualificati. Il Consiglio federale vuole mantenere la politica d'immigrazione sinora perseguita e affrontare eventuali ripercussioni negative, specialmente in determinati ambiti infrastrutturali, adottando le misure necessarie.

Già con l'introduzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sono state varate misure collaterali per contrastare gli abusi, in particolare nell'ambito salariale e delle condizioni lavorative. Il Consiglio federale riconosce come la crescita economica svizzera e l'immigrazione relativamente elevata degli ultimi anni abbiano causato una crescita della popolazione, con un aumento delle sfide, in particolare nel campo dell'integrazione, del mercato degli alloggi, della pianificazione delle infrastrutture e del territorio e della politica in materia di formazione. La forte immigrazione rafforza a livello di politica interna la necessità di procedere a riforme negli ambiti citati. Il Consiglio federale si impegna ad affrontare le riforme necessarie. Il rapporto del gruppo di lavoro sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione, approvato dal Consiglio federale il 4 luglio 2012, funge

da base in tal senso¹. Infine, per il successo della politica d'ammissione è decisiva l'integrazione professionale e sociale degli stranieri, che oggi è complessivamente buona, malgrado l'immigrazione elevata. Inoltre, il Consiglio federale pianifica ulteriori misure in materia di politica d'integrazione.

La libera circolazione delle persone, garantita attraverso l'ALC, è una delle libertà fondamentali legate indissolubilmente, nell'ottica dell'UE, alla partecipazione al mercato unico europeo. L'UE e i suoi Stati membri non potrebbero quindi accettare in tale ambito una discriminazione dei loro cittadini rispetto ai cittadini svizzeri. In caso di accettazione dell'iniziativa, si può pertanto prevedere che l'ALC non potrà più essere mantenuto. Una sua denuncia avrebbe gravi conseguenze per l'economia svizzera che guadagna un franco su due nell'UE: l'ALC è infatti uno dei sette accordi settoriali stipulati congiuntamente dalla Svizzera e dall'UE (Bilaterali I). La denuncia dell'ALC provocherebbe automaticamente l'estinzione degli accordi interessati dalla «clausola ghigliottina».

La revoca dell'ALC implicherebbe anche la revoca del diritto di soggiorno (e l'accesso al mercato del lavoro), attualmente garantito ai cittadini svizzeri in tutti i Paesi dell'UE e dell'AELS.

La regolamentazione delle ammissioni richiesta dall'iniziativa comporterebbe altresì notevoli oneri supplementari sia per i datori di lavoro svizzeri che per le autorità dei Cantoni e della Confederazione preposte al mercato del lavoro e competenti in materia di migrazione. Questo aumento della burocrazia sarebbe in contrasto con la semplificazione delle procedure amministrative richiesta da ampie cerchie di persone, nonché con l'obiettivo di una migrazione in linea con le effettive esigenze economiche.

È possibile interpretare l'iniziativa in modo che non sia contraria alle disposizioni cogenti del diritto internazionale (principio di non-refoulement). In caso di accettazione, nella fase di attuazione si dovrebbe garantire il rispetto del principio di non-refoulement e degli ulteriori impegni della Svizzera nell'ambito dei diritti dell'uomo. Ciò va considerato in particolare in relazione alla richiesta di introdurre limiti massimi anche per l'ammissione accordata per motivi umanitari. Una simile restrizione sarebbe in effetti in contrasto con la tradizione umanitaria della Svizzera.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

¹ Rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012 sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, vedi: www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-i.pdf

Indice

Compendio	276
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	280
1.1 Testo dell'iniziativa	280
1.2 Riuscita e termini di trattazione	281
1.3 Validità	281
1.3.1 Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale	282
1.3.2 Compatibilità dell'introduzione di tetti massimi con il principio di non-refoulement	283
1.3.3 Conclusioni	284
2 Situazione iniziale e genesi dell'iniziativa	284
2.1 Sviluppi storici in materia di ammissione	284
2.2 Sistema di ammissione attuale nel settore degli stranieri	286
2.2.1 Ammissione di persone provenienti dagli Stati dell'UE/AELS	286
2.2.2 Ammissione di persone di Stati terzi	287
2.3 Ammissione nel settore dell'asilo	288
2.4 Iniziative popolari nel settore della migrazione dal 2000	289
2.5 Principali effetti dell'introduzione dell'ALC	290
2.5.1 Domanda e offerta di lavoro	291
2.5.2 Salari e disoccupazione	292
2.5.3 Regioni frontaliere	293
2.5.4 Mercato degli alloggi	293
2.6 Ragioni dell'iniziativa	294
3 Scopi e contenuti dell'iniziativa	294
3.1 Le singole disposizioni del testo dell'iniziativa	295
3.1.1 Articolo 121 Cost. <i>[Rubrica]</i>	295
3.1.2 Articolo 121a Cost. <i>[nuovo]</i>	295
3.1.3 Articolo 197 numero 9 Cost. <i>[nuovo]</i>	296
3.2 Interpretazione del testo dell'iniziativa	296
4 Valutazione dell'iniziativa	299
4.1 Valutazione degli intenti dell'iniziativa	299
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa	300
4.2.1 Rinegoziazione dell'ALC	300
4.2.2 Ripercussioni su altri accordi	301
4.2.3 Attuazione dell'iniziativa	301
4.2.4 Ripercussioni finanziarie e per il personale	303
4.2.5 Entrata in vigore e diritto transitorio	305
4.3 Carenze dell'iniziativa	305
4.3.1 Conseguenze gravose per l'economia svizzera	305
4.3.2 Affrontare i problemi causati dall'immigrazione in modo più mirato rispetto all'iniziativa	311
4.4 Conciliabilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	316
4.4.1 Situazione iniziale	316

4.4.2	Accordo sulla libera circolazione delle persone	317
4.4.3	Organizzazione mondiale del commercio (OMC/GATS) e accordi di libero scambio	318
4.4.4	Trattati e accordi di domicilio	320
4.4.5	Accordi relativi allo scambio di giovani professionisti (tirocinanti)	320
4.4.6	CEDU e Patto II dell'ONU	321
4.4.7	Convenzione sui diritti del fanciullo	322
4.4.8	Accordi di associazione alla normativa di Schengen e Dublino	323
5	Conclusioni	324
	Bibliografia	326
	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» (Disegno)	327

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale² è modificata come segue:

Art. 121 Rubrica (nuova)

Legislazione sugli stranieri e sull'asilo

Art. 121a (nuovo) Regolazione dell'immigrazione

¹ La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri.

² Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. I tetti massimi valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.

³ I tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; essi devono comprendere anche i frontalieri. Criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.

⁴ Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.

⁵ La legge disciplina i particolari.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 9³ (nuovo)

9. Disposizione transitoria dell'art. 121a (Regolazione dell'immigrazione)

¹ I trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.

² Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» è stata oggetto di un esame preliminare da parte della Cancelleria federale il 12 luglio 2011⁴ ed è stata depositata il 14 febbraio 2012.

Con decisione del 19 marzo 2012 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 135 557 firme valide⁵.

L'iniziativa è formulata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio non le oppone un controprogetto diretto né indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁶ sul Parlamento (LParl), il nostro Collegio deve sottoporre all'Assemblea federale entro il 14 febbraio 2013 un messaggio con il relativo disegno di decreto federale. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere entro il 14 agosto 2014 se raccomandarne al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto.

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;

³ Poiché l'iniziativa popolare non comporta la sostituzione di disposizioni transitorie esistenti, il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà attribuito dopo la votazione popolare. Il numero definitivo sarà stabilito in base alla cronologia delle modifiche adottate in votazione popolare. La Cancelleria federale provvederà agli adeguamenti necessari in occasione della pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU).

⁴ FF **2011** 5663

⁵ FF **2012** 3451

⁶ RS **171.10**

- b. tra i singoli elementi che la compongono esiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico e pertanto soddisfa le esigenze di compatibilità con tale diritto (si vedano i n. 1.3.1–1.3.3).

1.3.1 **Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale**

La nozione di diritto interno di «disposizioni cogenti del diritto internazionale» si riallaccia alla nozione di diritto internazionale dello *ius cogens* che comprende segnatamente i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario («diritto in tempo di guerra»), il divieto della violenza dello Statuto delle Nazioni Unite, i divieti di genocidio, di tortura e di schiavitù, nonché il divieto di espellere una persona in uno Stato in cui è minacciata di tortura o di altre forme di trattamento o punizione crudeli e disumane («principio di non-refoulement»). Rientrano infine nelle «disposizioni cogenti del diritto internazionale» anche la maggior parte delle garanzie della Convenzione europea del 4 novembre 1950⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU) e del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁸ relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU)⁹ cui non si può derogare neppure in stato di necessità.

La presente iniziativa interessa le disposizioni cogenti del principio di non-refoulement (cfr. n. 1.3.2) ma non tange altre norme del diritto internazionale cogente.

Le disposizioni cogenti del diritto internazionale comprendono le norme fondamentali dello stesso, alle quali non è consentito derogare. Esse rappresentano un limite materiale posto alle modifiche costituzionali. Sussiste una violazione delle disposizioni cogenti del diritto internazionale, ai sensi dell'articolo 139 capoverso 3 e dell'articolo 194 capoverso 2 Cost., solo se non è possibile un'interpretazione del testo dell'iniziativa conforme al diritto internazionale.

Finora solo un'iniziativa è stata dichiarata nulla per tale motivo: l'iniziativa popolare «per una politica d'asilo razionale», depositata nel 1992, è stata dichiarata nulla dall'Assemblea federale nel 1996 per violazione del principio di diritto internazionale del non-refoulement e non è stata sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni¹⁰.

⁷ RS **0.101**

⁸ RS **0.103.2**

⁹ Cfr. rapporto complementare del 30 marzo 2011 del Consiglio federale al rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale (FF **2011** 3299 segg.), n. 2.4.1.

¹⁰ FF **1994** III 1353 (messaggio del Consiglio federale) e FF **1996** I 1157 seg. (decreto federale che dichiara nulla l'iniziativa popolare)

1.3.2

Compatibilità dell'introduzione di tetti massimi con il principio di non-refoulement

Secondo il testo dell'iniziativa, anche nel settore dell'asilo ora dovrebbero venire introdotti dei tetti massimi. Concretamente, il rifiuto del permesso di dimora in Svizzera a causa del raggiungimento dei tetti massimi potrebbe contrastare con il principio di non-refoulement. Bisogna dunque verificare se il testo dell'iniziativa viola il principio di non-refoulement (cfr. art. 25 cpv. 2 e 3 Cost., art. 33 della Convenzione del 28 luglio 1951¹¹ sullo statuto dei rifugiati [Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati], art. 3 CEDU, nonché art. 3 della Convenzione del 10 dicembre 1984¹² contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti [Convenzione dell'ONU contro la tortura]).

L'interpretazione dei testi delle iniziative avviene in base ai principi elaborati dal Tribunale federale per valutare la legalità delle iniziative popolari cantonali. Ne consegue che l'iniziativa va interpretata secondo i metodi d'interpretazione riconosciuti ed esaminando innanzitutto il tenore del testo depositato. La volontà soggettiva degli autori dell'iniziativa non è determinante; si può comunque tenere conto delle opinioni da loro espresse. Se può essere interpretata in modo che sia conciliabile con le disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'iniziativa deve essere dichiarata valida.

Il testo dell'iniziativa non indica espressamente che il principio di non-refoulement deve essere obbligatoriamente considerato, tuttavia non vieta alle autorità, né espressamente né implicitamente, di rispettarlo. Il testo concede al legislatore un margine di manovra nella definizione dei tetti massimi; in particolare non contiene prescrizioni sulla loro entità (espressa ad es. in termini di numeri assoluti o di percentuali della popolazione straniera rispetto alla popolazione complessiva). Sulla base delle esperienze del passato, i limiti massimi potrebbero quindi essere stabiliti in modo da non entrare in conflitto con il principio di non-refoulement. Qualora i tetti massimi venissero però comunque superati, il principio di non-refoulement andrebbe applicato in qualunque caso, in quanto norma di diritto internazionale cogente. Si dovrebbe accettare un breve superamento dei tetti massimi stabiliti per il settore dell'asilo. Poiché però il testo dell'iniziativa non vieta di adeguare i tetti massimi per determinati ambiti anche a breve termine (ad es. in caso di rapido aumento delle domande di asilo a causa di un evento bellico), tale superamento sarebbe certamente evitato. Gli autori dell'iniziativa nelle proprie argomentazioni¹³ (pag. 30) indicano anche che i tetti massimi nel settore dell'asilo devono essere fissati tenendo conto del diritto internazionale cogente. In caso di attuazione dell'iniziativa, bisognerebbe stabilire più nel dettaglio quali tipi di dimora nel settore dell'asilo siano da includere nei tetti massimi. Nel complesso l'interpretazione dell'iniziativa permette di affermare che il principio di non-refoulement è rispettato.

Un problema analogo si presentava nel caso dell'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione», respinta da Popolo e Cantoni, che intendeva limitare al 18 per cento la quota di popolazione straniera residente¹⁴. Anche in questo caso la compatibilità di un limite numerico, applicabile anche al settore

¹¹ RS 0.142.30

¹² RS 0.105

¹³ Cfr. bibliografia, pag. 54.

¹⁴ Messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare federale «per una regolamentazione dell'immigrazione» (FF 1997 IV 385).

dell'asilo, con le disposizioni cogenti del diritto internazionale (principio di non-refoulement) veniva motivata dichiarando che, in caso di attuazione, vi sarebbe stato un certo margine di manovra¹⁵.

1.3.3 Conclusioni

L'iniziativa può essere interpretata in un modo compatibile con le disposizioni cogenti del diritto internazionale (principio di non-refoulement), di conseguenza può essere dichiarata valida.

Tuttavia, in caso di accettazione dell'iniziativa, si dovrebbe necessariamente prestare attenzione affinché la sua attuazione garantisca l'osservanza del principio assolutamente imprescindibile di non-refoulement.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Sviluppi storici in materia di ammissione

La vigente legge federale del 16 dicembre 2005¹⁶ sugli stranieri (LStr) è entrata in vigore il 1° gennaio 2008, sostituendo la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) del 1931, che lasciava al Consiglio federale un ampio margine d'azione nella regolamentazione della politica sull'immigrazione.

Fino alla metà degli anni Sessanta del secolo scorso, il Consiglio federale perseguiva una prassi liberale in materia di ammissioni. Negli anni Sessanta, in seguito a una rapida crescita economica, vi fu un notevole aumento della popolazione straniera residente. Per tale motivo, il Consiglio federale limitò l'ammissione contenendo, mediante ordinanze, il numero massimo di stranieri per azienda. Nel 1970 il massimale aziendale venne sostituito da un limite generale per tutti gli stranieri neoarrivati che esercitavano un'attività lucrativa.

Durante gli anni Settanta, la percentuale di popolazione residente straniera diminuì in seguito a una recessione. Dopo essere costantemente cresciuta fino al 1974, arrivando al 16,8 per cento, la percentuale di stranieri ridiscese al 14,1 per cento nel 1979.

A causa della favorevole congiuntura economica degli anni Ottanta furono creati molti nuovi posti di lavoro, che si riuscì a coprire in massima parte solo ricorrendo a nuova manodopera estera. Questo fece aumentare di nuovo la popolazione straniera residente (1980: 14,8 %; 1990: 18,1 %).

Tra il 1991 e il 1998, il Consiglio federale sostituì gradualmente il proprio sistema di regolamentazione delle ammissioni («modello delle tre cerchi») con un «sistema di ammissione binario», che ai fini dell'ammissione distingue solo tra gli Stati dell'Unione europea (UE) e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), da una parte, e gli altri Stati, dall'altra, e che sostanzialmente è tuttora applicato¹⁷. La possibilità, esistente in origine, di reclutare lavoratori stranieri anche senza speciali

¹⁵ Cfr. FF 1997 IV 385, n. 154.2.

¹⁶ RS 142.20

¹⁷ FF 1991 III 228

qualifiche professionali da determinati Stati al di fuori dell'UE e dell'AELS è stata abrogata. La misura interessava soprattutto persone provenienti dall'area dell'ex Jugoslavia¹⁸. Rimaneva esclusa da tale principio l'ammissione riconducibile a doveri di diritto internazionale e per gravi motivi umanitari, nel quadro del ricongiungimento familiare o per la formazione e la formazione continua.

Nel 1996 il Consiglio federale insediò la commissione peritale «Migrazione» (Commissione Hug) affinché formulasse proposte concrete per la futura politica sulla migrazione. Sulla base dei suoi risultati, nel 1998 fu istituita un'ulteriore commissione peritale incaricata di elaborare il progetto di una nuova legge sugli stranieri. Nel corso degli anni Novanta la percentuale degli stranieri rispetto alla popolazione residente passò dal 18,1 al 20,9 per cento.

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC¹⁹), parte degli Accordi Bilaterali I, tra la Confederazione Svizzera da un lato e la Comunità Europea e i suoi Stati membri dall'altro, è stato firmato il 21 giugno 1999 e il Popolo svizzero ha approvato gli Accordi Bilaterali I il 21 maggio 2000 con il 67,2 per cento dei voti. L'ALC è entrato in vigore il 1° giugno 2002.

Il 24 settembre 2006 il Popolo svizzero ha approvato la LStr con il 68 per cento dei voti a favore. Oltre a codificare in una legge il sistema binario di ammissione, con la LStr si sono introdotte in particolare nuove disposizioni concernenti l'integrazione e il ricongiungimento familiare e per contrastare l'elusione delle disposizioni sull'ammissione. La LStr è entrata in vigore il 1° gennaio 2008.

Oggi è altresì importante per la politica sulla migrazione la collaborazione tra la Svizzera e l'UE nel quadro di «Schengen» (in particolare i controlli alle frontiere, i visti, la cooperazione di polizia, la cooperazione giudiziaria in materia penale) e di «Dublino» (regolamentazione delle competenze nelle procedure d'asilo). I relativi accordi di associazione²⁰ sono stati firmati il 26 ottobre 2004 e la collaborazione effettiva è iniziata il 12 dicembre 2008. I controlli sulle persone tra gli Stati Schengen (frontiere interne) sono stati sostanzialmente aboliti, contemporaneamente sono state prese misure per rafforzare la sicurezza interna.

Nel quadro di «Dublino» si regolano le competenze per l'esame delle domande di asilo. In questo modo si evita che siano condotte più procedure per lo stesso richiedente. Nel 2011 in oltre 7000 casi altri Stati Dublino hanno accettato la competenza per una domanda di asilo presentata in Svizzera, mentre da parte sua la Svizzera si è dichiarata competente in circa 900 casi. In quello stesso anno 22 551 persone in totale hanno depositato una domanda di asilo in Svizzera.

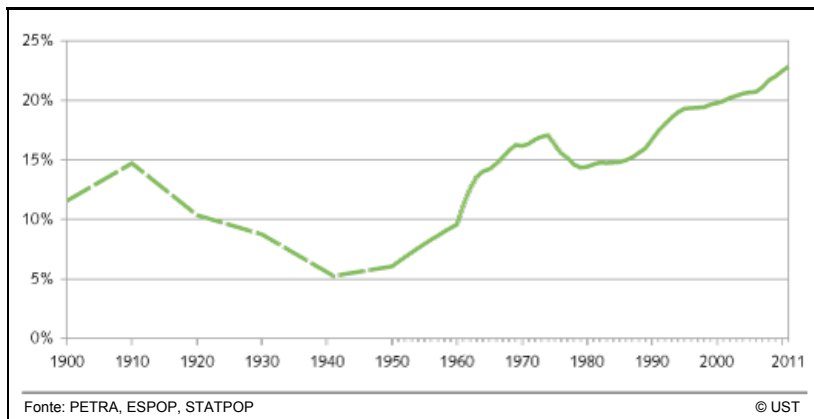
Nel 2000 gli stranieri rappresentavano il 20,9 per cento della popolazione residente. Nel 2011 la percentuale è salita al 22,8 per cento.

¹⁸ Si veda anche il rapporto del Consiglio federale sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati, FF 1991 III 228.

¹⁹ RS 0.142.112.681

²⁰ RS 0.362.31; RS 0.142.392.68

Percentuale della popolazione residente permanente straniera



2.2 Sistema di ammissione attuale nel settore degli stranieri

La Svizzera oggi ha un sistema di ammissione binario, che distingue tra persone provenienti da Stati dell'UE/AELS e persone provenienti da Stati terzi.

2.2.1 Ammissione di persone provenienti dagli Stati dell'UE/AELS

Oggi è possibile reclutare dagli Stati membri dell'UE e dell'AELS persone qualificate e meno qualificate che esercitano un'attività lucrativa. La loro immigrazione si basa sull'ALC e sulla Convenzione del 4 gennaio 1960²¹ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS) e segue innanzitutto le esigenze del mercato del lavoro. L'ALC costituisce un elemento centrale degli Accordi Bilaterali I tra la Svizzera e l'UE ed è quindi fondamentale per i rapporti tra la Svizzera e l'UE.

L'introduzione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e gli Stati dell'UE/AELS ha liberalizzato l'accesso al mercato del lavoro svizzero. Contemporaneamente, anche i cittadini svizzeri hanno acquisito il diritto di scegliere liberamente il proprio posto di lavoro o il luogo di dimora all'interno dei territori degli Stati firmatari dell'accordo. Il diritto alla libera circolazione è completato dal reciproco riconoscimento dei diplomi professionali, dal diritto di acquistare immobili e dal coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. L'ALC disciplina anche il ricongiungimento familiare e il diritto di dimora di persone che non esercitano un'attività lucrativa ma che dispongono di sufficienti mezzi finanziari.

²¹ RS 0.632.31

In seguito all'allargamento dell'UE del 1° maggio 2004, l'ALC è stato completato da un protocollo che regola la progressiva introduzione della libera circolazione delle persone con i nuovi dieci Stati dell'UE (Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca, Ungheria, Cipro). Fin dall'entrata in vigore del protocollo, per Cipro e Malta valevano le stesse disposizioni applicate ai 15 «vecchi» Stati membri dell'UE; insieme costituiscono il gruppo degli Stati dell'UE-17. Dal 1° giugno 2007 per gli Stati dell'UE-17/AELS vige la libera circolazione totale delle persone e non si applicano più termini transitori. Per gli altri 8 Stati membri (la cosiddetta UE-8) valevano invece speciali disposizioni transitorie: fino al 30 aprile 2011 la Svizzera poteva applicare le limitazioni d'accesso al mercato del lavoro previste dall'accordo nei confronti dei cittadini degli Stati dell'UE-8 (come contingenti separati, priorità degli indigeni e controllo delle condizioni salariali e lavorative). Inoltre, in caso di eccessiva immigrazione di lavoratori dall'UE (oltre il 10 % della media dei tre anni precedenti), fino al 31 maggio 2014 la Svizzera ha la possibilità di reintrodurre contingenti ricorrendo a una clausola di salvaguardia (la cosiddetta «clausola valvola»; art. 10 cpv. 4 ALC).

Il 18 aprile 2012 il nostro Collegio ha deciso di attivare la clausola di salvaguardia e di stabilire di nuovo dei contingenti per un anno (permessi B) per i cittadini dell'UE-8. Tale misura, entrata in vigore il 1° maggio 2012, interessa le persone provenienti dagli Stati dell'UE-8 che dispongono di un contratto di lavoro in Svizzera di durata indeterminata o superiore all'anno o che intendono stabilirsi in Svizzera in qualità di indipendenti.

L'8 febbraio 2009 il Popolo svizzero ha approvato il rinnovo dell'ALC e il Protocollo II di estensione dell'ALC alla Romania e alla Bulgaria. Il Protocollo II è entrato in vigore il 1° giugno 2009 e prevede le seguenti disposizioni transitorie: fino al 2016 la Svizzera può applicare le limitazioni di accesso al mercato del lavoro previste dall'ALC nei confronti dei cittadini della Bulgaria e della Romania.

Il 9 dicembre 2011, la Croazia ha firmato il trattato di adesione all'UE; il 22 gennaio 2012 ha avuto luogo il referendum croato. Dopo la ratifica da parte degli attuali Stati membri dell'UE, il 1° luglio 2013 la Croazia diventerà il 28° Stato membro dell'UE. Il 24 settembre 2012 il Consiglio Affari generali dell'UE ha approvato il mandato concernente l'estensione dell'ALC alla Croazia. Il 17 ottobre 2012 l'UE ha chiesto alla Svizzera di estendere l'ALC alla Croazia, ciò che presuppone l'adozione da parte del Parlamento svizzero di un decreto federale che sottostà a referendum.

2.2.2 Ammissione di persone di Stati terzi

L'ammissione di persone provenienti da Stati terzi che esercitano un'attività lucrativa è disciplinata dalla LStr. È limitata a lavoratori qualificati di cui vi sia urgente bisogno e la cui integrazione professionale e sociale a lungo termine sembri assicurata. Vi sono inoltre dei contingenti massimi stabiliti annualmente dal nostro Collegio (art. 20 LStr); nel 2012 si è trattato di 3500 permessi di dimora e di 5000 permessi di soggiorno di breve durata²².

²² Cfr. gli allegati 1 e 2 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), RS **142.201**.

Inoltre, hanno la priorità i lavoratori indigeni e i cittadini di Stati con i quali è stato concluso un accordo di libera circolazione (art. 21 LStr). Devono essere altresì osservate le condizioni di lavoro e di salario usuali (art. 22 LStr).

Sono possibili eccezioni a queste severe disposizioni in materia di ammissione, in particolare in caso di ricongiungimento familiare, per soggiorni a fini formativi e per gravi motivi umanitari (art. 27–30 e 42–52 LStr). In tali casi si applicano speciali disposizioni per l'ammissione e oggi non sono previsti tetti massimi.

2.3 Ammissione nel settore dell'asilo

La politica svizzera in materia di asilo si basa sui principi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Ottiene l'asilo in Svizzera chi è minacciato o perseguitato nel proprio Paese secondo i criteri riconosciuti del diritto internazionale. I requisiti sono disciplinati dalla legge del 26 giugno 1998²³ sull'asilo (LAsi). Al contrario di quanto accade per l'ammissione di persone che esercitano un'attività lucrativa e che provengono da Stati non membri dell'UE o dell'AELS, nonostante le numerose revisioni della LAsi, nel settore dell'asilo oggi non vi sono tetti massimi come sostanzialmente richiede la presente iniziativa. Il numero di richiedenti l'asilo non può essere previsto. In base al diritto internazionale, è fatto inoltre obbligo di esaminare le domande di asilo.

Attualmente le Camere federali stanno trattando una revisione parziale della LAsi, intesa segnatamente a semplificare le procedure. I temi in discussione sono la concessione dell'asilo ai renitenti e ai disertori, i motivi soggettivi insorti dopo la fuga, la soppressione della possibilità di depositare domande d'asilo all'estero, l'esclusione dall'aiuto sociale in caso di domande multiple, l'alloggio dei richiedenti l'asilo, la semplificazione delle procedure con decisioni materiali rapide al posto di decisioni di non entrata nel merito, le limitazioni alla libera scelta del luogo di residenza per le persone ammesse provvisoriamente e il sistema di indennizzo per i Cantoni in cui si trovano i centri di registrazione e procedura della Confederazione.

Con decisione del 28 settembre 2012 l'Assemblea federale ha adottato una modifica urgente della LAsi, entrata in vigore il 29 settembre 2012. Si tratta in particolare della soppressione della possibilità di depositare domande d'asilo all'estero, della creazione di speciali alloggi per i richiedenti l'asilo renitenti e della destinazione temporanea, senza autorizzazione, di infrastrutture ed edifici della Confederazione come alloggio per i richiedenti l'asilo²⁴.

In una fase successiva, la procedura d'asilo dovrà essere riconfigurata in modo sostanziale. Il rapporto del marzo 2011 del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo²⁵ propone in particolare una riorganizzazione grazie alla quale la maggioranza delle procedure d'asilo verrebbero portate a termine il più rapidamente possibile nei centri di procedura della Confederazione.

²³ RS 142.31

²⁴ RU 2012.5359

²⁵ Vedi sotto: www.bfm.admin.ch > Documentazione > Rapporti > Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile / Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich (disponibile soltanto in franc. e ted.).

2.4

Iniziative popolari nel settore della migrazione dal 2000

La limitazione dell'immigrazione in Svizzera è stata oggetto già nel secolo scorso di numerose iniziative popolari, che non sono state attuate o che sono state respinte da Popolo e Cantoni (ad es. l'iniziativa popolare «contro l'inforestierimento e la sovrappopolazione della Svizzera»²⁶ o l'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione»²⁷, che intendeva limitare la quota della popolazione straniera residente al 18 %).

Dal 2000 nell'ambito di iniziative popolari nel settore della migrazione sono stati trattati i seguenti temi.

Il 24 novembre 2002 è stata respinta con il 50,1 per cento dei voti l'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia di asilo»²⁸, la quale chiedeva che la Confederazione applicasse nuovi elementi di diritto procedurale, penale e assistenziale nel settore dell'asilo, pur nel rispetto degli obblighi di diritto internazionale, per rendere la Svizzera meno attrattiva come Paese d'asilo.

Il 13 settembre 2004 l'iniziativa popolare «Limitazione dell'immigrazione dagli Stati non membri dell'UE»²⁹ non è riuscita per insufficienza del numero di firme. L'iniziativa prevedeva che il numero delle persone del settore degli stranieri e dell'asilo, immigrate in un anno, non potesse superare il numero delle persone emigrate l'anno precedente. Non dovevano essere inclusi nei calcoli in particolare gli Svizzeri all'estero, i cittadini di Stati con cui la Svizzera ha stipulato un accordo sulla libera circolazione delle persone e i membri di rappresentanze diplomatiche estere e organizzazioni internazionali.

L'iniziativa popolare federale «per naturalizzazioni democratiche»³⁰ intendeva autorizzare i Comuni a stabilire autonomamente procedure e competenze per concedere la cittadinanza comunale. Le decisioni popolari sulle naturalizzazioni non dovevano più sottostare a verifica da parte dell'autorità giudiziaria. Il progetto è stato respinto il 1° giugno 2008 con il 63,8 per cento dei voti.

L'iniziativa popolare federale «per l'espulsione di stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsioni)»³¹ è stata accettata dal Popolo e dai Cantoni il 28 novembre 2010 con il 52,3 per cento dei voti. Ai sensi dell'articolo 121 capoversi 3 e 5 Cost., gli stranieri condannati per determinati reati o che hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale perdono il diritto di dimora in Svizzera e ogni diritto di soggiorno e vengono espulsi dalla Svizzera. Inoltre, le persone in questione sottostanno a un divieto d'entrata. La procedura di consultazione per l'attuazione di questa iniziativa è durata fino al 30 settembre 2012. Il

²⁶ FF **1974** I 147 (messaggio del Consiglio federale) e FF **1974** II 1331 (decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare).

²⁷ FF **1997** IV 385 (messaggio del Consiglio federale) e FF **2001** 138 (decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare).

²⁸ FF **2001** 4237 (messaggio del Consiglio federale) e FF **2003** 650 (decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare).

²⁹ FF **2004** 4668 (non riuscita per scadenza del termine).

³⁰ FF **2006** 8205 (messaggio del Consiglio federale) e FF **2008** 5365 (decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare).

³¹ FF **2009** 4427 (messaggio del Consiglio federale), FF **2011** 2529 (decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare) e RU **2011** 1199 (entrata in vigore).

nostro Collegio prenderà prossimamente atto dell'esito della consultazione e stabilirà come procedere.

Il 2 novembre 2012 è stata depositata presso la Cancelleria federale l'iniziativa popolare federale «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» (detta anche iniziativa ECOPOP)³². L'obiettivo dell'iniziativa è di garantire che la popolazione residente permanente della Svizzera non aumenti a causa dell'immigrazione di oltre lo 0,2 per cento annuo in media nell'arco di tre anni. Inoltre la Confederazione dovrebbe investire in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria almeno il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo.

Altre due iniziative popolari sono nella fase della raccolta delle firme: la scadenza del termine della raccolta delle firme per l'iniziativa popolare federale «Per la stabilizzazione della popolazione»³³ è il 26 gennaio 2013. Essa prevede che la Confederazione prenda provvedimenti contro la sovrappopolazione e garantisca un bilancio migratorio equilibrato. L'iniziativa non fornisce indicazioni su come raggiungere tale scopo o sul limite massimo della popolazione residente.

La raccolta delle firme per l'iniziativa popolare federale «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)»³⁴ è iniziata il 24 luglio 2012 e terminerà il 24 gennaio 2014. L'iniziativa in forma di progetto elaborato chiede di completare le disposizioni transitorie della Costituzione federale con elenchi esaustivi dei reati determinanti. Le condanne passate in giudicato dovrebbero comportare l'espulsione dal Paese indipendentemente dall'entità della pena. Esse andrebbero eseguite immediatamente (salvo poche eccezioni). Questa iniziativa popolare si prefigge di attuare la citata iniziativa sull'espulsione e di sostituire la regolamentazione a livello di legge attraverso l'applicazione diretta delle disposizioni costituzionali proposte.

2.5 Principali conseguenze dell'introduzione dell'ALC

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) tra la Svizzera e l'Unione europea è in vigore da dieci anni. Le imprese hanno tratto enormi benefici dalla possibilità di reclutare manodopera dai Paesi dell'UE/AELS. Negli ultimi anni l'apertura del mercato del lavoro ha contribuito notevolmente alla crescita economica e occupazionale in Svizzera. Le ripercussioni negative sui lavoratori locali sono state limitate. È possibile che l'apertura abbia lievemente frenato l'evoluzione salariale, senza tuttavia provocare un'erosione dei salari bassi.

Nel 2011 sono immigrati in Svizzera 78 500 stranieri (saldo migratorio netto). Di questi, i due terzi, ovvero 53 200, erano cittadini di Stati dell'UE/AELS. L'introduzione della libera circolazione delle persone ha sicuramente incentivato i flussi migratori dalla zona UE/AELS, che tuttavia sono sempre strettamente legati alla domanda di manodopera delle aziende. L'anno in cui il saldo migratorio ha fatto registrare il valore più alto è stato il 2008 (90 200 unità) dopo diversi anni di forte crescita dell'economia svizzera. Con la recessione del 2009 l'immigrazione netta ha subito un calo significativo. Tuttavia, la rapida ripresa economica del 2010 ha inver-

³² FF 2011 3465 (esame preliminare).

³³ FF 2011 5667 (esame preliminare).

³⁴ FF 2012 6597 (esame preliminare).

tito questa tendenza negativa facendo sì che nel 2011 il saldo migratorio aumentasse di nuovo. Mentre i flussi migratori dall'UE variano fortemente in base all'andamento dell'economia, con l'introduzione della libera circolazione delle persone l'immigrazione dai Paesi terzi si è mantenuta piuttosto stabile.

Nei dieci anni precedenti l'entrata in vigore degli accordi bilaterali, l'immigrazione da Paesi terzi e il normale incremento demografico annuale contribuivano ciascuno per circa 0,3 punti percentuali alla crescita della popolazione residente permanente in Svizzera. Negli ultimi dieci anni il contributo del normale incremento demografico si è ridotto della metà, arrivando a 0,14 punti percentuali, mentre il contributo dell'immigrazione è più che raddoppiato passando a 0,8 punti percentuali. Di questi, circa 0,5 punti erano riconducibili all'immigrazione dagli Stati dell'UE/AELS.

Negli ultimi anni si è riusciti a far fronte alla maggiore domanda di lavoratori qualificati dovuta alla crescita economica della Svizzera. Si sono evitate costose carenze di personale presso le imprese. Ciononostante, in singoli settori di attività oggi c'è una scarsità di personale specializzato, a volte in misura anche rilevante, come ad esempio nelle professioni tecnico-matematiche (MINT).

Dopo l'introduzione della libera circolazione delle persone, nel complesso l'immigrazione ha avuto effetti positivi sulla produttività. La Svizzera dispone attualmente di un buon bilancio fiscale specialmente grazie alla quota relativamente elevata di laureati immigrati (cfr. Sheldon 2012).

La libera circolazione delle persone ha certamente rafforzato la concorrenza sul mercato del lavoro. L'affermazione corrente secondo la quale l'immigrazione degli ultimi anni avrebbe condotto a una estromissione dei lavoratori residenti non è però confermata. La maggior parte della manodopera immigrata dall'UE costituisce un buon complemento al potenziale dei lavoratori già presenti.

I salari reali hanno continuato ad aumentare anche dopo l'introduzione della libera circolazione delle persone e la struttura salariale svizzera è rimasta stabile. I salari bassi hanno tenuto il passo con quelli medi. A ciò potrebbero aver contribuito i contratti collettivi di lavoro e le misure collaterali. Negli ultimi anni il tasso di disoccupazione degli stranieri è diminuito rispetto a quello degli anni Novanta, avvicinandosi così al basso tasso della popolazione attiva indigena.

L'immigrazione rallenta l'invecchiamento della popolazione e sgrava le assicurazioni sociali del primo pilastro (AVS/AI/IPG/PC), finanziate secondo il principio della redistribuzione. I lavoratori provenienti dai Paesi dell'UE/AELS versano oggi molti più contributi alle assicurazioni sociali di quanti ne percepiscano. Il timore iniziale che la libera circolazione delle persone avrebbe fatto lievitare il numero di stranieri beneficiari di prestazioni dell'AI si è rivelato infondato.

2.5.1 Offerta e domanda di lavoro

Tra il 2003 e il 2011 l'attività lucrativa della popolazione residente permanente in Svizzera di età compresa tra 15 e 64 anni è aumentata mediamente dell'1,2 per cento l'anno (= variazione media relativa dell'attività lucrativa). In seguito alla forte immigrazione l'incremento dell'attività lucrativa dei cittadini dell'UE/AELS è stato del 3,8 per cento, un valore molto superiore alla media. Per contro l'aumento dell'attività lucrativa dei cittadini di Stati terzi è stato inferiore alla media (0,8 %).

Per i cittadini svizzeri e di Stati dell'UE/AELS l'aumento dell'attività lucrativa ha superato la crescita della popolazione. Vale a dire che il tasso d'occupazione di questi due gruppi è aumentato tra il 2003 e il 2011. Invece la quota di persone provenienti da Stati terzi esercitanti un'attività lucrativa è rimasta bassa. I cittadini di Stati terzi poco qualificati sono più difficili da integrare nel mercato del lavoro.

L'ALC ha esteso notevolmente il potenziale di manodopera a disposizione delle imprese svizzere. Negli ultimi anni il tasso d'occupazione dei dimoranti stranieri permanenti e temporanei nonché dei frontalieri è aumentato in maniera più che proporzionale; tuttavia anche gli stessi Svizzeri e gli stranieri domiciliati hanno visto crescere la propria attività lavorativa negli ultimi dieci anni. Tra il 2003 e il 2011 il tasso d'occupazione è aumentato sia fra i cittadini degli Stati dell'UE/AELS (+4,4 %) sia fra gli Svizzeri (+2,1 %).

I lavoratori immigrati dall'UE compensano efficacemente nella maggioranza dei casi il potenziale di manodopera locale. La migrazione è stata particolarmente intensa nei settori professionali caratterizzati da una domanda di manodopera in forte crescita e da tassi di disoccupazione inferiori alla media. L'83 per cento dei lavoratori stranieri arrivati dopo l'entrata in vigore dell'ALC possedeva almeno un titolo di livello secondario II e il 51 per cento addirittura un titolo di livello terziario. Il livello di qualificazione medio degli immigrati è quindi superiore a quello della popolazione attiva locale.

2.5.2 Salari e disoccupazione

Negli anni successivi all'entrata in vigore dell'ALC la struttura salariale in Svizzera è rimasta stabile. L'andamento della ripartizione salariale tra il 2002 e il 2010 mostra che in tale periodo non vi è stata una pressione particolarmente forte sui salari bassi. Ciò si deve, tra l'altro, ai contratti collettivi di lavoro e alle misure collaterali.

In alcuni settori vi sono segnali secondo cui negli anni successivi all'entrata in vigore dell'ALC i salari d'ingresso avrebbero subito una certa pressione.

La tesi, talvolta sostenuta, secondo la quale l'introduzione della libera circolazione condurrebbe a una estromissione degli Svizzeri dal mercato del lavoro è contraddetta dall'analisi dei tassi di disoccupazione in base ai gruppi professionali. Nel periodo tra il 2003 e il 2011 i tre gruppi professionali con l'aumento più spiccato di persone esercitanti un'attività lucrativa che provengono dagli Stati dell'UE/AELS (dirigenti, professioni accademiche, tecnici e professioni di pari livello) hanno presentato tassi di disoccupazione inferiori alla media e in calo.

Il fatto che nel 2010 la disoccupazione abbia reagito rapidamente all'evoluzione economica positiva e da allora continui a diminuire, evidenzia che i nuovi immigrati non estromettono i cittadini svizzeri. In determinate regioni con forte presenza di frontalieri si constata tuttavia un parziale peggioramento del tasso di disoccupazione della popolazione indigena. Inoltre è ipotizzabile che si verifichi un'estromissione degli stranieri già residenti in Svizzera che hanno un basso livello di qualificazione, anche se non si dispone ancora di analisi conclusive in merito.

Negli ultimi anni il tasso di disoccupazione degli stranieri è diminuito rispetto a quello degli anni Novanta, avvicinandosi così al basso tasso della popolazione attiva indigena. Da ciò emerge che il tasso di disoccupazione dei cittadini dell'UE/AELS è più basso di quello delle persone provenienti da Paesi terzi, che lamentano maggiori

difficoltà a integrarsi nel mercato del lavoro a causa di livelli di qualificazione inferiori alla media.

Secondo quanto rilevato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), alla fine di ottobre del 2012 erano 125 536 i disoccupati iscritti in un ufficio regionale di collocamento (URC). La quota dei disoccupati era quindi del 2,9 per cento (Svizzeri: 1,9 %). Complessivamente si può affermare che la percentuale dei disoccupati in Svizzera è relativamente bassa, anche dopo l'entrata in vigore dell'ALC. Al momento si stanno esaminando gli effetti dell'ALC sulle assicurazioni sociali. In linea generale si può dire che l'immigrazione rallenta l'invecchiamento della popolazione e sgrava così le assicurazioni sociali del primo pilastro (AVS/AI/IPG/PC), finanziate secondo il principio della redistribuzione. I lavoratori provenienti dai Paesi dell'UE/AELS versano oggi molti più contributi alle assicurazioni sociali di quanti ne percepiscano.

2.5.3 Regioni frontaliere

L'immigrazione legata alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE/AELS ha avuto effetti in parte diversi nelle varie regioni frontaliere rispetto ad altre aree della Svizzera. Queste regioni hanno fatto registrare negli anni 2001–2008 un maggiore tasso di crescita dell'occupazione. Rispetto alla restante migrazione di manodopera dai Paesi dell'UE/AELS, l'aumento ha riguardato di più persone con un basso livello di qualificazione in confronto ad altre regioni svizzere. Mentre fino al 2008 la crescita dell'occupazione dei lavoratori frontalieri aveva avuto ripercussioni trascurabili sul lavoro della popolazione residente, i tassi di disoccupazione in tre delle cinque regioni frontaliere – segnatamente in quella del lago di Ginevra, della Svizzera nord-occidentale e dell'Arco del Giura – sono leggermente aumentati rispetto alle regioni non frontaliere³⁵.

2.5.4 Mercato degli alloggi

La crescita demografica determinata in primo luogo dal fenomeno dell'immigrazione produce effetti sullo sviluppo della struttura degli insediamenti. Al giorno d'oggi la popolazione è in aumento principalmente nei centri urbani e nelle relative periferie. Pertanto, la domanda di spazi abitativi è elevata proprio nei luoghi in cui scarseggiano le zone edificabili.

Chi non può più permettersi di vivere in centro, si trasferisce ai margini degli agglomerati urbani e ciò rende a sua volta necessaria la realizzazione di nuove infrastrutture (scuole, collegamenti ecc.). L'immigrazione è però solo una delle cause della crescente pressione sui centri urbani, anche la migrazione interna vi contribuisce. Dopo un certo allentamento nel 2010, la situazione di mercato per chi cerca un alloggio è nuovamente peggiorata nel 2011. Nel settore delle abitazioni in locazione, l'ampliamento dell'offerta nei agglomerati urbani non è riuscita a stare al passo

³⁵ Cfr. in merito per i dettagli il rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, pag. 37, con rimando all'ottavo rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone fra la Svizzera e l'UE del 25 maggio 2012, SECO, UFM, UFS e UFAS:
www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27002.pdf.

con la crescita dei nuclei familiari. In quasi tutte le regioni si registrano una forte contrazione nella disponibilità di alloggi in affitto e conseguenti aumenti dei prezzi, superiori alla media nella Svizzera occidentale, nella regione di Zurigo e nella Svizzera centrale.

Mentre l'immigrazione influenza in misura significativa l'andamento nel settore degli alloggi in locazione nelle regioni più ambite, la domanda di abitazioni di proprietà proviene quasi esclusivamente dai nuclei familiari svizzeri. Le famiglie straniere rappresentano in tutta la Svizzera solo circa il 6 per cento dei nuclei familiari proprietari e la percentuale è stabile da molti anni (cfr. lo studio «La libera circolazione delle persone e il mercato dell'alloggio»).

2.6 Ragioni dell'iniziativa

Secondo gli autori dell'iniziativa, l'introduzione dell'ALC ha avuto effetti prevalentemente negativi, in particolare negli ambiti sopra indicati. Essi ritengono che la Svizzera debba gestire autonomamente l'ammissione degli stranieri. L'ALC dovrebbe essere rinegoziato in quanto non permette di gestire l'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti³⁶.

3 Scopi e contenuti dell'iniziativa

L'iniziativa si prefigge di raggiungere i seguenti scopi:

- limitare tutti i permessi di dimora per gli stranieri attraverso dei tetti massimi, a prescindere dallo Stato di origine. I tetti massimi devono essere fissati annualmente e valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, inclusi i frontalieri e il settore dell'asilo;
- permettere di limitare il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali;
- in relazione all'ammissione di stranieri che esercitano un'attività lucrativa, stabilire i tetti massimi e la concessione del permesso in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri. La concessione di un permesso presuppone la domanda di un datore di lavoro. Vanno verificate la capacità d'integrazione e la presenza di una base esistenziale sufficiente e autonoma;
- vietare la conclusione di trattati internazionali contrari a tali principi. Se necessario, i trattati di diritto internazionale vigenti in contrasto con gli obiettivi dell'iniziativa devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione della nuova disposizione costituzionale.

³⁶ Argomentario, pag. 33.

3.1 Le singole disposizioni del testo dell'iniziativa

3.1.1 Articolo 121 Cost. [Rubrica]

L'articolo 121 Cost. non possiede una rubrica, in quanto unico articolo sinora della sezione 9 «Dimora e domicilio degli stranieri». Poiché ora in questa sezione dovrebbe essere introdotto un altro articolo (art. 121a Cost.), l'articolo 121 Cost. necessita per ragioni formali di una rubrica. Ai sensi dell'iniziativa, la rubrica dell'articolo 121 Cost., il cui tenore resta immutato, dovrà essere «Legislazione sugli stranieri e sull'asilo».

3.1.2 Articolo 121a Cost. [nuovo]

Nel testo costituzionale è inserito l'articolo 121a con la rubrica «Regolazione dell'immigrazione».

Il *capoverso 1* della disposizione costituzionale proposta prevede che la Svizzera gestisca autonomamente l'immigrazione degli stranieri. Dal contesto si evince che la nozione di immigrazione va intesa in senso ampio, comprendendo anche i dimoranti temporanei e i frontalieri, nonché il settore dell'asilo (cfr. art. 121a cpv. 2 e 3). Secondo gli autori dell'iniziativa, il concetto di «gestione autonoma» intende esprimere il fatto che la decisione su chi può e chi non può immigrare deve essere riservata agli organismi statali svizzeri.

Il *capoverso 2* sancisce innanzitutto che il numero dei permessi di dimora degli stranieri è limitato attraverso tetti massimi e contingenti annuali. Secondo le argomentazioni degli autori dell'iniziativa va fissato un tetto massimo annuale da suddividere in contingenti per le singole categorie di ammissione³⁷. L'iniziativa prevede di introdurre tetti massimi e contingenti anche per i frontalieri, per l'ammissione per motivi umanitari (incluso il settore dell'asilo), per il ricongiungimento familiare e per la formazione e il perfezionamento. Il terzo periodo del *capoverso 2* stabilisce che il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato. Secondo gli autori dell'iniziativa questa disposizione sottolinea che la Svizzera è libera di fissare dei limiti all'ammissione in tali ambiti³⁸.

Ai sensi del *capoverso 3* del testo dell'iniziativa, i tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; devono comprendere anche i frontalieri. In questo modo gli autori dell'iniziativa intendono esprimere chiaramente che per il rilascio di un permesso è determinante l'interesse globale dell'economia svizzera, mentre gli interessi individuali sono secondari. In questo modo s'intende anche far sì che le stesse condizioni di ammissione valgano per tutti gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa e dispongono delle stesse qualifiche professionali e delle stesse capacità d'integrazione, a prescindere dallo Stato di origine. I tetti massimi e i contingenti annuali dovranno essere stabiliti nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri in modo da evitare che siano rilasciati permessi per un'attività lucrativa anche quando si dispone di sufficienti lavoratori indigeni. Si definiscono poi, in

³⁷ Argomentario, pag. 29

³⁸ Argomentario, pag. 30.

modo non esaustivo, i criteri determinanti per il rilascio dei permessi di dimora (la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma).

Il *capoverso 4* vieta di stipulare trattati internazionali contrari al «presente articolo» allo scopo di evitare che siano conclusi trattati che rendano impossibile gestire l'immigrazione. Si vuole ridurre il pericolo di contraddizioni tra il testo costituzionale e i trattati internazionali.

3.1.3 Articolo 197 numero 9 Cost. [nuovo]

Poiché questa iniziativa popolare non comporta la sostituzione di una disposizione costituzionale transitoria vigente, il numero definitivo dell'articolo 197 numero 9 sarà attribuito dopo la sua eventuale approvazione. Saranno da considerare le eventuali altre modifiche costituzionali con disposizioni transitorie frattanto approvate.

Secondo il *capoverso 1*, i trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni. Concretamente questo significa che bisognerebbe rinegoziare in particolare l'ALC. Secondo gli autori dell'iniziativa, sarebbe invece impregiudicata ad esempio la partecipazione della Svizzera alla Convenzione europea del 4 novembre 1950³⁹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Gli accordi internazionali contrari alle disposizioni dell'iniziativa possono continuare a essere applicati per tre anni. Se non sarà possibile rinegoziarli e adeguarli entro questo termine, la loro ulteriore applicazione è vietata (cpv. 1; per l'inconciliabilità con l'ALC cfr. n. 4.4.2).

Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a Cost. non sarà ancora entrata in vigore tre anni dopo la sua accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emanerà provvisoriamente le relative disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza (cpv. 2). Con ciò gli autori dell'iniziativa vogliono garantire che le nuove disposizioni costituzionali siano applicate entro un lasso di tempo prevedibile.

3.2 Interpretazione del testo dell'iniziativa

Una norma costituzionale deve innanzitutto essere interpretata di per sé, e cioè in base al testo, al senso e allo scopo e alle valutazioni su cui si fonda, sulla base di un metodo di comprensione teleologico⁴⁰. A seconda del punto di vista, può risulterne una gamma di esiti possibili con un'interpretazione più o meno ampia della norma costituzionale. Pertanto, in caso di accettazione di un'iniziativa, agli autori non spetta mai la sola sovranità interpretativa di una norma costituzionale. La norma andrà invece contestualizzata all'interno della Costituzione federale nel suo complesso e interpretata in base a criteri oggettivi, avvalendosi di metodi di interpretazione giuridica riconosciuti. L'interpretazione del testo dell'iniziativa da parte dei suoi autori può essere tenuta in considerazione nel quadro del cosiddetto metodo interpretativo storico (cfr. Ehrenzeller 2012, pag. 3 seg.).

³⁹ Argomentario, pag. 33.

⁴⁰ Cfr. DTF 131 I 74, consid. 4.1.

Art. 121a cpv. 1 Cost.

La gestione autonoma dell'immigrazione degli stranieri, prevista nel capoverso 1 dell'articolo 121a, ha un carattere anzitutto programmatico. È necessaria un'interpretazione del termine «immigrazione» e della nozione di «gestione autonoma». Si ha immigrazione quando delle persone abbandonano, individualmente o in gruppo, il luogo di residenza per stabilirsi altrove, in modo permanente o perlomeno per un periodo prolungato. I pendolari, i turisti e i dimoranti temporanei non rientrano nella definizione corrente del termine. I pareri divergono, in parte, sulla migrazione lavorativa stagionale. La disposizione ha una formulazione aperta e in linea di principio non esclude, in relazione con il capoverso 4 (obbligo di adeguamento degli accordi in essere), che la Svizzera continui ad applicare gli accordi internazionali nel campo dell'immigrazione vigenti o ne concluda di nuovi. Tuttavia, nella prosecuzione o nella stipulazione di tali accordi dovranno essere rispettati i principi di ammissione previsti dalle disposizioni costituzionali proposte con l'iniziativa (cpv. 4). Gli accordi dovranno tener conto in particolare degli interessi globali dell'economia svizzera e l'immigrazione non dovrà superare i tetti massimi stabiliti (cfr. cpv. 2). Una gestione autonoma dell'immigrazione non esclude neppure che la Svizzera conceda a determinati Stati, nell'ambito definito, un trattamento privilegiato in materia di ammissione.

Art. 121a cpv. 2 Cost.

Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera deve essere limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. I tetti massimi saranno validi per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali potrà essere limitato.

Il testo costituzionale non dice come dovranno essere definite le diverse categorie di ammissione. I tetti massimi vanno però stabiliti annualmente. Questa disposizione non dice neppure da chi e in quale forma debbano essere fissati i tetti massimi. Stabilirli annualmente con una legge formale sarebbe difficilmente realizzabile; il legislatore dovrebbe piuttosto delegare tale competenza al Consiglio federale, come accade oggi per l'ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi. I tetti massimi, in base all'articolo 20 LStr, vengono fissati negli allegati 1 e 2 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁴¹ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA). Queste argomentazioni mostrano che la disposizione non è direttamente applicabile ma deve essere concretizzata dal legislatore (cfr. anche quanto esposto in relazione al cpv. 3).

Il diritto vigente prevede tetti massimi per i permessi di dimora o di soggiorno di breve durata concessi a lavoratori provenienti da Stati terzi. Secondo l'iniziativa, questi tetti massimi e contingenti andrebbero ora introdotti anche per i frontalieri, per l'ammissione per motivi umanitari (incluso il settore dell'asilo), per il ricongiungimento familiare e per la formazione e il perfezionamento. Sinora si è rinunciato a procedere in tal senso perché l'immigrazione in questo ambito può essere regolata solo in modo molto limitato. Sia nel settore dell'asilo che in quello del ricongiungimento familiare vi sono degli obblighi di diritto internazionale in materia di ammissioni (Convenzione sullo statuto dei rifugiati, CEDU, Convenzione sui

⁴¹ RS 142.201

diritti dell'infanzia ecc.). Essi rendono i tetti massimi uno strumento inadatto per limitare l'immigrazione. La limitazione numerica dei permessi nel campo umanitario è inoltre contraria alla tradizione della Svizzera. L'attuazione dell'iniziativa in questo settore sarebbe difficile. I tetti massimi per l'ammissione per motivi umanitari dovrebbero essere disposti nel settore dell'asilo in modo così flessibile da consentire in ogni caso di rispettare il diritto internazionale cogente (cfr. anche n. 1.3.2 e 4.2.3).

Secondo l'articolo 121a capoverso 2 terzo periodo, il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato. Il diritto vigente prevede già limitazioni per le persone provenienti da Stati terzi. Gli articoli 61–64 LStr disciplinano ad esempio la decadenza e la revoca dei permessi. Persino il permesso di domicilio di durata illimitata può essere revocato a determinate condizioni (art. 63 LStr). Gli stranieri il cui permesso è revocato o non è prorogato devono lasciare la Svizzera (art. 64 LStr). Le disposizioni che limitano il ricongiungimento familiare sono disciplinate dalla legge (art. 42–52 LStr). Oltre alle condizioni materiali, ad esempio, sono stabiliti anche determinati termini per il ricongiungimento familiare (art. 47 LStr) e per l'estinzione del diritto al ricongiungimento familiare (art. 51 LStr).

Il diritto di soggiorno ai sensi dell'ALC può essere revocato se l'interessato rappresenta una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico o se non sono più soddisfatte le condizioni stabilite nell'ALC. Ciò vale ad esempio per coloro che in origine erano stati ammessi come persone non esercitanti un'attività lucrativa e che, successivamente, non dispongono più di mezzi finanziari sufficienti.

La concessione di prestazioni di aiuto sociale è retta dal diritto cantonale. A determinate condizioni può essere negata o ridotta a prescindere dalla cittadinanza; in ogni caso va garantito un aiuto minimo in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.). La dipendenza dall'aiuto sociale nel caso dei cittadini di Stati terzi è una esplicita ragione di revoca di permessi e di altre decisioni conformemente alla LStr (art. 62 LStr).

Ai sensi dell'ALC, i cittadini di uno Stato dell'UE/AELS che esercitano un'attività lucrativa e i loro familiari hanno diritto alla parità di trattamento con gli Svizzeri in caso di riduzione delle prestazioni di aiuto sociale. In base alla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, ciò vale anche per i rifugiati riconosciuti.

Art. 121a cpv. 3 Cost.

L'articolo 121a capoverso 3 primo periodo chiarisce nuovamente che la disposizione costituzionale proposta non è direttamente applicabile ma va intesa come istruzione per il legislatore.

Gli interessi globali dell'economia, di cui sempre al capoverso 3, costituiscono già un importante criterio di ammissione nel diritto vigente. L'ammissione dei lavoratori stranieri che provengono da Stati non appartenenti all'area dell'UE/AELS avviene tenendo conto degli interessi economici globali, delle opportunità di integrazione professionale e sociale durature, nonché dei bisogni culturali e scientifici della Svizzera (art. 3 LStr). In particolare si deve tenere conto della situazione del mercato del lavoro. L'obiettivo è promuovere uno sviluppo duraturo dell'economia. Per le persone che esercitano un'attività lucrativa provenienti da Stati dell'UE/AELS

valgono condizioni di ammissione più semplici, nel quadro dell'ALC (cfr. n. 2.2.1). In tal caso l'immigrazione è regolata innanzitutto dalla domanda di manodopera dell'economia svizzera.

Potrebbe essere certamente anche nell'interesse globale dell'economia svizzera ammettere in via privilegiata, ai sensi delle disposizioni costituzionali proposte, i cittadini degli Stati con i quali sussistono rapporti economici molto stretti. Questo non escluderebbe un sistema di ammissione binario come quello precedente l'entrata in vigore dell'ALC. Ciò si evince anche dal fatto che le condizioni di ammissione del capoverso 3 non sono elencate in modo esaustivo.

Un altro elemento centrale del capoverso 3 è che i tetti massimi e i contingenti annuali devono essere stabiliti nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri. Secondo il testo della disposizione, tale preferenza vale solo per i cittadini svizzeri e non per gli stranieri ammessi in passato e disoccupati. Il termine «rispetto» qui significa che il principio della preferenza non può essere trascurato nelle valutazioni e nella decisione. Tuttavia, da ciò non deriva una preferenza assoluta. IL diritto vigente prevede già determinati casi in cui si può derogare al requisito restrittivo della priorità agli indigeni per l'ammissione di persone provenienti da Stati terzi (art. 21 e 30 cpv. 1 LStr). Questo vale, ad esempio, nel caso del trasferimento, per motivi aziendali, di quadri e specialisti indispensabili in imprese che operano su scala internazionale oppure negli scambi culturali e scientifici. La disposizione costituzionale proposta potrebbe essere interpretata, in caso di attuazione, in modo da tenere conto di questi importanti interessi.

Art. 121a cpv. 4 Cost.

L'articolo 121a capoverso 4 Cost. vieta di stipulare trattati internazionali contrari al «presente articolo» e quindi disciplina espressamente, nel campo dell'immigrazione, un aspetto proprio degli affari esteri. La competenza che la Costituzione federale conferisce alla Confederazione di concludere trattati internazionali sarebbe esplicitamente limitata per il settore circoscritto dell'immigrazione. In questo capoverso richiede un'interpretazione in particolare la nozione di «conclusione». L'articolo 121a capoverso 4 Cost. non vieta al Consiglio federale di sottoscrivere un trattato internazionale da sottoporre all'approvazione del Parlamento. Infatti, in virtù dell'articolo 141a capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale può includere le eventuali modifiche costituzionali necessarie per l'attuazione del trattato nel decreto di approvazione, che sottostà a referendum obbligatorio. Invece, la nozione di «conclusione» include la sottoscrizione di trattati internazionali per i quali, ai sensi della legge e del trattato internazionale, è competente il Consiglio federale.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

La presente iniziativa comporterebbe una sostanziale reimpostazione della politica svizzera in materia d'ammissione, non conciliabile con l'ALC. Attualmente l'immigrazione è influenzata innanzitutto dalla buona situazione economica della Svizzera e dalla corrispondente elevata domanda, in particolare di lavoratori qualificati. Il nostro Collegio reputa che nel complesso l'attuale politica d'ammissione abbia dato buoni risultati.

Nel nostro rapporto dettagliato del 4 luglio 2012⁴² abbiamo esaminato le conseguenze della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione per la Svizzera. Se ne evince che l'immigrazione dagli Stati dell'UE/AELS ha avuto riflessi in larga misura positivi sullo sviluppo economico della Svizzera.

Il citato rapporto riconosce che la crescita economica svizzera e la conseguente immigrazione relativamente elevata degli ultimi anni hanno causato un aumento della popolazione, con un incremento delle sfide, in particolare nel campo dell'integrazione, del mercato degli alloggi, della pianificazione delle infrastrutture e del territorio e della politica in materia di formazione. La forte immigrazione rafforza a livello di politica interna la necessità di procedere a riforme negli ambiti citati; il nostro Collegio si impegna a intervenire, tuttavia la presente iniziativa non rappresenta uno strumento idoneo allo scopo. Le nostre misure contro i problemi causati dall'immigrazione sono presentate nel dettaglio nel numero 4.3.2.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Rinegoziazione dell'ALC

Come già indicato nel numero 3.1.3, l'ALC dovrebbe essere denunciato al massimo allo scadere di tre anni qualora non si riuscisse entro tale termine a rinegoziare l'Accordo in conformità con l'iniziativa.

La rinegoziazione dell'ALC non pare esclusa, perlomeno dal punto di vista della Svizzera. Tuttavia oggi l'UE per la conclusione di accordi con la Svizzera presuppone il recepimento dell'intera normativa comunitaria e dei suoi sviluppi. Inoltre, da parte dell'UE sussistono restrizioni di fondo a una rinegoziazione dell'ALC: la libera circolazione delle persone è una delle libertà fondamentali legate, secondo la prospettiva dell'UE, alla partecipazione al mercato unico europeo. L'abolizione della libera circolazione delle persone con l'UE/AELS, richiesta dall'iniziativa, attraverso la reintroduzione di tetti massimi e la preferenza accordata ai cittadini svizzeri sul mercato del lavoro svizzero è quindi chiaramente in contrasto con i principi fondamentali dell'UE (cfr. n. 4.4.2). L'UE e i suoi Stati membri in tale ambito non potrebbero pertanto accettare una discriminazione dei loro cittadini rispetto agli Svizzeri.

L'iniziativa non è conciliabile con l'ALC. Con grande probabilità, in caso di accettazione dell'iniziativa l'ALC dovrebbe essere denunciato.

Ne consegue che l'ALC dovrebbe essere denunciato dalla Svizzera allo scadere dei tre anni, con pesanti conseguenze per i rapporti tra la Svizzera e l'UE. A causa della cosiddetta «clausola ghigliottina» (art. 25 par. 4 ALC), in caso di denuncia dell'ALC tutti gli accordi dei Bilaterali I interessati da tale clausola divengono automaticamente nulli sei mesi dopo la notifica. Così, assieme all'ALC, perderebbero la propria validità anche gli accordi sugli appalti pubblici, sulla rimozione degli ostacoli tecnici al commercio, sul commercio di prodotti agricoli e sul trasporto terrestre e sul trasporto aereo (cfr. n. 4.3.1).

⁴² Rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012 sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera; vedi: [www.ejpd.admin.ch/Documentazione/Comunicati/Rapporto sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione](http://www.ejpd.admin.ch/Documentazione/Comunicati/Rapporto_sulle_conseguenze_della_libera_circolazione_delle_persone_e_dell_immigrazione).

In caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale, il Comitato misto si può riunire, su richiesta di una delle Parti contraenti, al fine di esaminare le misure adeguate per porre rimedio alla situazione nel quadro della clausola di salvaguardia generale (art. 14 par. 2 ALC). La portata e la durata delle misure si limitano a quanto strettamente indispensabile per porre rimedio alla situazione. Le misure prescelte devono perturbare il meno possibile il funzionamento dell'Accordo. Il Comitato misto potrebbe quindi decidere, consensualmente e all'unanimità, come procedere in caso di accettazione dell'iniziativa. Appare tuttavia irrealistico che l'UE o gli Stati membri riconoscano un risultato positivo della votazione come un grave problema economico e sociale della Svizzera, anche alla luce dei problemi economici e sociali con i quali si confrontano attualmente gli stessi Stati membri dell'UE.

4.2.2 Ripercussioni su altri accordi

Oltre agli accordi direttamente interessati dalla «clausola ghigliottina» è possibile che l'UE metta in dubbio anche altri accordi con la Svizzera, che essa reputa collegati all'ALC: in particolare, ciò riguarderebbe gli Accordi di associazione a Schengen e Dublino (AAS e AAD) ma anche l'Accordo MEDIA e gli accordi riguardanti la formazione e i giovani o la ricerca.

L'AAS e l'AAD non sono formalmente legati all'ALC e pertanto non sottostanno alla cosiddetta «clausola ghigliottina». Ciò significa che una denuncia dell'ALC non implicherebbe automaticamente la cessazione dell'AAS e dell'AAD. Ciononostante l'UE potrebbe mettere in dubbio entrambi gli accordi. Infatti, l'esistenza di un accordo sulla libera circolazione tra la Svizzera e l'UE è stata una condizione posta dall'UE per l'associazione della Svizzera all'acquis di Schengen. Gli Accordi di associazione a Schengen e Dublino completano infatti l'ALC, agevolando la circolazione dei viaggiatori nello spazio Schengen. A causa del reciproco legame tra l'AAS e l'AAD, una revoca dell'AAS comporterebbe inoltre anche la conclusione dell'AAD (art. 14 AAD).

L'accordo concernente il quinto programma quadro di ricerca faceva parte degli accordi bilaterali conclusi nel 1999 ed era quindi interessato dalla clausola ghigliottina. Nonostante la clausola in questione non sia stata ripresa nell'ambito della partecipazione della Svizzera ai successivi programmi quadro, esiste il rischio che l'UE ristabilisca il legame tra questo dossier e la libera circolazione delle persone e denunci l'accordo sulla ricerca nel caso in cui l'ALC non venisse più applicato.

4.2.3 Attuazione dell'iniziativa

Gli autori dell'iniziativa intendono innanzitutto regolamentare l'ammissione di nuovi lavoratori stranieri attraverso tetti massimi e contingenti annuali nonché accordando la priorità agli Svizzeri (sull'interpretazione dell'iniziativa cfr. n. 3.2).

In caso di attuazione dell'iniziativa gli autori propongono di reintrodurre la regolamentazione delle ammissioni in vigore prima dell'introduzione della libera circolazione delle persone, ma senza accordare alcuna preferenza ai cittadini

dell'UE/AELS⁴³. Tuttavia, le disposizioni costituzionali proposte lasciano assolutamente aperta la possibilità di prevedere regole privilegiate per l'ammissione di cittadini di determinati Stati, in considerazione degli interessi globali dell'economia svizzera.

Secondo gli autori dell'iniziativa, per disciplinare l'ammissione si dovrebbe verificare anche l'introduzione di un sistema a punti, come previsto ad esempio in Australia e in Canada. La questione è stata approfondita nel quadro dell'elaborazione della LStr, entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Nel messaggio relativo alla LStr, abbiamo esposto le ragioni per cui non si è seguito questo approccio⁴⁴:

- l'uniformazione dei criteri d'ammissione causerebbe maggiori difficoltà nel valutare i casi particolari, ad esempio per investitori, sportivi, artisti e altre persone che possiedono conoscenze e capacità particolari. In questi casi, nel sistema a punti sarebbe necessario attribuire «punti speciali» che relativizzerebbero l'oggettività dell'intero sistema;
- dato che un modello a punti previsto dalla legislazione federale fisserebbe criteri uniformi, in generale si ridurrebbe il margine di manovra delle autorità competenti nei singoli casi, necessario anche nell'ambito di una politica d'ammissione restrittiva;
- l'attuazione ed esecuzione di un siffatto sistema comporterebbe un dispendio amministrativo considerevole;
- non sarebbe sufficientemente flessibile perché la ponderazione dei vari criteri non può essere rapidamente adeguata alle nuove esigenze dell'economia globalizzata;
- questo sistema darebbe l'impressione di precisione e obiettività che però non sono concretamente realizzabili. Anche adottando una soluzione come questa è necessario lasciare alle autorità un certo potere discrezionale per poter tenere adeguatamente conto di situazioni particolari.

Nell'interesse di una politica coerente in materia di stranieri, il legislatore ha deciso di regolamentare l'ammissione delle persone che esercitano un'attività lucrativa provenienti da Stati terzi mediante tetti massimi, la preferenza ai lavoratori indigeni e il controllo delle condizioni salariali e lavorative.

In caso di attuazione dell'iniziativa, per ogni nuovo permesso di lavoro rilasciato bisognerebbe quindi verificare se le condizioni previste dall'iniziativa sono soddisfatte (innanzitutto la domanda di un datore di lavoro, il rispetto dei tetti massimi, il rispetto della priorità degli Svizzeri, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma).

L'iniziativa prevede l'introduzione di tetti massimi per la concessione di tutti i permessi. Essi si applicherebbero quindi in linea di principio anche alle persone ammesse senza svolgere un'attività lucrativa in Svizzera, per scopi di formazione e perfezionamento, nel quadro del ricongiungimento familiare nonché per motivi umanitari, in particolare nel settore dell'asilo. Un sistema di questo tipo rappresenterebbe una novità per la Svizzera. Finora i tetti massimi sono stati applicati solo in caso di attività lucrativa, in quanto non sono idonei per avere un controllo diretto nel

⁴³ Argomentario, pag. 31.

⁴⁴ Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri (FF 2002 3327, 3344 segg.).

caso degli altri motivi di ammissione (in particolare il ricongiungimento familiare e il settore dell'asilo). In questi casi non è possibile prevedere anticipatamente il numero dei permessi che sarà necessario rilasciare. Vi sono delle condizioni di ammissione stabilite dalla legge e dal diritto internazionale che vanno rispettate. Non sarebbe ad esempio giustificato negare agli Svizzeri il ricongiungimento del coniuge straniero perché si sono esauriti i tetti massimi.

Inoltre imporre tetti massimi rigidi nel settore umanitario, nel caso i contingenti venissero esauriti, potrebbe provocare una violazione del diritto internazionale cogente (principio di non-refoulement). Per evitare questa situazione dovrebbe essere possibile superare temporaneamente i tetti massimi oppure adeguarli. Secondo gli autori dell'iniziativa nel settore dell'asilo si dovrebbe inoltre definire meglio quali forme di dimora vadano effettivamente considerate per stabilire i tetti massimi⁴⁵. Essi riconoscono che nel settore umanitario le limitazioni alle ammissioni attraverso i tetti massimi possono essere attuate solo nel rispetto del diritto internazionale cogente. Secondo le loro argomentazioni, si dovrebbe soltanto garantire che il contenimento dell'immigrazione non sia aggirato attraverso l'asilo. I rifugiati autentici devono però continuare a essere accolti anche in futuro (cfr. anche n. 1.3.2)⁴⁶. Già oggi non si entra nel merito delle domande di asilo se sono esclusivamente motivate dal desiderio di avviare un'attività lucrativa in Svizzera.

Inoltre, il diritto vigente prevede che in casi motivati si possa derogare alle limitazioni dell'ammissione (art. 30 LStr.; ad es. casi di rigore, scambio internazionale nel campo del perfezionamento professionale). Le condizioni di ammissione stabilite dalla legge sono regolarmente adeguate (come nel quadro della revisione della LAsi in corso).

L'introduzione generalizzata di tetti massimi, così come proposta, comporterebbe anche procedure di rilascio del permesso dispendiose e che richiedono molto lavoro (cfr. n. 4.2.4).

4.2.4 Ripercussioni finanziarie e per il personale

Attualmente le competenti autorità cantonali e federali esaminano annualmente circa 13 000 domande di persone provenienti da Stati non facenti parte dell'area UE/AELS che desiderano avviare un'attività lucrativa in Svizzera. In caso di accettazione dell'iniziativa, in base ai dati del 2011⁴⁷ occorrerebbe aggiungere a questa cifra circa altre 140 000 domande di cittadini dell'UE/AELS e 60 000 domande di frontalieri. L'attuazione dell'iniziativa comporterebbe un notevole aumento del fabbisogno di posti lavoro per le autorità del settore del mercato del lavoro allo scopo di svolgere in modo efficiente gli esami prospettati dall'iniziativa. Tuttavia, i dettagli potranno essere stabiliti solo in base all'effettivo progetto di attuazione dell'iniziativa.

⁴⁵ Argomentario, pag. 30.

⁴⁶ Argomentario, pag. 30.

⁴⁷ Nel 2011 sono immigrate in totale dall'UE/AELS 144 791 persone esercitanti un'attività lucrativa (65 574 come popolazione residente e 80 217 non residenti). Sono inclusi anche i soggetti immigrati ad esempio nel quadro del ricongiungimento familiare (circa 500 persone) che poi hanno esercitato un'attività lucrativa. Nel 2011 sono stati rilasciati anche 62 306 permessi a frontalieri. In caso di accettazione dell'iniziativa, anch'essi sarebbero soggetti ai contingenti e alla verifica del mercato del lavoro.

Inoltre la politica di ammissione proposta con l'iniziativa ridurrebbe solo in misura irrilevante il dispendio finanziario per l'integrazione dei neoimmigrati poiché già oggi la politica selettiva privilegia l'immigrazione qualificata, mentre l'integrazione è considerata ampiamente riuscita. Grazie al piano d'integrazione deciso dal nostro Collegio, la Svizzera dispone di una strategia efficace per reagire alle lacune nel campo dell'integrazione e per dare un sostegno ottimale all'integrazione dei neoimmigrati. La verifica della capacità d'integrazione, richiesta dall'iniziativa, prima di accordare un permesso di dimora causerebbe invece un dispendio amministrativo notevole, difficilmente quantificabile. I Cantoni hanno chiaramente segnalato, nel quadro della procedura di consultazione per la revisione delle disposizioni sull'integrazione della LStr, che la verifica sistematica dei criteri d'integrazione in relazione alla proroga dei permessi di dimora sarebbe ampiamente superiore alle loro capacità. Una verifica dell'integrazione prima dell'arrivo non sarebbe utile allo scopo, perché in prospettiva è difficile sapere come si svolgerà l'integrazione di un immigrato. Al momento non si possono stimare le ripercussioni finanziarie in seguito alla cessazione degli altri Bilaterali I a causa della «clausola ghigliottina» (cfr. n. 4.2.1).

Oltre alle conseguenze negative derivanti dall'annullamento dell'ALC, anche l'eventuale denuncia di altri accordi da parte dell'UE potrebbe comportare ripercussioni finanziarie e a livello di personale (cfr. n. 4.2.2).

Se l'UE denunciasse l'AAS e l'AAD, verrebbero certamente meno le spese di partecipazione da parte svizzera a Schengen e Dublino, come i contributi amministrativi annuali, i contributi alle agenzie (agenzia IT, FRONTEX) o al fondo per le frontiere esterne. Uscire dalla cooperazione di Schengen e Dublino avrebbe però conseguenze notevoli a livello di costi (ammortamenti degli elevati investimenti già fatti, come ad es. per le connessioni alle infrastrutture informatiche di Schengen/Dublino), di adeguamento dei sistemi informatici nazionali esistenti (ad es. SIMIC, AFIS) oppure di adeguamenti strutturali di carattere generale (il sistema nazionale centrale d'informazione visti, il nuovo visto svizzero o il regime di controllo alle frontiere nazionali e presso gli aeroporti).

Inoltre non vi sarebbero più i risparmi resi possibili dalla partecipazione a Schengen/Dublino. Se si calcola la minore durata procedurale grazie a Dublino (di circa quattro mesi più breve con la procedura Dublino rispetto alla normale procedura di asilo, dalla domanda di asilo alla decisione di prima istanza), risulterebbero spese annuali aggiuntive per circa 26,5 milioni di franchi (perché ogni anno verrebbero meno le circa 4000 decisioni di non entrata nel merito di Dublino). Inoltre, uscendo dal sistema Dublino, la Svizzera sarebbe molto più attrattiva come Paese d'asilo: ogni richiedente la cui domanda sia stata respinta in un Paese dell'UE potrebbe ripresentare una domanda di asilo in Svizzera. Il nostro Paese, senza Dublino, dovrebbe esaminarla e svolgere l'intera procedura. Calcolando – e si tratta di una stima prudente – che siano presentate ogni anno 2000 domande di asilo in più, le spese aggiuntive per alloggi e aiuto sociale sarebbero di circa 40 milioni di franchi l'anno (le somme trasferite ai Cantoni per l'alloggio e l'aiuto sociale ammontano in media a 20 000 franchi per ciascun richiedente).

4.2.5 Entrata in vigore e diritto transitorio

Le disposizioni costituzionali previste dall'iniziativa entrerebbero in vigore il giorno della loro accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni (art. 195 Cost.). I trattati di diritto internazionale in contrasto con le nuove disposizioni dovrebbero essere rinegoziati e adeguati entro tre anni (art. 197 lett. 9 cpv. 1 Cost. [nuovo]). Ciò interesserebbe l'ALC (cfr. n. 4.4.2).

Le nuove disposizioni costituzionali non sarebbero direttamente applicabili. L'articolo 121a capoverso 5 Cost. prevede che le disposizioni costituzionali siano concretizzate in una legge di esecuzione in cui si disciplinerebbero i dettagli del nuovo sistema di ammissione. In tale contesto bisognerebbe prestare attenzione affinché la soluzione prescelta rispetti il più possibile gli altri obblighi di diritto internazionale della Svizzera.

Questa legge di esecuzione dovrebbe entrare in vigore entro al massimo tre anni dopo l'accettazione dell'iniziativa da parte del Popolo e dei Cantoni. Altrimenti il nostro Collegio dovrebbe varare disposizioni esecutive in via d'ordinanza.

Sostanzialmente l'ALC potrebbe essere applicato ancora per un periodo massimo di tre anni.

4.3 Difetti dell'iniziativa

Contrariamente all'iniziativa, il nostro Collegio vuole mantenere la propria politica in materia di ammissione che ha dato buoni risultati, prevede la libera circolazione delle persone nel quadro dell'ALC e condizioni severe per l'ammissione di cittadini di Stati terzi. L'introduzione di tetti massimi per tutti non rappresenta uno strumento idoneo a contenere l'immigrazione, soprattutto per i permessi umanitari e il ricongiungimento familiare. In tali ambiti l'immigrazione può essere controllata in modo molto limitato, a causa degli impegni di diritto internazionale.

L'accettazione della presente iniziativa comporterebbe anche un evidente onere aggiuntivo di tipo burocratico, sia per i datori di lavoro che per le autorità cantonali e federali.

L'accettazione dell'iniziativa costituirebbe un danno per la crescita economica della Svizzera e ne influenzerebbe negativamente la competitività e l'attrattiva. Di seguito sono approfondite le gravi conseguenze che comporterebbe una denuncia dell'ALC.

4.3.1 Conseguenze gravose per l'economia svizzera

Benché sia difficile stimarne con precisione la portata, si teme che la denuncia dell'ALC e quindi automaticamente anche dei Bilaterali I e di eventuali altri accordi tra la Svizzera e l'UE avrebbe conseguenze gravi per l'economia svizzera.

Per un'economia piccola e aperta come quella svizzera, l'accesso ai mercati esteri è vitale. Altrimenti la Svizzera si troverebbe in una situazione analoga a quella della seconda metà degli anni Novanta, quando la disoccupazione era relativamente alta. Circa il 60 per cento della merce esportata dalla Svizzera è destinata all'UE e la Svizzera importa circa l'80 per cento delle merci dall'UE. Grazie agli Accordi bilaterali, la Svizzera fa parte del mercato unico dell'UE con i suoi 500 milioni di

consumatori. L'UE e i suoi 27 Stati membri sono di gran lunga il partner commerciale più importante del nostro Paese.

Grazie alle misure collaterali, la libera circolazione delle persone è stata introdotta senza grosse conseguenze per il mercato del lavoro svizzero. Per questa ragione, gli accordi non dovrebbero essere compromessi.

Fine dell'accesso garantito ai mercati del lavoro

L'ALC offre ai cittadini svizzeri le stesse opportunità e un accesso con pari diritti al mercato del lavoro dell'UE, nonché la possibilità di stabilirsi nell'UE a condizioni facilitate. In caso di denuncia dell'ALC l'accesso ai mercati del lavoro dell'UE, oggi garantito ai cittadini svizzeri, verrebbe meno.

L'ALC è il pilastro centrale degli Accordi bilaterali con l'UE. L'introduzione della libera circolazione delle persone può essere certamente definita una delle riforme di politica economica più significative degli ultimi 20 anni. L'apertura del mercato del lavoro svizzero agli Stati dell'UE/AELS negli ultimi anni ha reso possibile una crescita economica e occupazionale superiore alla media per l'economia svizzera. Anche in fasi di bassa congiuntura e durante la crisi del 2009 l'immigrazione ha avuto un effetto stabilizzante sulla congiuntura interna della Svizzera influenzando positivamente anche l'occupazione. Negli ultimi anni l'immigrazione ha sostenuto in primo luogo i consumi privati e l'edilizia. Qualora cessasse l'accesso facilitato alla manodopera proveniente dall'UE, le imprese svizzere soffrirebbero di carenza di personale, soprattutto nelle fasi di ripresa, durante le quali i tetti massimi solitamente vengono esauriti e questo comporterebbe un chiaro indebolimento della crescita economica e occupazionale. L'approvazione dell'iniziativa potrebbe portare, a causa della perdita di attrattiva della Svizzera, a un calo di produttività e a una diminuzione della crescita, con conseguente durevole perdita di posti di lavoro e aumento strutturale della disoccupazione.

Grazie all'attrattiva esercitata dal mercato del lavoro svizzero e alla procedura agevole per ottenere i permessi nel quadro dell'ALC (ad es. reciproco riconoscimento delle assicurazioni sociali e dei diplomi, rilascio dei permessi rapido e agevole sotto il profilo burocratico), la Svizzera può attirare anche lavoratori specializzati stranieri che vanno a integrare il potenziale indigeno di manodopera qualificata. Per l'economia svizzera, accedere alle riserve di lavoratori specializzati europei è particolarmente importante. Sia le aziende del settore high-tech, sia quelle che operano su scala internazionale hanno assolutamente bisogno di specialisti stranieri e del loro know-how. In un sistema d'immigrazione contingentata gli ostacoli amministrativi renderebbero molto più difficile reclutare specialisti all'estero e le limitazioni numeriche non permetterebbero alle aziende di pianificare il futuro. La Svizzera perderebbe in attrattiva come piazza per le attività imprenditoriali. La capacità di attirare personale qualificato straniero costituisce un notevole vantaggio per la nostra economia, anche alla luce dell'invecchiamento della popolazione. Con la denuncia dell'ALC, l'invecchiamento demografico non sarebbe più rallentato dall'immigrazione e questo comporterebbe un aggravio finanziario per le assicurazioni sociali, finanziate secondo il principio della redistribuzione.

Fine dell'accesso garantito al mercato degli appalti

La fine dell'accesso garantito al mercato degli appalti europeo (Comuni, distretti, trasporto ferroviario, offerenti privati con diritti esclusivi ecc.) per gli offerenti svizzeri comporterebbe perdite in termini di efficienza del mercato degli appalti

svizzero. Inoltre, le imprese europee avrebbero a loro volta difficoltà ad accedere al mercato svizzero con un conseguente calo della concorrenza e aumenti di prezzo. Verrebbe meno anche l'accesso da parte dei rappresentanti delle autorità svizzere agli organi e alle reti del settore degli appalti, nonché agli organi decisionali dell'UE (Commissione europea e Stati membri dell'UE).

Ostacoli alle esportazioni negli Stati dell'UE

L'Accordo del 21 giugno 1999⁴⁸ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (ARR), entrato in vigore il 1° giugno 2002, è fondamentale per il libero commercio dei prodotti industriali con l'UE e conferisce alla Svizzera in molti settori di prodotti quasi lo statuto di membro dello Spazio economico europeo. Le condizioni di accesso al mercato agevolate comportano notevoli vantaggi amministrativi e finanziari ma anche di tempo, in particolare per gli esportatori svizzeri.

L'ARR garantisce che per il produttore svizzero, nei settori di prodotti inclusi nell'accordo, valgano sul mercato europeo praticamente le stesse condizioni di accesso al mercato dei suoi concorrenti dell'UE. Così, gli esportatori svizzeri per la valutazione della conformità dei prodotti inclusi nell'ARR possono rivolgersi a un solo organismo di valutazione della conformità (OVC), svizzero o europeo, per mettere in commercio i propri prodotti sia nell'UE che in Svizzera. Dal 1° febbraio 2007 il campo d'applicazione dell'accordo non si limita più alle merci provenienti dalle Parti contraenti; pertanto gli esportatori svizzeri possono far verificare e certificare da organi di valutazione della conformità svizzeri anche le merci prodotte in Paesi extraeuropei, ai fini della loro commercializzazione nell'area UE e, se la valutazione è positiva, possono apporvi il marchio CE. In questo modo, da un lato si tiene conto della crescente globalizzazione dell'economia e dall'altro gli esportatori possono continuare a rivolgersi all'OVC a loro più vicino, che usa la lingua che meglio conoscono e che meglio risponde alle loro esigenze.

In base alla statistica doganale si stimano in circa 47 miliardi di franchi le esportazioni svizzere nell'UE che rientrano nell'ARR⁴⁹. Anche le corrispondenti importazioni dall'UE si aggirano sui 47 miliardi di franchi⁵⁰. Le ripercussioni economiche complessive della riduzione delle barriere commerciali sono decisamente positive, grazie alla diminuzione dei costi e all'aumento della concorrenza dovuti all'ARR.

Ostacoli alle esportazioni agricole verso l'UE

L'Accordo del 21 giugno 1999⁵¹ tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo) concerne l'abolizione degli ostacoli tariffali e non tariffali al commercio in taluni settori di produzione. La sua abrogazione complicherebbe molto l'accesso al mercato europeo per i produttori svizzeri, in particolare nel settore del formaggio. Inoltre, senza il reciproco riconoscimento delle prescrizioni sui prodotti e le disposizioni in materia di omologazione

48 RS 0.946.526.81

49 Dati del 2006. L'importo comprende le seguenti categorie di prodotti: elettrodomestici, macchine, veicoli (ad eccezione dei veicoli a due ruote), strumenti di precisione e di misura, giocattoli, dispositivi medici e installazioni per telecomunicazioni.

50 La corrispondenza tra gli importi delle esportazioni e delle importazioni è assolutamente casuale; i valori all'interno delle categorie di prodotti in parte differiscono significativamente.

51 RS 0.916.026.81

ad esempio nel biologico, il commercio sarebbe fortemente pregiudicato e comporterebbe oneri aggiuntivi e costi crescenti a causa di nuovi controlli alle frontiere. Questo concerne segnatamente anche i controlli alle frontiere nel settore veterinario, oggi aboliti. Infine le denominazioni di origine svizzere (DOC/IGP) non sarebbero più tutelate sul territorio dell'UE.

Limitazione dell'accesso al mercato nel trasporto terrestre e aereo

L'Accordo del 21 giugno 1999⁵² fra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri) garantisce che la politica dei trasporti nella regione alpina sarà coordinata tra la Svizzera e l'Unione europea. In particolare, esso costituisce la base legale che consente di introdurre e aumentare gradualmente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Dalla sua introduzione nel 2001, questa tassa contribuisce a finanziare lo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie in Svizzera ed è uno strumento importante della politica di trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia. Quale contropartita, la Svizzera ha accettato di aumentare il limite di peso degli autotreni autorizzati a circolare in Svizzera, che nel 2005 è passato da 28 a 40 tonnellate. L'Accordo sui trasporti terrestri ha permesso inoltre di liberalizzare il mercato dei trasporti stradali e ferroviari tra la Svizzera e l'UE e di mantenere il divieto per i mezzi pesanti di circolare la notte e la domenica.

Se l'Accordo sui trasporti terrestri decadde, le condizioni di accesso al mercato dei trasporti ferroviari e stradali nell'UE diverrebbero più restrittive per i trasportatori svizzeri. Infatti ritornerebbero in vigore le disposizioni in materia di accesso al mercato, meno liberali, degli accordi stradali bilaterali conclusi precedentemente con gran parte degli Stati membri dell'UE, alcuni dei quali prevedono dei contingenti. Questa nuova situazione porterebbe a un moltiplicarsi delle normative applicabili e per il settore svizzero dei trasporti sarebbe meno favorevole della situazione di liberalizzazione raggiunta con l'Accordo sui trasporti terrestri.

Inoltre, anche se la Svizzera dispone al proprio interno dei fondamentali legali atti a permetterle di mantenere i suoi obiettivi di politica dei trasporti, alcuni strumenti importanti di questa politica, come ad esempio il livello della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, potrebbero essere rimessi in causa dall'UE in caso di denuncia dell'Accordo sui trasporti terrestri.

Dal giugno del 2002 è in vigore l'Accordo del 21 giugno 1999⁵³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (Accordo sul trasporto aereo). L'accordo ha consentito alle compagnie aeree svizzere di accedere al mercato liberalizzato del trasporto aereo in Europa e ha concesso loro i relativi diritti di traffico negli Stati membri dell'UE. Se l'Accordo sul trasporto aereo fosse abolito sarebbero nuovamente applicabili gli accordi conclusi precedentemente con gli Stati membri dell'UE, che praticamente non prevedono l'accesso alla rete aerea europea. Ne conseguirebbe una riduzione dell'offerta e della concorrenza, perché, ad esempio, si dovrebbero di nuovo negoziare le rotte di volo a livello bilaterale con i singoli Stati membri. Un crescente isolamento nel traffico aereo europeo si ripercuoterebbe negativamente sulla piazza economica e sulla Svizzera come destinazione turistica.

⁵² RS 0.740.72

⁵³ RS 0.748.127.192.68

Senza l'Accordo sul trasporto aereo verrebbe messa in dubbio anche la partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA). Ciò comporterebbe per le imprese svizzere notevoli svantaggi rispetto ai loro concorrenti europei nel settore delle costruzioni aeronautiche, del controllo del traffico aereo o della manutenzione.

Come illustrato nel numero 4.2.2, anche se l'AAS non è formalmente legato all'ALC, una sua denuncia unilaterale da parte dell'UE sarebbe certamente possibile. Dal 29 marzo 2009, con l'adeguamento del regime dei controlli di frontiera negli aeroporti svizzeri (separazione dei flussi di passeggeri e abolizione dei controlli delle persone per i voli interni allo spazio Schengen), le disposizioni dell'acquis di Schengen valgono pienamente anche per le frontiere aeree. Gli aeroporti svizzeri sono dunque tenuti a svolgere la propria attività operativa in conformità con le disposizioni dell'acquis. Gli adeguamenti dell'infrastruttura aeroportuale o delle procedure operative devono perciò avvenire sempre in conformità con Schengen. Le spese di adeguamento dell'infrastruttura sono a carico del rispettivo operatore aeroportuale. Si può immaginare quale sia la loro entità in un aeroporto nazionale come ad esempio quello di Zurigo. Qualora l'AAS non fosse più applicabile, si dovrebbe ritornare al sistema originario per gestire il flusso dei passeggeri e l'infrastruttura. Le conseguenze finanziarie e operative sarebbero ingenti.

Infine, gli effetti di una rinegoziazione o denuncia dell'ALC avrebbero ripercussioni anche sui lavori legati al progetto di «Cielo unico europeo» (Single European Sky, SES) nel quale la Svizzera è coinvolta in virtù dell'Accordo sul trasporto aereo.

Ostacoli alla partecipazione ai programmi di ricerca dell'UE

I ricercatori svizzeri partecipano dal 1992 ai programmi di ricerca dell'UE; dal 2004 la Svizzera partecipa come Stato associato, in base all'Accordo sulla ricerca che rientra nei Bilaterali I, con pari diritti e doveri rispetto agli Stati membri dell'UE.

La partecipazione ai programmi quadro di ricerca comporta per la Svizzera dei vantaggi considerevoli, a livello scientifico, tecnologico ed economico (SER 2009). La collaborazione transnazionale mette in rete tra loro i migliori scienziati europei e mondiali e consente così alla ricerca di punta della Svizzera di accedere ai grandi progetti internazionali, che non si potrebbero realizzare su scala nazionale. Inoltre, l'apertura internazionale permette alla Svizzera di restare ai vertici del mercato della ricerca, molto conteso e altamente specializzato, da un lato grazie alla possibilità di formazione dei ricercatori svizzeri all'estero e dall'altro attirando i migliori talenti del mondo. Dopo il Fondo nazionale svizzero (FNS), i programmi quadro dell'UE rappresentano la seconda più importante fonte di finanziamento pubblico della ricerca svizzera, e addirittura la più importante per le PMI, l'industria e le organizzazioni non profit. La partecipazione della Svizzera ai programmi quadro di ricerca dell'UE produce quindi un afflusso netto di mezzi di ricerca perché essi vengono assegnati sulla base di concorsi; i ricercatori svizzeri, grazie all'eccellente qualità dei loro progetti di ricerca, possono acquisire più mezzi di quanto la Confederazione versi ogni anno come contributo per la partecipazione della Svizzera (SER 2011).

Come già indicato nel numero 4.2.2, in caso di denuncia dell'ALC l'Accordo sulla ricerca dei Bilaterali I, più volte rinnovato, non rientra più nella cosiddetta «clausola ghigliottina». Ma esiste comunque il rischio che l'UE lo denunci.

In tal caso i ricercatori svizzeri non potrebbero più prendere parte al futuro programma quadro di ricerca e innovazione «Horizon 2020» e al programma Euratom

come partner di ricerca alla pari. Inoltre vi sarebbe incertezza sulla possibilità da parte svizzera di partecipare (come prima dei Bilaterali I) ai programmi di ricerca attraverso progetti. Anche nell'ipotesi migliore di una partecipazione limitata a determinati progetti, i ricercatori svizzeri si troverebbero ad affrontare vari svantaggi procedurali e giuridici.

- 1) I ricercatori svizzeri (dell'industria, delle scuole universitarie, singoli individui) non potrebbero più avviare progetti propri e assumerne il coordinamento. Dovrebbero attendere che arrivi loro una richiesta e che un altro ricercatore dell'UE o di uno Stato associato ne assuma il coordinamento. La realizzazione di idee progettuali svizzere sarebbe quindi subordinata a un consenso da parte estera. I ricercatori svizzeri non potrebbero assumere un ruolo di punta in un progetto europeo e sarebbero fortemente limitati nel tutelare i propri interessi di progetto.
- 2) Qualora si giungesse comunque, sotto il coordinamento progettuale estero, a una collaborazione nell'ambito di un progetto, andrebbe chiarito se e come i partner svizzeri sarebbero finanziati e controllati dalla Confederazione. Questo comporterebbe un onere aggiuntivo per la Confederazione, perché non sarebbe più possibile una gestione finanziaria snella del progetto, direttamente da parte della Commissione europea.
- 3) Con ogni probabilità, la Svizzera non avrebbe più accesso ai risultati della ricerca di altri progetti dei programmi quadro di ricerca, come invece avviene ora.
- 4) La Svizzera non potrebbe più partecipare come osservatore senza diritto di voto a vari organi di conduzione e di consultazione che si occupano dell'attuazione dei programmi quadro di ricerca e dell'attuazione dello Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione. Sarebbe inoltre esclusa dalle intese e dalle regole per agevolare la collaborazione transfrontaliera nel campo della ricerca.

La fine della partecipazione al programma quadro di ricerca comporterebbe inoltre per la Svizzera una serie di danni sotto il profilo economico.

- 1) Secondo sondaggi svolti alla fine del 2005, il 70 per cento dei partecipanti svizzeri non avrebbero svolto il proprio progetto senza il sostegno del programma quadro di ricerca.
- 2) In oltre il 50 per cento dei casi, i risultati dei progetti sono confluiti in nuovi prodotti e servizi.
- 3) Ogni partecipazione svizzera a un progetto europeo genera direttamente circa due posti di lavoro (di durata determinata) e contribuisce indirettamente alla costituzione di numerose imprese.
- 4) Già partecipando al 6° programma quadro di ricerca (2004–2006), la Svizzera aveva raggiunto un saldo finanziario leggermente positivo. In base alle prime stime, nel 7° programma quadro di ricerca (2007–2013) si profila un incremento del bilancio positivo.
- 5) La partecipazione svizzera attesta inoltre una grande collaborazione tra scienza ed economia: circa un terzo dei progetti cui ha partecipato la Svizzera nel 7° programma quadro di ricerca erano collaborazioni tra scuole superiori e aziende. Il potenziale di queste collaborazioni, che portano sul mer-

cato le idee provenienti dal laboratorio e dall'industria, aumenterà ulteriormente nel prossimo programma di ricerca «Horizon 2020»: la futura promozione della ricerca e dell'innovazione nel quadro di «Horizon 2020» si concentra infatti sul valore aggiunto sociale ed economico, con l'obiettivo di gestire le sfide dell'invecchiamento demografico, della salute, dell'ambiente e delle risorse, che superano le frontiere nazionali. L'obiettivo è di consentire allo spazio economico europeo di occupare a lungo termine una posizione strategica nel panorama mondiale.

4.3.2 Affrontare i problemi causati dall'immigrazione in modo più mirato rispetto all'iniziativa

Il nostro Collegio riconosce come la crescita economica svizzera e l'immigrazione relativamente elevata degli ultimi anni abbiano causato un aumento della popolazione, con un incremento delle sfide, in particolare nel campo dell'integrazione, del mercato degli alloggi, della pianificazione delle infrastrutture e del territorio e della politica in materia di formazione. La forte immigrazione fa aumentare a livello di politica interna la necessità di procedere a riforme negli ambiti citati. Il nostro Collegio si impegna ad avviare le riforme necessarie, presentate di seguito.

Misure nell'ambito dell'attuazione dell'ALC

Tutela delle condizioni salariali e lavorative

Parallelamente alla graduale introduzione della libera circolazione delle persone, il 1° giugno 2004 sono entrate in vigore anche le misure collaterali, volte a impedire pressioni sui salari e sulle condizioni lavorative in Svizzera a causa dell'apertura del mercato del lavoro.

Le misure collaterali consentono di controllare il rispetto sul posto di lavoro delle condizioni salariali e lavorative minime o usuali o dei salari in uso nella regione e nella professione. Se si accertano salari inferiori, intervengono a livello individuale misure come le sanzioni nei confronti del datore di lavoro inadempiente e, a livello generale, misure come l'agevolazione del conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (CCL) o l'emanazione di contratti normali di lavoro (CNL) con salari minimi vincolanti. La legge dell'8 ottobre 1999⁵⁴ sui lavoratori distaccati (LDist) rappresenta un elemento essenziale delle misure collaterali poiché impone ai datori di lavoro che distaccano in Svizzera dei lavoratori nel quadro di una prestazione di servizi di rispettare le condizioni lavorative e salariali minime.

Le misure collaterali nel complesso sono attuate efficacemente e consentono di evitare sviluppi abusivi nel campo della libera circolazione delle persone. La loro efficacia è costantemente verificata. Nel 2012 la valutazione ha ad esempio evidenziato varie lacune legislative. Per questo il 15 giugno 2012 le Camere federali hanno varato la legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone⁵⁵. Gli adeguamenti includono segnatamente:

⁵⁴ RS **823.20**; dal 1° gennaio 2013 questa legge ha un nuovo titolo: «legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro» (Legge sui lavoratori distaccati, LDist).

⁵⁵ FF **2012 5245**

- la lotta all'indipendenza fittizia dei prestatori di servizi esteri;
- la possibilità di sanzionare i datori di lavoro che violano le disposizioni in materia di salari minimi obbligatori contemplate dai contratti normali di lavoro;
- la possibilità di sanzionare le infrazioni ai contratti collettivi di lavoro cui è stata conferita l'obbligatorietà generale;
- l'indicazione del salario nella procedura di notifica online da parte dei datori di lavoro stranieri per i prestatori di servizi distaccati in Svizzera che rientrano nell'ALC.

Le misure entreranno in vigore il 1° gennaio 2013; la disposizione sulla notifica del salario entrerà in vigore il 1° maggio 2013. Nel quadro del dibattito sull'adeguamento delle misure collaterali, le Camere federali hanno deciso di esaminare, in un progetto separato, il rafforzamento nella LDist e nella legge federale del 16 dicembre 1994⁵⁶ sugli acquisti pubblici (LAPub) della responsabilità solidale dell'appaltatore primario nei confronti dei subappaltatori per l'inosservanza delle condizioni salariali e lavorative minime. Nella sessione autunnale 2012 il Consiglio degli Stati e la commissione incaricata dell'esame preliminare del Consiglio nazionale (CET-N) hanno approvato la proposta del Dipartimento federale dell'economia (DFE) di rafforzare nella LDist la responsabilità dell'appaltatore primario nei confronti dei subappaltatori indigeni e stranieri. Questa proposta prevede una responsabilità nettamente maggiore rispetto alla normativa in vigore (art. 5 LDist): l'appaltatore primario risponde per l'intera catena contrattuale, ma può liberarsi dalla responsabilità a catena dimostrando di avere ottemperato all'obbligo di diligenza. A tal fine l'appaltatore deve verificare il rispetto dei salari da parte di tutti i subappaltatori della catena contrattuale nell'assegnare appalti e subappaltare. La questione sarà probabilmente discussa in seno al Consiglio nazionale nella sessione invernale del 2012.

Sulla base delle raccomandazioni e di un postulato⁵⁷ della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), abbiamo incaricato il DFE di migliorare la gestione strategica e operativa delle misure collaterali attraverso un maggiore sostegno agli organi di esecuzione sotto forma di controlli e assistenza sul posto. Andrà anche rafforzata la collaborazione tra tutti gli organi coinvolti nell'esecuzione.

Attivazione della clausola di salvaguardia dell'ALC

Il 18 aprile 2012, il nostro Collegio ha deciso di applicare la clausola di salvaguardia nei confronti dei cittadini dei Paesi dell'UE-8⁵⁸. Dal 1° maggio 2012 l'immigrazione dagli Stati membri entrati nell'UE nel 2004 (esclusi Cipro e Malta) è di nuovo soggetta a contingenti. Il contingentamento, inizialmente previsto per un anno, vale solo per i permessi di dimora (permessi B) e non è applicabile ai permessi di soggiorno di breve durata (permessi L). Nella primavera del 2013 verificheremo in quale misura vi siano le premesse per mantenere il contingentamento dei permessi di dimora ed eventualmente reintrodurre i contingenti per i permessi di soggiorno di breve durata.

⁵⁶ RS 172.056.1

⁵⁷ Si veda: www.parlament.ch/i/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/Documents/bericht-gpk-n-flank-massnahmen-2011-10-21-1.pdf.

⁵⁸ Art. 10 par. 4 ALC

Mantenimento dei contingenti nei confronti della Romania e della Bulgaria

Nel maggio del 2011, il nostro Collegio ha deciso di mantenere fino al 2014 i contingenti nei confronti della Romania e della Bulgaria. I termini transitori per l'ammissione limitata di cittadini rumeni e bulgari che esercitano un'attività lucrativa sono prorogabili al massimo fino al 2016.

Pacchetto di misure del Consiglio federale concernenti l'applicazione dell'ALC

Il nostro pacchetto di misure del 24 febbraio 2010 concernenti l'applicazione dell'ALC prevede misure contro gli abusi e gli illeciti in materia di prestazioni sociali e di permessi nonché provvedimenti intesi a combattere il dumping salariale e sociale. Queste misure, la cui applicazione dovrà essere verificata attentamente (ad es. nel caso del ricongiungimento familiare), sono in parte già in vigore. Le autorità competenti valutano inoltre l'introduzione di un «monitoraggio degli abusi».

Riscossione abusiva di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'aiuto sociale

Un particolare problema per le autorità competenti in materia di migrazione è la mancanza di informazioni, che in alcuni casi consentirebbero di porre fine al soggiorno di cittadini dell'UE/AELS in caso di prolungata disoccupazione o dipendenza dall'aiuto sociale. Le basi legali necessarie a garantire lo scambio di dati tra le autorità del mercato del lavoro e quelle del settore della migrazione sono incluse nella revisione in corso della LAsi e della LStr⁵⁹.

Elusione dell'obbligo di notifica e di autorizzazione in casi speciali

L'obbligo di notifica, vigente per i cittadini della Bulgaria e della Romania, è spesso eluso in particolare nel ramo erotico. Nel gennaio 2012 l'UFM ha pubblicato un rapporto con raccomandazioni volte a garantire una prassi d'autorizzazione uniforme nei Cantoni⁶⁰.

Un altro problema, meno rilevante sotto il profilo numerico, è costituito dall'accattonaggio per mestiere esercitato da persone provenienti dai nuovi Stati membri dell'UE. Secondo le stime, nel 2010 il fenomeno riguardava circa 30 persone provenienti dalla Romania. Per combattere l'accattonaggio per mestiere è necessario sfruttare al massimo il margine di manovra previsto dalla legge, mediante l'emana-zione di misure d'allontanamento e di respingimento. Il 4 giugno 2010 l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha erogato una circolare sull'argomento⁶¹.

Clausola generale di salvaguardia dell'ALC

Secondo l'articolo 14 paragrafo 2 ALC, in caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale, il Comitato misto può riunirsi, su richiesta di una delle parti contra-enti, al fine di esaminare misure adeguate per porre rimedio alla situazione nel quadro della clausola generale di salvaguardia.

Il Comitato misto decide le misure da adottare entro 60 giorni dalla data della richie-sta e può prorogare tale termine. La portata e la durata delle misure devono limitarsi

⁵⁹ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo (FF 2010 3889).

⁶⁰ Si veda: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/Weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen/2012/20120101-ber-rotlicht-i.pdf.

⁶¹ Si veda: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/20100604-rs-bettelei-i.pdf.

a quanto strettamente indispensabile per porre rimedio alla situazione. Le misure prescelte devono perturbare il meno possibile il funzionamento dell'accordo.

Finora questa clausola dell'ALC non è mai stata invocata.

Ulteriori misure

Misure nell'ambito dell'integrazione

In base ai dati concernenti l'integrazione nel mondo del lavoro, la partecipazione alla formazione o la segregazione spaziale si può affermare che, nel confronto europeo, il modello d'integrazione della società e dell'economia svizzere dà perlopiù buoni risultati, nonostante il forte numero di stranieri nella popolazione. Questa è la conclusione di uno studio dell'OCSE pubblicato nel 2012, che conferma quindi la valutazione del nostro Collegio sull'integrazione degli stranieri del 2006. Tuttavia, malgrado la positività del giudizio generale, l'OCSE evidenzia anche la maggiore difficoltà a integrarsi di determinati gruppi, come i giovani migranti, i rifugiati, le persone ammesse provvisoriamente e le donne immigrate con figli, nonché il perdurare di significative differenze tra stranieri e indigeni in diversi ambiti (ad es. formazione, salute, cfr. Liebig et al. 2012).

Le buone prestazioni della Svizzera in materia di integrazione si spiegano grazie all'elevatissima capacità integrativa del suo mercato del lavoro rispetto a quello degli altri Paesi dell'OCSE, al sistema di formazione professionale duale, incentrato sulla pratica e agli insediamenti urbani piuttosto modesti che caratterizzano il territorio nazionale. Lo sviluppo della politica d'integrazione, che negli ultimi anni ha acquisito rilevanza a tutti i tre livelli del sistema politico, può a sua volta aver contribuito positivamente.

Infine, i successi nell'integrazione degli stranieri sul mercato del lavoro vanno ricondotti anche alla politica d'immigrazione che privilegia l'immigrazione di stranieri qualificati. Nel caso dell'immigrazione dall'area dell'UE/AELS, la percentuale di lavoratori altamente qualificati è chiaramente aumentata, anche se, con l'entrata in vigore della libera circolazione delle persone, non vi sono più requisiti formali per quanto concerne le qualifiche per l'ammissione al mercato del lavoro⁶². Il settimo rapporto dell'Osservatorio sull'Accordo di libera circolazione tra la Svizzera e l'UE confermava che la nuova forza lavoro proveniente dall'UE/AELS è costituita per la maggior parte da persone qualificate o altamente qualificate. Le persone con un titolo di livello terziario, immigrate in Svizzera tra il giugno del 2002 e il maggio del 2009, erano il 51 per cento, una percentuale superiore alla media, e costituivano un ottimo complemento alla manodopera indigena⁶³. Gli immigrati altamente qualificati dispongono generalmente di maggiori competenze e risorse per organizzarsi autonomamente, anche se il loro bisogno d'informazione non va sottovalutato. Non si può neppure ignorare che l'afflusso di forza lavoro qualificata può suscitare risentimento nella società di accoglienza⁶⁴.

L'accesso a un'attività lucrativa è la condizione essenziale per il successo dell'integrazione, che protegge dalla dipendenza dall'aiuto sociale e riduce i reati. A

⁶² Rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012 sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera.

⁶³ Si veda: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23135.pdf.

⁶⁴ Cfr. il rapporto della Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA (2009): «Sviluppo della politica svizzera d'integrazione», pag. 7, disponibile in tedesco e francese sul sito: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-tak-integr-d.pdf.

causa dei cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro, le possibilità occupazionali oggi dipendono soprattutto da sufficienti opportunità formative. A questo proposito le persone scarsamente qualificate, che arrivano in Svizzera ad esempio nel quadro del ricongiungimento familiare o con la procedura d'asilo, rappresentano una notevole sfida. La promozione dell'integrazione si concentra in particolare sulla conoscenza della lingua del posto e sui contatti sociali nell'ambiente locale.

La grande sfida della politica d'integrazione è quella di rispondere all'eterogeneità dei gruppi interessati e configurare una politica che abbracci in modo coerente tutti i campi e tutti i livelli del sistema politico, pur adeguandosi alle specifiche situazioni. Riconoscendo la necessità di intervenire in questo settore, il nostro Collegio si impegna, fondandosi sul suo piano d'integrazione, a colmare le lacune riscontrate.

Il numero delle persone che la Svizzera è in grado di accogliere dipende dalla qualità della convivenza al suo interno. L'integrazione delle persone immigrate migliora la coesione sociale e contribuisce al benessere e alla prosperità del nostro Paese. Nel nostro rapporto del 5 marzo 2010 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione⁶⁵, in linea con le raccomandazioni elaborate da Cantoni, Comuni e altri enti nel quadro della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) del luglio 2009, abbiamo esposto come intendiamo realizzare «in maniera adeguata le condizioni per uno sviluppo della politica integrativa al passo coi tempi (ovvero consona al sistema binario d'ammissione) e orientata al futuro». Nel novembre del 2011 ne abbiamo precisato l'indirizzo nel nostro piano d'integrazione, il cui obiettivo generale è disciplinare in maniera più vincolante il principio «promuovere ed esigere» che contraddistingue la reciprocità del processo integrativo.

Il piano d'integrazione prevede in particolare le seguenti misure.

Innanzitutto, occorre rivedere le disposizioni sull'integrazione della LStr per rafforzare il carattere vincolante della politica integrativa per tutti i soggetti coinvolti. L'idea di fondo è di esigere maggiori sforzi d'integrazione pur continuando sempre a promuoverla. L'avamprogetto di revisione della LStr sottoposto a consultazione prevede che gli stranieri ottengano il permesso di domicilio se ben integrati. In questo modo si dà un impulso importante all'integrazione. I criteri di una buona integrazione sono codificati in modo vincolante a livello di legge. I familiari di persone provenienti da Stati terzi (al di fuori dell'UE/AELS), che vengono in Svizzera nel quadro del ricongiungimento familiare, devono conoscere o imparare una lingua nazionale. Inoltre i Cantoni devono poter applicare lo strumento dell'accordo di integrazione laddove vi siano segnali di lacune nell'integrazione. Gli stranieri che intenzionalmente non rispettano il proprio accordo d'integrazione, possono essere sanzionati con la revoca del permesso di dimora. Nell'ambito della promozione, si continuerà a seguire l'approccio basato sulle strutture ordinarie, secondo il quale l'integrazione deve avvenire ovunque le persone si rechino e si incontrino (a scuola, sul posto di lavoro ecc.).

In secondo luogo, si dovrà sancire il principio dell'integrazione nelle cosiddette strutture ordinarie, e quindi nella quotidianità e in loco, mediante adeguamenti della legge sulla pianificazione del territorio, della legge sulla formazione professionale e della legislazione in materia di assicurazioni sociali. Dal 23 novembre 2011 al

⁶⁵ Si veda: www.bfm.admin.ch > Temi > Integrazione > Politica svizzera in materia di integrazione > Sviluppo della politica d'integrazione svizzera > Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione.

23 marzo 2012 si è svolta una procedura di consultazione concernente l'adeguamento delle disposizioni sull'integrazione. L'avamprogetto del nostro Collegio, nei suoi punti principali, è stato accolto favorevolmente dai Cantoni e dalle associazioni mantello. Nella primavera del 2013 presenteremo il relativo messaggio.

In terzo luogo, laddove attualmente le strutture mancano o non sono accessibili, la promozione specifica dell'integrazione andrà sviluppata nel quadro di programmi di integrazione cantonali. La Confederazione e i Cantoni dovranno aumentare considerevolmente i fondi per la promozione dell'integrazione, perseguendo gli stessi obiettivi in tutto il Paese e rafforzando specialmente l'informazione iniziale per tutti i neoimmigrati, la consulenza per persone e istituzioni (scuole, aziende ecc.) nonché la promozione linguistica e l'integrazione.

In quarto luogo, la Confederazione, assieme a Cantoni e Comuni, dialogando con gli attori dell'economia e della società, concorderà obiettivi integrativi concreti, da conseguire congiuntamente (entro la terza conferenza nazionale sull'integrazione, che dovrebbe aver luogo nel 2016 con il patrocinio della Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA).

L'immigrazione può essere influenzata dalle condizioni quadro economiche e quindi, indirettamente, dalla politica regionale e fiscale. A tale riguardo si chiede alle imprese, in quanto beneficiarie della politica d'immigrazione liberale nel quadro della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE/AELS, di tenere conto nella loro politica di assunzione del personale delle esigenze della società d'accoglienza nei confronti della popolazione immigrata, di rispettarle e di partecipare proponendo offerte di integrazione per i propri dipendenti.

Misure nella lotta contro la tratta degli esseri umani

Nel settembre del 2008 la Svizzera ha sottoscritto la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, approvata il 23 dicembre 2011 dalle Camere federali⁶⁶ contemporaneamente all'adozione della legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni (LPTes)⁶⁷.

La Convenzione del Consiglio d'Europa stabilisce standard giuridici nei settori del diritto penale, dell'aiuto alle vittime, del diritto degli stranieri e della protezione procedurale ed extraprocedurale dei testimoni allo scopo di riuscire a combattere efficacemente la tratta di esseri umani.

4.4 Conciliabilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

4.4.1 Situazione iniziale

Oltre alla questione della violazione del diritto internazionale cogente (cfr. n. 1.3.1–1.3.3), l'iniziativa solleva anche interrogativi circa la conciliabilità con il rimanente diritto internazionale.

Un'accettazione dell'iniziativa contravverrebbe in particolare all'ALC, in vigore dal 1° giugno 2002. L'iniziativa va inoltre chiaramente a toccare gli obblighi della

⁶⁶ FF 2011 97 (decreto federale)

⁶⁷ FF 2011 99

Svizzera nel quadro della Convenzione europea del 4 novembre 1950⁶⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁶⁹ relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU) e della Convenzione del 20 novembre 1989⁷⁰ sui diritti del fanciullo. Infine, l'iniziativa interessa anche altri accordi della Svizzera, come gli impegni nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/GATS), singoli accordi di libero scambio (ALS), trattati di domicilio e accordi relativi allo scambio di giovani professionisti (tirocinanti), nonché gli accordi di associazione alla normativa di Schengen/Dublino (AAS/AAD)⁷¹.

Il nostro Collegio ritiene tuttavia che l'iniziativa lasci sufficiente margine di interpretazione, in particolare nella definizione dei tetti massimi, per essere attuata in modo che gli impegni di diritto internazionale della Svizzera siano rispettati, ad eccezione dell'ALC.

4.4.2 **Accordo sulla libera circolazione delle persone**

I cittadini della Svizzera e degli Stati dell'UE/AELS hanno diritto di scegliere liberamente il luogo di dimora e l'attività lucrativa negli Stati contraenti, se le condizioni necessarie sono soddisfatte. Occorre innanzitutto dimostrare di avere un'attività lucrativa o di disporre di sufficienti mezzi finanziari per un soggiorno senza attività lucrativa. Inoltre è permesso il ricongiungimento familiare, indipendentemente dalla cittadinanza dei membri della famiglia⁷². L'ALC prevede anche una libera prestazione di servizi limitata, per un periodo non superiore a 90 giorni per anno civile.

Infine, ai beneficiari del diritto alla libera circolazione devono essere garantite le stesse condizioni di vita, di occupazione e di lavoro di cui godono i cittadini dello Stato in cui risiedono. Ciò vale anche per i frontalieri⁷³.

Tali diritti nel singolo caso possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità⁷⁴. La nozione di ordine pubblico nel diritto dell'UE va intesa in senso stretto⁷⁵.

La presente iniziativa contravviene almeno nei seguenti punti alle disposizioni dell'ALC:

68 **RS 0.101**

69 **RS 0.103.2**

70 **RS 0.107**

71 Accordo tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (**RS 0.362.31**); Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (**RS 0.142.392.68**).

72 Art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (Ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone, OLCF; **RS 142.203**).

73 Art. 2 e 7 lett. a ALC e art. 9 e 15 allegato I ALC; cfr. Jaag (2010, n. marg. 4110).

74 Art. 5 allegato I ALC.

75 Sentenza della CGCE, causa 41/74 (van Duyn), racc. 1974, 1337, n. marg. 18.

- secondo la clausola «standstill» dell’ALC, le parti contraenti non possono adottare nuove misure restrittive nei confronti dei cittadini dell’altra parte⁷⁶. L’iniziativa mira tuttavia proprio a introdurre nuove restrizioni;
- l’ALC e la Convenzione dell’AELS garantiscono per principio⁷⁷ un diritto di soggiorno alle persone che esercitano un’attività dipendente o indipendente (inclusi i frontalieri), ai prestatori di servizi e alle persone che non svolgono un’attività economica provenienti dai Paesi dell’UE/AELS. La definizione di tetti massimi, così come previsto dall’iniziativa, sarebbe quindi in contrasto con questi accordi. I tetti massimi presuppongono inoltre un obbligo di permesso nel caso singolo, non contemplato dall’ALC e dalla Convenzione dell’AELS;
- a determinate condizioni, l’ALC garantisce il diritto di rimanere sul territorio di un’altra parte contraente dopo aver cessato la propria attività economica. In base alle spiegazioni del testo dell’iniziativa, invece, coloro «che non hanno più un lavoro in Svizzera devono lasciare il Paese»⁷⁸;
- il diritto al ricongiungimento familiare è disciplinato in modo esaustivo nell’ALC. Non può essere limitato da misure statali interne, così come previsto dall’iniziativa;
- il principio della parità di trattamento con i cittadini nazionali rappresenta un elemento fondamentale della libera circolazione delle persone. Esso è contraddetto dalla preferenza accordata agli Svizzeri, prevista dall’iniziativa, rispetto all’ammissione di lavoratori stranieri;
- la possibilità, pure prevista, di ridurre le prestazioni dell’aiuto sociale nel caso dei cittadini dell’UE/AELS contraddice a sua volta il principio della parità di trattamento.

In conformità al principio «pacta sunt servanda», la Svizzera è tenuta a rispettare gli accordi internazionali ai quali ha aderito. Se la Svizzera non è più in grado di rispettare un accordo deve denunciarlo, a meno che non sia possibile rinegoziarlo in maniera da adattarlo alle nuove disposizioni del diritto interno.

Secondo l’iniziativa, i trattati internazionali in essere, se contraddicono le nuove disposizioni costituzionali, devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall’accettazione di dette disposizioni (art. 197 n. 9 cpv. 1 Cost.). Sembra tuttavia impossibile adattare l’ALC alle nuove disposizioni costituzionali, in quanto tali disposizioni sono in sé incompatibili con la stessa idea di libera circolazione delle persone. Sulla rinegoziazione o la denuncia dell’ALC si veda il numero 4.2.1.

4.4.3 Organizzazione mondiale del commercio (OMC/GATS) e accordi di libero scambio

A livello multilaterale, il commercio dei servizi è disciplinato da un accordo specifico nel quadro dell’Organizzazione mondiale del commercio (OMC), vale a dire l’Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS). Detto accordo conta attual-

⁷⁶ Art. 13 ALC.

⁷⁷ Eccezione: ad esempio la restrizione dell’ammissione di cittadini provenienti da Romania e Bulgaria.

⁷⁸ Argomentario, pag. 30.

mente 156 membri, tra cui la Svizzera. Il GATS si applica a tutti i settori dei servizi e concerne sia i servizi stessi che i prestatori dei medesimi, tra cui le persone fisiche che li forniscono. Il GATS stabilisce dei principi di carattere generale, come il trattamento della nazione più favorita. Contestualmente ai principi generali, ciascun membro deve contrattare impegni di accesso ai mercati (segnatamente per quanto riguarda le limitazioni quantitative) e di trattamento nazionale, impegni che sono elencati in una lista individuale.

La Svizzera ha assunto detti impegni per quanto concerne le categorie di persone fisiche che forniscono i seguenti servizi: trasferimenti intra-aziendali di dirigenti e quadri superiori, nonché di specialisti, persone in viaggio d'affari, venditori di prestazioni di servizi e fornitori contrattuali di servizi. La Svizzera si impegna a non assoggettare le categorie di persone fisiche sopra indicate al criterio della preferenza nazionale sancito dalla LStr. Restano applicabili le altre condizioni di ammissione conformi al diritto degli stranieri, come il permesso di dimora e il rispetto delle condizioni di lavoro e salario nella professione e nel luogo.

Nel quadro dell'Accordo di libero scambio e di partenariato economico con il Giappone, nonché nel quadro degli accordi di libero scambio dell'AELS con il Cile, la Colombia, la Corea del Sud, Hong Kong, il Messico, Singapore, l'Ucraina e i Paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (vale a dire gli Emirati Arabi Uniti, il Bahrein, l'Arabia Saudita, Oman, il Qatar e il Kuwait), la Svizzera ha inoltre negoziato, basandosi sul GATS, degli impegni in materia di accesso ai mercati e di trattamento nazionale per alcune categorie di persone fisiche fornitrici di servizi. Riguardo a detti partner commerciali la Svizzera s'impegna, in base al GATS, a non assoggettare le categorie di persone fisiche sopra citate al criterio della preferenza nazionale. Inoltre, la Svizzera s'impegna, nei confronti di questi stessi partner – ad eccezione del Cile, del Messico e di Singapore – a non assoggettare le categorie di persone oggetto d'impegni neppure a limiti quantitativi (contingenti), includendo in tali categorie quelle degli installatori e dei tecnici manutentori di macchine o attrezzature industriali. Considerato che gli accordi internazionali hanno forza giuridica diretta in Svizzera, queste misure non compaiono nella LStr. Al fine di derogare alla clausola della nazione più favorita del GATS in relazione a tali misure previste negli accordi di libero scambio, nonché al trattamento preferenziale sancito dall'ALC (cfr. n. 2.2.1), la Svizzera ha inserito una riserva specifica in tal senso nel GATS e negli accordi di libero scambio.

Si pone ora il quesito della compatibilità dell'intento dell'iniziativa con il GATS e gli accordi di libero scambio, considerato che l'iniziativa esige il rispetto del principio della preferenza nazionale (art. 121a cpv. 3). Detto principio tuttavia non vale in senso assoluto (cfr. n. 3.2). Inoltre, per quanto concerne i tetti massimi e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa, l'iniziativa è in contrasto con gli accordi di libero scambio, che prevedono impegni specifici esenti da contingentamenti. Nel caso in cui i contingenti fossero interamente sfruttati, occorrerebbe compensare le relative autorizzazioni riducendo le autorizzazioni concernenti altre categorie di persone non interessate dai suddetti accordi di libero scambio o aumentando in proporzione i contingenti annuali.

Nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa si dovrebbero in ogni caso trovare delle soluzioni che non contravvengano a questo accordo, importantissimo per l'economia. Potrebbero così essere introdotti, ad esempio, tetti massimi preferenziali.

4.4.4 Trattati e accordi di domicilio

La Svizzera ha concluso *trattati di domicilio* con 34 Stati⁷⁹. Questi trattati risalgono nella maggior parte dei casi al XIX secolo, come conseguenza dell'inizio dell'industrializzazione. Fino alla Prima Guerra mondiale, i cittadini degli Stati con i quali erano stati conclusi dei trattati di domicilio potevano stabilirsi in Svizzera senza limitazioni. Oggi questi trattati hanno una rilevanza limitata e, per tacito accordo reciproco, vengono interpretati in modo molto restrittivo dato che possono ricorrervi soltanto i cittadini degli Stati contraenti già in possesso di un permesso di domicilio.

Gli *accordi di domicilio* garantiscono ai cittadini degli Stati contraenti il diritto al permesso di domicilio, di regola dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni.

Poiché né i trattati di domicilio né gli accordi di domicilio disciplinano le condizioni per la concessione di un permesso in Svizzera, non sono incompatibili con la presente iniziativa.

4.4.5 Accordi relativi allo scambio di giovani professionisti (tirocinanti)

La Svizzera ha stipulato accordi per lo scambio di tirocinanti con 32 Stati. Lo scopo è quello di consentire a giovani professionisti stranieri di ampliare le proprie conoscenze professionali e linguistiche in Svizzera. In pratica tali accordi non vengono più applicati nei confronti degli Stati dell'UE, in quanto l'ALC prevede diritti di più ampia portata.

Attualmente vengono applicati accordi per tirocinanti con tredici Stati. Ad eccezione di quello con il Giappone, prevedono tetti massimi annuali che vanno dai 50 ai 400 permessi. Questi permessi sono rilasciati indipendentemente dalla situazione del mercato del lavoro nello Stato contraente.

A partire dall'introduzione della libera circolazione delle persone nel 2002, i soggiorni dei tirocinanti sono diminuiti in modo significativo. Ogni anno circa 200 persone ottengono ancora un permesso di questo tipo in Svizzera, mentre dai 300 ai 400 cittadini svizzeri soggiornano all'estero.

In caso di approvazione, l'iniziativa dovrebbe essere applicata in modo da consentire il rispetto dei tetti massimi stabiliti nei relativi accordi, altrimenti essi andrebbero denunciati. Quale conseguenza i giovani professionisti svizzeri non avrebbero più la possibilità di soggiornare in modo facilitato per il proprio perfezionamento professionale ad esempio negli Stati Uniti, in Canada, in Nuova Zelanda o in Argentina. Gli accordi per i tirocinanti sono altresì espressione dei buoni rapporti tra la Svizzera e questi Paesi partner.

⁷⁹ Tali Stati comprendono: Afghanistan, Albania, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Cile, Cina, Colombia, Croazia, Danimarca, Ecuador, Etiopia, Filippine, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, India, Iran, Islanda, Italia, Liberia, Liechtenstein, Macedonia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Serbia/Montenegro, Spagna, Stati Uniti, Turchia, Ungheria.

Gli stranieri possono appellarsi al diritto del rispetto della loro vita privata e familiare garantito dall'articolo 8 CEDU. La protezione della vita familiare concerne innanzitutto i coniugi e i figli minorenni, nella misura in cui si possa accertare l'esistenza di una relazione effettiva e intatta. Al di fuori del nucleo familiare, l'articolo 8 CEDU può essere invocato unicamente da una persona che, a causa di un'invalità fisica o psichica o di una malattia grave che richiede una presa a carico permanente, dipende dal titolare di un diritto di residenza garantito in Svizzera⁸⁰.

Il principio del rispetto della vita familiare non implica però un diritto incondizionato al permesso di dimora. In questo settore la CEDU lascia agli Stati un potere discrezionale. Tra l'altro, il diritto al permesso di dimora ai sensi dell'articolo 8 numero 1 CEDU non può essere invocato se il ricongiungimento familiare persegue prioritariamente lo scopo di assicurare un avvenire professionale o economico ai congiunti⁸¹.

Ai sensi dell'articolo 8 paragrafo 2 CEDU, l'ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto è possibile solo a determinate condizioni. Un'ingerenza nella vita privata e familiare deve avere innanzitutto un fondamento giuridico. Essa è inoltre ammessa solo se in una «società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui». Possono rientrare nel concetto di benessere economico anche gli interventi statali come la politica restrittiva in materia d'immigrazione e la regolazione del mercato del lavoro perseguiti dall'iniziativa⁸². L'autorità competente deve valutare in ogni singolo caso se la misura auspicata sia anche proporzionale, ossia ponderare l'interesse privato del soggetto alla concessione di un permesso di dimora e l'interesse pubblico legato al suo rifiuto. In base alla giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo, rientrano tra i criteri determinanti la cittadinanza delle persone, la situazione familiare nello Stato di soggiorno e le difficoltà di convivenza nel Paese di destinazione, il bene del bambino o l'intensità dei rapporti sociali, culturali e familiari⁸³.

Nel caso concreto, il rifiuto generale di concedere un permesso di dimora per stranieri, basato sull'iniziativa, sarebbe contrario all'articolo 8 paragrafo 1 CEDU se impedisse la vita familiare in Svizzera. Le persone interessate, esaurite le vie di ricorso nazionali, potrebbero far valere presso la Corte europea dei diritti dell'uomo la violazione delle garanzie previste dalla CEDU.

⁸⁰ Istruzione dell'Ufficio federale della migrazione relativa al Settore degli stranieri, 6 Ricongiungimento familiare (istruzione UFM Ricongiungimento familiare), all'indirizzo: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaenderbereich/familiennachzug/6-familiennachzug-i.pdf; DTF **120** Ib 257.

⁸¹ Istruzione UFM Ricongiungimento familiare; DTF **119** Ib 91 segg.

⁸² Cfr. sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: *Berrehab/Paesi Bassi*, n. 10730/84 sentenza del 21 giugno 1988; parere della Commissione, in: *Gül/Svizzera*, n. 23218/94, sentenza del 19 febbraio 1996 e *Ahmut/Paesi Bassi*, n. 21702/93, sentenza del 28 novembre 1996. Si veda inoltre DTF **125** I 153, DTF 2C_693/2008 del 2 febbraio 2009 consid. 2.2; 120 Ib 1 c. 4b pag. 5, 22 consid. 4a pag. 25; sentenza 2C_437/2008 del 13 febbraio 2009 consid. 2.1.

⁸³ *Boultif/Svizzera*, n. 54273/00, sentenza del 2 agosto 2001; *Üner/Paesi Bassi*, n. 5427300, sentenza della Grande Camera del 18 ottobre 2006.

Come la CEDU, anche il Patto II dell'ONU prevede dei limiti materiali nel disciplinare il soggiorno degli stranieri. Essi risultano in particolare dall'articolo 17 che vieta interferenze arbitrarie o illegittime nella vita familiare ed esige che l'autorità di decisione esamini il rispetto della proporzionalità⁸⁴.

Da quanto esposto si evince che la negazione automatica di un permesso di dimora per esaurimento dei contingenti sarebbe difficilmente conciliabile con gli impegni di diritto internazionale della Svizzera. Bisognerebbe verificare nel singolo caso se il rifiuto del permesso sia proporzionale. Nell'attuare l'iniziativa si dovrebbe pertanto vegliare a stabilire i nuovi tetti massimi per il ricongiungimento familiare in modo tale da rispettare gli obblighi della Svizzera derivanti dalla CEDU e dal Patto II dell'ONU.

4.4.7 Convenzione sui diritti del fanciullo

L'articolo 16 della Convenzione sui diritti del fanciullo sancisce che nessun fanciullo sarà oggetto di interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata e nella sua famiglia. Inoltre, l'articolo 3 statuisce il principio in base al quale in tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza delle istituzioni pubbliche o private, degli organi legislativi o altri, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.

Inoltre, un bambino separato da entrambi i genitori o da uno di essi ha il diritto di mantenere relazioni personali in modo regolare con entrambi i genitori. L'articolo 9 della Convenzione impegna gli Stati contraenti a vigilare affinché un fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà. Nel caso in cui genitori e figli non risiedano nello stesso Stato, l'articolo 10 paragrafo 1 della Convenzione obbliga gli Stati contraenti a considerare ogni domanda presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento familiare con uno spirito positivo, con umanità e diligenza. L'articolo 10 paragrafo 2 obbliga gli Stati contraenti a lasciare che i propri cittadini entrino ed escano dal Paese per intrattenere relazioni personali regolari. Tuttavia essi non sono obbligati a concedere l'entrata nel Paese a tale scopo a cittadini stranieri. In quanto parte integrante della Convenzione sui diritti del fanciullo che la Svizzera ha ratificato, queste disposizioni sono vincolanti per il nostro Paese. Tuttavia, dalla Convenzione sui diritti del fanciullo non deriva alcun diritto, che si possa far valere in giudizio, alla concessione di un titolo di dimora per i genitori o i figli. La Svizzera ha formulato una riserva sull'articolo 10 paragrafo 1 della Convenzione, che fa esplicitamente salva la legislazione svizzera nel campo del ricongiungimento familiare.

La presente iniziativa concerne sia il caso del bambino che desidera ricongiungersi con un genitore in Svizzera, sia quello del genitore che voglia ricongiungersi al figlio in Svizzera. In caso di accettazione dell'iniziativa, il rifiuto di un permesso a causa dell'esaurimento dei tetti massimi nel singolo caso potrebbe comportare l'impossibilità della vita familiare in Svizzera. In determinate circostanze, inoltre, non sarebbe soddisfatto il principio per il quale va considerato in via prioritaria il

⁸⁴ MRA, *Winata/Australia*, 930/2000 (2001), n. 7.2 seg.; *Bakhtiyari e famiglia/Australia*, 1069/2002 (2003), n. 9.6; *Madafferi e famiglia/Australia*, 1011/2001 (2004), n. 9.7 segg.

bene del bambino. In caso di accettazione dell'iniziativa, si dovrà prestare attenzione affinché si evitino inconciliabilità con la Convenzione sui diritti del fanciullo e sia garantito in ogni caso, in particolare, l'esame dell'interesse superiore del fanciullo.

4.4.8 Accordi di associazione alla normativa di Schengen e Dublino

Con l'AAD, la Svizzera ha aderito al cosiddetto sistema Dublino e dal 12 dicembre 2008 partecipa a livello operativo alla cooperazione in questo ambito. Le disposizioni di Dublino stabiliscono quale Stato membro sia competente per l'esame di una domanda di asilo depositata sul territorio degli Stati partecipanti. Concretamente, se una domanda presentata in Svizzera rientra nella competenza di un altro Stato Dublino, il richiedente è trasferito in questo Stato e inversamente.

Poiché le disposizioni di Dublino prevedono unicamente un sistema di competenze per l'esame delle domande di asilo e non concernono un eventuale titolo di soggiorno di una persona, la presente iniziativa non influisce in alcun modo sull'applicazione diretta dell'accordo di associazione a Dublino. Tuttavia l'iniziativa prevede tetti massimi per il soggiorno degli stranieri che sostanzialmente valgono anche per l'ammissione nel settore dell'asilo. In ambito umanitario l'introduzione di tetti massimi rigidi potrebbe portare, in caso di esaurimento dei contingenti, a una violazione del diritto internazionale cogente (principio di non-refoulement). Se l'iniziativa fosse accettata, per evitare tale situazione occorrerebbe trovare soluzioni flessibili nel settore dell'asilo al fine di rispettare le disposizioni cogenti del diritto internazionale (cfr. n. 1.3.2 e n. 4.2.3).

L'Accordo di associazione a Schengen (AAS) ha per obiettivo la libera circolazione delle persone all'interno dello spazio Schengen. Le persone non vengono più sottoposte a controlli alle frontiere interne degli Stati Schengen. I cittadini di uno Stato terzo in possesso di un visto Schengen (se tale visto è necessario) possono spostarsi liberamente all'interno dello spazio Schengen al massimo per tre mesi nell'arco di sei mesi.

Considerato che l'AAS disciplina il transito attraverso le frontiere e i soggiorni di breve durata, il testo dell'iniziativa non comporta alcun legame diretto con detto accordo. Si pone tuttavia la questione se un'abrogazione dell'ALC a causa di questa iniziativa consentirebbe ancora alla Svizzera di partecipare al sistema Schengen/Dublino (cfr. n. 4.2.2).

La fine di questi accordi, e in particolare l'AAS, significherebbe sicuramente per la Svizzera una perdita in termini di efficienza a causa del mancato accesso alle relative banche dati (SIS, VIS ecc.). Il nostro Paese diventerebbe effettivamente un'isola nel quadro delle indagini. Inoltre, la reintroduzione dei controlli del traffico transfrontaliero comporterebbe lunghissimi tempi di attesa e ostacoli. Sarebbe quindi necessario rivedere in modo esaustivo l'orientamento strategico della sorveglianza alle frontiere in generale e, in particolare, l'attuale dispositivo operativo del corpo delle guardie di confine nel quadro dei provvedimenti sostitutivi nazionali.

L'approvazione e l'attuazione dell'iniziativa permetterebbe alla Svizzera di gestire autonomamente l'ammissione dei cittadini stranieri, anche quelli provenienti dagli Stati membri dell'UE e dell'AELS, il cui ingresso oggi è disciplinato dall'ALC (libera circolazione delle persone). Con l'introduzione di tetti massimi e del principio della preferenza ai lavoratori indigeni le autorità potrebbero avere un maggiore controllo dell'immigrazione.

A ciò si contrappongono svantaggi molto significativi. L'iniziativa è in contrasto con la politica d'ammissione sinora portata avanti dal nostro Collegio, che prevede la libera circolazione delle persone nel quadro dell'ALC e severi requisiti per l'ammissione di cittadini di Stati terzi. La proposta introduzione di tetti massimi per tutte le categorie d'ammissione non rappresenta uno strumento idoneo a contenere l'immigrazione, in particolare nel caso dell'ammissione per motivi umanitari e nell'ambito del ricongiungimento familiare.

L'iniziativa non è conciliabile con l'ALC. In caso di approvazione dell'iniziativa l'ALC dovrebbe essere molto probabilmente denunciato. Ciò avrebbe conseguenze difficilmente stimabili per i rapporti con l'UE nel suo complesso e pregiudicherebbe la via bilaterale sinora adottata dalla Svizzera.

L'accettazione dell'iniziativa costituirebbe un danno per la crescita economica della Svizzera e ne influenzerebbe negativamente la competitività e l'attrattiva. Le esperienze antecedenti l'entrata in vigore dell'ALC hanno dimostrato che reclutare lavoratori qualificati provenienti dagli Stati dell'UE/AELS era molto più difficile a causa del sistema di ammissione allora vigente e conferiva alla manodopera immigrata uno statuto meno favorevole. Nel quadro dell'ALC, l'immigrazione in Svizzera è orientata innanzitutto in funzione della situazione economica e della relativa domanda di forza lavoro.

Anche in futuro l'economia svizzera avrà un notevole fabbisogno di lavoratori qualificati che le risorse interne non riescono a soddisfare pienamente, come dimostra il parallelismo tra l'aumento della popolazione straniera residente e lo sviluppo economico del Paese.

Un'eventuale attuazione della presente iniziativa causerebbe anche un chiaro aumento degli oneri a carico dei datori di lavoro, nonché delle autorità competenti in materia di mercato del lavoro e di migrazione dei Cantoni e della Confederazione (gestione dei tetti massimi, controllo delle condizioni di dimora e lavoro, procedure di permesso e procedure di ricorso dispendiose). L'incremento della burocrazia è in contrasto sia con la semplificazione delle procedure amministrative, richiesta da più parti in quanto favorevole alla crescita, sia dell'immigrazione regolata dall'economia⁸⁵.

Il nostro Consiglio riconosce tuttavia come la crescita economica svizzera e l'immigrazione relativamente elevata degli ultimi anni abbiano causato un aumento della popolazione che si ripercuote sul mercato immobiliare, sull'infrastruttura dei

⁸⁵ Nel quadro della sua politica per la crescita, nel 2006 il Consiglio federale ha varato un pacchetto di misure per ridurre le conseguenze amministrative della legislazione svizzera e semplificare così la quotidianità delle imprese, si veda www.evd.admin.ch/themen/00129/00419/index.html?lang=it.

trasporti e sul consumo energetico. Per tali ragioni intende migliorare il controllo della migrazione e la lotta alle sue conseguenze negative.

Per i motivi illustrati, proponiamo alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Bibliografia

Argomentario: Stop all'immigrazione di massa! Argomentario dell'Unione democratica di centro concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» (stato luglio 2011), www.immigrazione-di-massa.ch/ > Argomenti > Argomentario (stato: 8.11.2012).

Baumann Robert (2002), *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung*, Zurigo.

Biaggini Giovanni (2007), *BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*.

Ehrenzeller Bernhard: *Gutachten zuhanden von economiesuisse betreffend die Eidgenössische Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»*, 20 aprile 2012.

Jaag Tobias (2010), *Europarecht*, 3ª edizione, Zurigo.

Liebig Thomas et al. (2012), «The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing; Ufficio federale della migrazione.

Sheldon George (2012): *Der Schweizer Arbeitsmarkt und die Personenfreizügigkeit: Bilanz und Perspektive*, contributo al Forum europeo di Lucerna 2012, 23/24 aprile 2012.

SER (2009): *Effetti della partecipazione svizzera ai programmi quadro di ricerca europei. Rapporto intermedio 2009*, Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca.

SER (2011): *Partecipazione della Svizzera al settimo programma quadro di ricerca europeo: bilancio intermedio 2007–2011, cifre e fatti*, Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca.

Studio «Libera circolazione delle persone e mercato dell'alloggio, Svizzera; evoluzione nel 2011».