



Dipartimento federale di giustizia e polizia

Rapporto sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione

Comunicati, Il Consiglio federale, 04.07.2012

Berna. In un rapporto circostanziato approvato in data odierna, il Consiglio federale illustra le conseguenze per la Svizzera della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione. Il rapporto analizza le ripercussioni su diversi settori quali il mercato del lavoro, il mercato immobiliare, le assicurazioni sociali e la politica formativa. Basandosi sull'analisi, il Consiglio federale ha conferito diversi mandati finalizzati al vaglio di misure concrete da adottare in questi ambiti politici. Il rapporto individua inoltre diverse possibilità di gestione della politica migratoria.

Negli ultimi anni l'immigrazione ha avuto conseguenze in gran parte positive per lo sviluppo economico della Svizzera, consentendo al nostro Paese di consolidare il proprio benessere. Considerati tutti i vantaggi e gli svantaggi, il Consiglio federale conclude che il sistema di ammissione duale si è dimostrato valido e che anche per i prossimi anni è in grado di offrire le migliori premesse per affrontare le sfide del futuro.

L'immigrazione comporta una crescita demografica che accresce la necessità di procedere a riforme interne, segnatamente nel settore dell'integrazione, del mercato degli alloggi, della pianificazione delle infrastrutture e del territorio nonché della formazione. Il Consiglio federale costata inoltre che la gestione dell'immigrazione non avviene solo attraverso il diritto degli stranieri e le misure per l'integrazione. L'immigrazione, infatti, è influenzata in forte misura dalla situazione economica e dall'attrattiva della Svizzera.

Contributo dell'economia, misure concernenti la costruzione di abitazioni

Alle imprese, che da questa politica d'immigrazione traggono beneficio, si chiede un impegno particolare: il Consiglio federale ritiene che nella loro politica di assunzione debbano tenere presenti le esigenze politico-sociali nei confronti della popolazione immigrante. Le imprese devono in particolare contribuire attivamente all'integrazione dei loro dipendenti.

Dal canto suo, il Consiglio federale s'impegna affinché l'intera popolazione del Paese possa disporre in avvenire di alloggi di qualità a prezzi abbordabili. L'Ufficio federale delle abitazioni vaglierà le possibili misure per agevolare l'accesso ai terreni edificabili in vista della costruzione di abitazioni di utilità pubblica. In questo modo dovrebbe essere possibile ampliare l'offerta di alloggi a prezzi moderati.

Reclutamento di manodopera indigena

Il Consiglio federale intende inoltre adottare diverse misure finalizzate a un maggiore reclutamento di specialisti all'interno del Paese mediante l'attivazione e il miglioramento delle qualifiche dei lavoratori indigeni. In quest'ottica saranno ad esempio vagliate le possibilità di migliorare la conciliabilità tra professione e famiglia.

Il rapporto risponde a tre interventi parlamentari pendenti: il postulato Girod 09.4301 («Rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone»), il postulato Bischof 09.4311 («Controllare l'immigrazione e il rimpatrio per conservare la sovranità in materia di immigrazione») e la mozione Brändli 10.3721 («Aggiustare il tiro della politica migratoria»).

Contatto / informazioni

Mario Gattiker, Ufficio federale della migrazione, T +41 31 325 03 42, Contatto

Dipartimento responsabile

Dipartimento federale di giustizia e polizia, T +41 31 322 21 11, Contatto

Ultimo aggiornamento: 04.07.2012

Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Basi legali | Contatto

08.000

Rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera

(in risposta ai postulati Girod 09.4301, Bischof 09.4311 e alla mozione Brändli 10.3721)

del

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in risposta ai postulati Girod 09.4301 («Rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone»), Bischof 09.4311 («Controllare l'immigrazione e il rimpatrio per conservare la sovranità in materia di immigrazione») nonché alla mozione Brändli 10.3721 («Aggiustare il tiro della politica migratoria»), vi sottoponiamo il presente rapporto proponendovi di prenderne atto.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline
Widmer-Schlumpf

La cancelliera della Confederazione, Corina
Casanova

Riassunto

Il 4 maggio 2011, il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro sui temi della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione. Il gruppo di lavoro codiretto dal DFGP, dal DFE e dal DFAE aveva il compito di presentare al Consiglio federale entro l'estate 2012 un rapporto sulle questioni legate alla libera circolazione delle persone e all'immigrazione.

In risposta ai postulati Girod 09.4301 («Rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone»), Bischof 09.4311 («Controllare l'immigrazione e il rimpatrio per conservare la sovranità in materia di immigrazione») nonché alla mozione Brändli 10.3721 («Aggiustare il tiro della politica migratoria»), il Consiglio federale sottopone al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati un'ampia analisi degli effetti dell'immigrazione in diversi ambiti e illustra le attuali possibilità di gestione.

Nel presente rapporto il Consiglio federale conclude che la gestione dell'immigrazione non avviene solo attraverso il diritto degli stranieri e le misure per l'integrazione. L'immigrazione infatti è influenzata, in forte misura, dall'economia e dall'attrattiva del Paese rispetto all'estero. L'immigrazione può essere quindi vista, indirettamente, anche come effetto collaterale del successo della politica regionale.

I risultati conseguiti dimostrano che l'immigrazione degli ultimi anni ha avuto in larga parte effetti positivi sullo sviluppo economico della Svizzera, dandole la possibilità di mantenere il suo benessere. Considerando tutti i vantaggi e gli svantaggi, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che il sistema d'ammissione duale ha dato buoni risultati e che il suo mantenimento anche per i prossimi anni offra le condizioni migliori per affrontare con successo le sfide del futuro.

Accanto agli effetti per lo più positivi dell'immigrazione, si riscontra anche un influsso sulla crescita demografica, con un aumento delle sfide legate all'integrazione, alla pianificazione delle infrastrutture e del territorio e alla politica della formazione. La forte immigrazione si ripercuote qui come un amplificatore, che potenzia la necessità di riforme interne nei settori summenzionati.

Il Consiglio federale si adopererà per far fronte alla necessità di riforme politiche interne. A tale scopo sta verificando l'istituzione di una commissione tecnica interdipartimentale, che si pronuncerà periodicamente sulle questioni aperte e controverse concernenti gli effetti dell'immigrazione. Inoltre il Consiglio federale si impegnerà per colmare le esistenti lacune nell'ambito della ricerca menzionate nel rapporto.

Indice

1 Antecedenti e finalità del rapporto	7
1.1 Introduzione	7
1.2 Testo dei postulati e della mozione	7
1.3 Struttura del rapporto	10
2 L'immigrazione in Svizzera	10
2.1 La Svizzera come Paese di immigrazione	10
2.2 Obiettivi della politica svizzera in materia di migrazione nel 2012	12
2.2.1 La politica d'ammissione svizzera	13
2.2.2 La politica d'asilo svizzera	14
2.2.3 La politica d'integrazione svizzera	14
2.2.4 La politica della Svizzera in materia di ritorno	15
2.2.5 La politica estera della Svizzera in materia di migrazione	15
2.3 Il numero degli stranieri nel 2011	16
2.4 Gli ultimi sviluppi dell'immigrazione	16
2.4.1 Andamento dell'immigrazione nel quadro dell'ALC	17
2.4.2 L'immigrazione di lavoratori provenienti da Stati terzi	19
2.5 Caratteristiche strutturali dell'immigrazione: formazione e motivi dell'immigrazione	21
2.5.1 Livello di istruzione	21
2.5.2 Motivi dell'immigrazione	23
2.5.3 Immigrazione per settori economici	24
Oggi, come sopra illustrato, l'immigrazione finalizzata a svolgere un'attività lucrativa rappresenta il motivo più importante dell'immigrazione, soprattutto per le persone dell'UE-27/AELS.	24
2.5.4 Variazioni locali della nuova immigrazione	25
2.6 Frontalieri	26
2.7 L'immigrazione in Svizzera rispetto al panorama internazionale	28
2.8 Movimenti migratori internazionali dei cittadini svizzeri	29
2.9 Futuri sviluppi dell'immigrazione e del numero degli stranieri	30
2.10 Immigrazione irregolare / sans-papiers	32
3 Effetti dell'immigrazione su singoli ambiti politici	33
3.1 Effetti dell'immigrazione sulla composizione sociale	33
3.2 Effetti dell'immigrazione sull'economia e sul mondo del lavoro	35
3.2.1 Effetti dell'immigrazione sull'economia nazionale	35
3.2.2 Effetti dell'immigrazione sulla domanda e sull'offerta di lavoro	37
3.2.3 Effetti dell'immigrazione su salari e disoccupazione	37
3.2.4 Sviluppo del mercato del lavoro nelle regioni frontaliere	39
3.3 Sicurezza sociale	40
3.3.1 Effetti dell'immigrazione sulle assicurazioni sociali (AVS/AI/PC/AD)	40
3.3.2 Effetti dell'immigrazione sull'aiuto sociale	43
3.4 Formazione	44

3.4.1 Effetti dell'immigrazione sulla situazione del personale specializzato	44
3.4.2 Effetti dell'immigrazione sulla formazione in Svizzera	46
3.5 Pianificazione del territorio, mercato delle abitazioni e degli immobili	47
3.5.1 Effetti dell'immigrazione sulla pianificazione del territorio	47
3.5.2 Effetti dell'immigrazione sul mercato delle abitazioni e degli immobili	49
3.6 Consumi energetici, ambiente e infrastrutture di trasporto	50
3.6.1 Effetti dell'immigrazione sui consumi energetici	50
3.6.2 Effetti dell'immigrazione sul clima	51
3.6.3 Effetti dell'immigrazione sull'ambiente	51
3.6.4 Effetti dell'immigrazione sulle infrastrutture di trasporto	53
3.7 Sicurezza interna	54
3.7.1 Effetti dell'immigrazione sulla sicurezza interna	54
4 Possibilità di gestione della politica in materia di migrazione	56
4.1 Ammissione nell'ambito della libera circolazione delle persone	56
4.1.1 Strumenti di gestione previsti dall'ALC	57
4.1.2 Lotta agli abusi e prevenzione	58
4.2 Ammissione di stranieri che non rientrano nell'ALC	59
4.2.1 Gestione dell'ammissione di lavoratori di Stati terzi e politica dei contingenti	59
4.2.2 Possibilità di gestione nell'ambito del ricongiungimento familiare	62
4.2.3 Ulteriori possibilità di gestione nell'ambito dell'ammissione degli stranieri	63
4.2.4 Possibilità di gestione nell'ambito della politica d'integrazione	65
4.2.5 Possibilità di gestione nell'ambito dei visti	67
4.2.6 Possibilità di gestione nell'ambito della partenza e del ritorno	68
4.3 Salvaguardia della sovranità in materia di migrazione mediante una cooperazione internazionale più intensa	69
4.3.1 Partecipazione alla politica migratoria europea	70
4.3.2 Cooperazione globale più intensa	71
4.3.3 Migliorare l'efficacia della politica estera in materia di migrazione della Svizzera	73
4.4 Gestione mediante una modifica dell'attuale sistema duale d'ammissione	75
4.4.1 Ripercussioni della modifica del principio dell'ammissione duale sui trattati tra la Svizzera e l'UE	77
5 Ulteriori possibilità di gestione della migrazione, nonché misure per ottimizzare la gestione e arginare le ripercussioni negative dell'immigrazione	78
5.1 Promozione regionale e agevolazioni fiscali nell'ambito della politica regionale e fiscale	79
5.1.1 Conclusioni dell'AFC	79
5.1.2 Tassazione delle economie domestiche: imposizione secondo il dispendio	81
5.1.3 Tassazione delle economie domestiche: ordinanza concernente gli espatriati	82

5.2 Mercato del lavoro	83
5.2.1 Ottimizzazione delle misure di accompagnamento	84
5.2.2 Provvedimenti contro il lavoro nero	87
5.3 Sicurezza sociale	87
5.3.1 Assicurazione contro la disoccupazione (AD)	87
5.3.2 Assicurazioni sociali	88
5.3.3 Aiuto sociale	88
5.4 Formazione e perfezionamento professionali; riconoscimento di diplomi	90
5.5 Pianificazione del territorio, mercato degli alloggi e mercato immobiliare	92
5.5.1 Pianificazione del territorio	92
5.5.2 Mercato degli alloggi e mercato immobiliare	93
5.6 Settore dell'energia, dell'ambiente, del clima e dei trasporti	94
5.6.1 Energia ⁹⁴	
5.6.2 Clima	95
5.6.3 Ambiente	95
5.6.4 Trasporti	95
5.7 Sicurezza interna	96
5.7.1 Misure per combattere la criminalità transfrontaliera	96
5.7.2 Misure per combattere la tratta di esseri umani	97
6 Conclusione del Consiglio federale	98

Rapporto

1 Antecedenti e finalità del rapporto

1.1 Introduzione

Alla luce di un dibattito sempre più intenso sugli effetti dell'immigrazione nella primavera del 2011, il 4 maggio 2011 il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro sui temi della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione. Il gruppo di lavoro codiretto dal DFGP, dal DFE e dal DFAE aveva il compito di presentare al Consiglio federale entro l'autunno del 2011 un documento interlocutorio sulle questioni legate alla libera circolazione delle persone e all'immigrazione. Erano in primo piano un'analisi più approfondita delle opportunità e dei rischi derivanti dall'attuale politica svizzera in materia di ammissioni nonché la proposta di misure migliorative e correttive a breve e medio termine negli ambiti esaminati.

Tramite i lavori della direzione del progetto, composta dall'Ufficio federale della migrazione (UFM), dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e dall'Ufficio dell'integrazione (UI), il gruppo di lavoro del Consiglio federale ha adempiuto al mandato del Consiglio federale nell'ottobre del 2011. In base a questa prima analisi, il 24 ottobre 2011 il Consiglio federale ha incaricato il gruppo di lavoro di presentare un rapporto completo entro l'estate del 2012, che risponda sinteticamente agli interventi parlamentari ancora pendenti nel campo della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione.

In risposta ai postulati Girod 09.4301 («Rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone»), Bischof 09.4311 («Controllare l'immigrazione e il rimpatrio per conservare la sovranità in materia di immigrazione») e alla mozione Brändli 10.3721 («Aggiustare il tiro della politica migratoria»), il Consiglio federale sottopone al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati un'ampia analisi degli effetti dell'immigrazione in diversi ambiti ed illustra le attuali possibilità di gestione. Il Consiglio federale concepisce questo rapporto interdipartimentale come un contributo per un confronto aperto sulle opportunità e sui rischi dell'attuale immigrazione nel nostro Paese.

Il Consiglio federale è consapevole che anche la politica in materia di asilo (sebbene in misura molto minore) contribuisce all'immigrazione ovvero all'aumento della popolazione nel suo complesso. Tuttavia, rinuncia consapevolmente a una disamina dettagliata del settore dell'asilo, in quanto già ampiamente affrontata da altri lavori in corso. Ad esempio, nel quadro della deliberazione per l'attuale revisione della legge sull'asilo, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha incaricato l'Amministrazione di redigere un rapporto aggiuntivo sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo.

1.2 Testo dei postulati e della mozione

In base al presente rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione si propone di togliere di ruolo due postulati, di cui qui di seguito vengono riportati i testi.

Con l'accoglimento del *postulato Girod 09.4301*, il 3 marzo 2010, il Consiglio federale è stato incaricato di allestire un rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone e di illustrare possibili misure di miglioramento. L'autore del postulato motiva il proprio intervento come segue: *Il dibattito sulla libera circolazione delle persone e i suoi effetti interessano numerose persone in Svizzera, alimentando delle speculazioni sugli effetti della libera circolazione delle persone, nonché sui motivi della migrazione economica. Al fine di corroborare detto dibattito con dati concreti, il Consiglio federale è incaricato di allestire un rapporto approfondito su questa tematica.*

Il rapporto dovrebbe da un lato illustrare i vantaggi della libera circolazione delle persone. Oltre ai vantaggi economici e alla difesa delle assicurazioni sociali, occorre analizzare anche quante persone provenienti dalla Svizzera traggono vantaggio dalla libera circolazione delle persone, cercando e trovando lavoro all'estero. Dall'altro lato vanno esaminati anche gli effetti negativi della libera circolazione delle persone come le ripercussioni sui salari, ma soprattutto gli effetti del rincaro dello spazio abitativo ed economico, nonché un'eventuale pressione supplementare in termini d'insediamento e, infine, lo sfruttamento e l'ampliamento dell'infrastruttura (traffico, impianti pubblici). Le ripercussioni sulle regioni vanno considerati singolarmente.

Con l'accoglimento del *postulato Bischof 09.4311*, il 3 marzo 2010, da parte del Consiglio nazionale, il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un rapporto sull'attuale gestione dell'immigrazione dall'UE e da Paesi terzi, nonché sulle misure previste per assicurare che la Svizzera conservi la sua sovranità in materia di migrazione, sfruttandola e potenziandola in modo ottimale. In questo contesto sono da prendere in considerazione i trattati internazionali, in particolare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE, nonché la legislazione svizzera in materia di stranieri, di assicurazione sociale e di aiuto sociale.

L'autore del postulato motiva il proprio intervento come segue: *I lavoratori stranieri costituiscono da decenni un pilastro essenziale del benessere del nostro Paese, soprattutto grazie all'accordo di libera circolazione delle persone con l'UE. Tuttavia la crescita demografica in Svizzera si scontra con limiti infrastrutturali, ecologici e sociali. L'attuale crisi economica ha sì frenato l'immigrazione in Svizzera, ma il rimpatrio rimane inferiore rispetto a quanto previsto dal Consiglio federale. La disoccupazione è maggiore tra le persone provenienti da Stati terzi che non tra gli Svizzeri e le persone dell'UE. In questa situazione è decisivo che il Consiglio federale sfrutti appieno la sua libertà d'azione in materia di politica migratoria e che, se necessario, il Parlamento incrementi il margine operativo legislativo, non da ultimo per evitare di mettere inutilmente in pericolo gli accordi in vigore.*

In tale contesto vanno verificati i seguenti punti o provvedimenti, valutando le opportunità e i pericoli ad essi connessi.

In generale:

- *verifica degli incentivi al rimpatrio nel diritto degli stranieri;*
- *adeguamenti del diritto in materia di assicurazione sociale e (insieme ai Cantoni) del diritto in materia di aiuto sociale per eliminare falsi incentivi;*

- denuncia della Convenzione 168 dell'OIL, che è stata ratificata soltanto da pochi Stati (tra cui nessuno Stato confinante) e limita notevolmente la libertà d'azione in relazione all'assicurazione contro la disoccupazione.

In particolare nei rapporti con l'UE:

- cosiddette clausola valvola e clausola di salvaguardia, ovvero altre possibilità di controllo secondo il diritto vigente;

- adeguamenti specifici per l'UE nel diritto dell'assicurazione sociale (p. es. conteggio dell'ammontare dei contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione);

- possibilità di nuovi negoziati settoriali, per esempio come contropartita per la disponibilità della Svizzera in ambito fiscale.

Infine, con l'accoglimento della Mozione Brändli 10.3721 il 16 dicembre 2010 da parte del Consiglio degli Stati e il 13 aprile 2011 da parte del Consiglio nazionale, il Consiglio federale è stato incaricato, di proporre misure atte a controllare l'immigrazione degli ultimi anni.

L'autore della mozione motiva il proprio intervento come segue: *L'attività migratoria verso la Svizzera correlata alla libera circolazione delle persone non è stata così limitata come previsto, anzi si constata un'immigrazione massiccia, che a medio termine porrà il nostro Paese dinanzi a grandi problemi. Negli ultimi due anni la popolazione è aumentata di 200.000 abitanti. L'Ufficio federale di statistica prevede, in uno scenario a medio termine, che la popolazione toccherà quota nove milioni. Nuovi studi prevedono che tale numero potrebbe essere raggiunto già nel 2020. Uno studio internazionale ha definito la Svizzera il Paese d'immigrazione più attrattivo.*

Già oggi vi sono nel nostro Paese 190 abitanti per chilometro quadrato, la pressione urbanistica è sempre maggiore. Nonostante numerose naturalizzazioni, la quota di stranieri raggiungerà in pochi anni il 30 per cento, senza tenere conto dei "sans papier" (100-300000), dei numerosi richiedenti l'asilo e degli attuali oltre 200000 frontalieri.

A breve termine, tale andamento può essere interessante sul piano economico: agevola il reclutamento del personale (mancante) e risulta anche in impulsi di crescita provocati dal maggior numero di consumatori. Osservando con maggior attenzione si constata tuttavia rapidamente che si tratta soprattutto di impulsi quantitativi di crescita. Tale andamento non supera un esame qualitativo.

Occorre considerare in particolare quanto segue:

- Più lavoratori sgravano soltanto a breve termine le assicurazioni sociali. Non appena gli immigrati raggiungono l'età della pensione è necessaria un'immigrazione ancora maggiore per garantire le rendite di tutti.

- La forte crescita della popolazione spinge i prezzi degli immobili alle stelle, costringendo le giovani famiglie a trasferirsi altrove per il semplice motivo che non possono più permettersi di abitare in determinate località.

- La maggiore domanda fa proliferare l'edificazione nel nostro Paese.

- *Gli sviluppi illustrati gravano sempre più anche sulle nostre infrastrutture stradali e sui trasporti pubblici.*

- *Nell'ambito formativo sarebbe molto più saggio promuovere la formazione della nostra popolazione invece di importare lavoratori specializzati, sebbene ciò appaia finanziariamente più vantaggioso a breve termine.*

- *L'integrazione nelle nostre scuole pubbliche diventa sempre più difficile. Ciò comporta tensioni tra la popolazione indigena e quella straniera.*

- *La popolazione indigena perde sempre più la sua identità ed è sempre più scontenta.*

- *Gli sviluppi menzionati comportano notevoli problemi in materia di sicurezza.*

Queste sono alcune delle ripercussioni dell'attuale immigrazione incontrollata. È importante che il Consiglio federale affronti approfonditamente la situazione, avanzando proposte tese a stabilizzare a un livello ragionevole la popolazione svizzera.

1.3 Struttura del rapporto

Il capitolo 2 del rapporto, facendo seguito all'introduzione, riassume gli obiettivi attuali della politica in materia di immigrazione ed offre una panoramica dei più recenti sviluppi dell'immigrazione in Svizzera, dedicando particolare attenzione alle caratteristiche strutturali dell'immigrazione. Infine, sulla base delle previsioni esistenti, si illustrano possibili scenari migratori.

Nel quadro di un'analisi esaustiva, nel capitolo 3 del rapporto si illustrano i diversi effetti dell'immigrazione e della correlata crescita demografica .

Sulla base di vari interventi parlamentari, il Consiglio federale è stato incaricato di indicare le possibilità gestionali nell'ambito della politica migratoria (p. es. postulato Bischof 09.4311). Nei capitoli 4 e 5 si evidenzia dove sussistono tali possibilità di gestione e quali strumenti sono disponibili per salvaguardare la sovranità in materia di migrazione anche in un mondo sempre più globalizzato, come richiede l'autore del postulato. Da una parte si illustrano le possibilità di gestione nel quadro del vigente diritto degli stranieri e i possibili effetti sui rapporti con l'UE dell'abbandono del principio sperimentato dell'ammissione duale (cap. 4), d'altra parte si analizzano anche altri settori, strettamente correlati all'immigrazione e alla conseguente crescita demografica (cap. 5).

Infine, il Consiglio federale fa un bilancio dell'immigrazione degli ultimi anni ed indica quali riforme siano necessarie.

2 L'immigrazione in Svizzera

2.1 La Svizzera come Paese di immigrazione

Solo a seguito dell'industrializzazione, verso la fine del XIX secolo, la Svizzera cambiò il suo volto da Paese di emigranti a Paese di immigrati. Nel 1890 vennero registrati per la prima volta più immigrati che emigrati. Nel 1914 la compagine degli stranieri presenti in Svizzera raggiunse – con circa 600 000 persone, pari al 15 per cento della popolazione complessiva – la massima espansione. Il favorevole svilup-

po dell'economia dopo la Seconda Guerra Mondiale determinò in Svizzera una forte domanda di manodopera straniera. Il reclutamento avveniva soprattutto in Italia; la forza lavoro era impiegata primariamente nell'agricoltura, nell'industria e nel settore edile. Il numero degli stranieri residenti in Svizzera tra il 1950 e il 1960 passò da 285 000 a 585 000 persone, con un tasso di crescita annuale pari al 7,4 per cento. Fino a metà degli anni Sessanta, la politica svizzera in materia di stranieri si basava sostanzialmente sul cosiddetto «principio della rotazione», che prevedeva di limitare alla stagione la permanenza della manodopera straniera stagionale – cui era attribuita, sotto il profilo economico, la funzione di «cuscinetto» congiunturale – senza concedere il rinnovo automatico dei permessi di lavoro. In questo contesto, l'integrazione non era un obiettivo formulato in maniera esplicita.

Tuttavia, il numero dei lavoratori stranieri continuò a crescere a ritmo accelerato, tanto che nel 1970 la Svizzera registrava, per la prima volta nella sua storia, la presenza di più di un milione di stranieri. Il dibattito sull'inforestierimento, dai toni quanto mai accesi, raggiunse il suo apice con l'iniziativa Schwarzenbach, rigettata di stretta misura dal popolo svizzero quello stesso anno¹. I dibattiti, in un periodo di rapido mutamento sociale, causarono risentimenti nella società ospitante nei confronti della popolazione straniera residente. Le autorità risposero alla crescente ondata di xenofobia tra la popolazione con una serie di misure di contenimento (p. es. vennero introdotti dei contingenti annuali), volte soprattutto a limitare l'immigrazione della nuova manodopera che affluiva numerosa da Jugoslavia, Turchia e Portogallo. Tra il 1960 e il 1974 immigrarono in Svizzera in media 140 000 stranieri l'anno – ovvero 20 600 persone in più rispetto all'immigrazione media annua successiva all'entrata in vigore, nel 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC)². Solo il crollo dell'occupazione dopo la prima crisi petrolifera del 1974 causò una temporanea inversione di tendenza. Con la ripresa economica negli anni Ottanta, la popolazione straniera in Svizzera riprese ad aumentare.

Non tutti i lavoratori immigrati erano soggetti ai contingenti introdotti nel 1970. Gli stagionali che si avvalevano della trasformazione del loro permesso e i familiari che immigravano nel quadro del ricongiungimento familiare e poi intraprendevano un'attività lavorativa, rappresentavano le eccezioni più importanti. Anche i dimoranti annuali, che prolungavano il proprio permesso, non rientravano nei contingenti. Il controllo diretto della popolazione di lavoratori stranieri residenti in via permanente si limitava quindi a contingenti per gli stagionali e i dimoranti annuali al loro primo ingresso. Negli anni Ottanta e Novanta solo un quinto dei nuovi stranieri arrivati era soggetto ai contingenti.

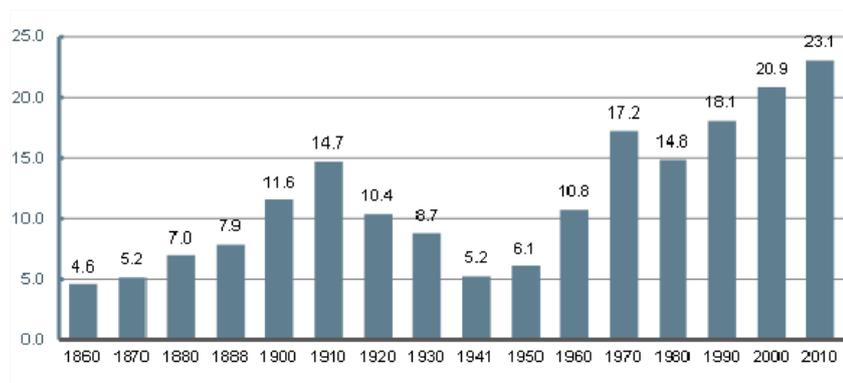
L'adesione all'ALC con gli Stati dell'UE/AELS, sancita con la votazione popolare del 2000, rappresentò una pietra miliare nei rapporti tra la Svizzera e la sua manodopera straniera: oggi nei Paesi dell'UE/AELS si possono reclutare, a seconda delle

¹ Cinque settimane dopo il respingimento dell'iniziativa contro l'inforestierimento, che voleva limitare il numero degli stranieri al 10 % della popolazione svizzera, nel luglio del 1970 venne istituita la Commissione federale consultiva per il problema degli stranieri (CFS), chiamata, su incarico del Consiglio federale, a proporre misure per facilitare la convivenza tra stranieri e Svizzeri.

² RS 0.142.112.681

esigenze del mercato del lavoro, lavoratori qualificati e anche meno qualificati, mentre l'ammissione di forza lavoro da Stati terzi è prevista solo per lavoratori in possesso di una qualifica professionale di alto livello, nel quadro del sistema del contingentamento. Per i lavoratori di Stati dell'UE/AELS un controllo numerico da parte delle autorità statali – come richiesto ad esempio nella mozione Brändli 10.3721 – è possibile solo in misura molto limitata; l'immigrazione segue innanzitutto le esigenze del mercato del lavoro. L'ALC rappresenta inoltre il cardine degli Accordi bilaterali I tra la Svizzera e l'UE ed è quindi centrale per i loro rapporti.

Figura 1: Percentuale di stranieri rispetto alla popolazione residente, 1860–2010



Fonti: CFP, PETRA, ESPOP, STATPOP (dal 2010) / UST

L'excursus storico mostra come il dibattito pubblico in corso su un possibile tetto per la percentuale di stranieri non rappresenti una novità. In passato i dibattiti sulla migrazione e l'integrazione diventavano spesso virulenti quando c'era un cambiamento relativamente rapido dell'immigrazione in termini di numeri e di composizione. Va ribadito che l'immigrazione è influenzata innanzitutto dalla situazione economica della Svizzera, dalla sua competitività ed attrattiva e dal relativo fabbisogno di lavoratori. La Svizzera non è un Paese di immigrazione gettonato solo da quando è stata introdotta la libera circolazione delle persone con l'UE/AELS: la migrazione economica in Svizzera ha invece una lunga tradizione.

2.2 Obiettivi della politica svizzera in materia di migrazione nel 2012

La politica migratoria svizzera nel 2012 poggia su tre pilastri, su cui si fonda il nostro Paese: prosperità, solidarietà e sicurezza.

Tali obiettivi rispondono in ampia misura all'articolo 2 della Costituzione federale, che individua come scopo della Confederazione, tra l'altro, la promozione della prosperità (e a ciò è correlato il fabbisogno di lavoratori) e lo sviluppo sostenibile. In considerazione dell'articolo 8 (uguaglianza giuridica, obbligo di parità di trattamento e divieto di discriminazione) e dell'articolo 35 (attuazione dei diritti fundamenta-

li), la Confederazione deve provvedere alla coesione interna, alle pari opportunità (integrazione) e alla sicurezza interna del Paese (affermazione dello stato di diritto). Inoltre essa deve impegnarsi per un ordine internazionale giusto e pacifico (politica estera in materia di migrazione).

Allo stesso modo, la politica in materia di migrazione ha come principale scopo quello di assicurare l'immigrazione necessaria per la prosperità economica, sociale e culturale della Svizzera e riflettere la tradizione umanitaria della Svizzera offrendo protezione alle persone in fuga dalle persecuzioni. Inoltre, va garantita la sicurezza dei cittadini svizzeri e dei migranti, promuovendo l'integrazione degli immigrati, combattendo l'immigrazione irregolare e la tratta di esseri umani e garantendo ai soggetti con uno statuto irregolare un ritorno dignitoso e sicuro al proprio Paese d'origine. La politica in materia di migrazione può altresì contribuire in modo importante alla prosperità dei Paesi d'origine e di transito, attraverso un migliore sfruttamento delle sinergie tra migrazione e sviluppo. In questo modo la Svizzera contribuisce a impedire nuovi flussi di migrazione economica, riduce la pressione sui confini svizzeri e allevia così nel medio termine anche il sistema d'asilo svizzero.

Una politica migratoria di successo garantisce e promuove la *prosperità* del nostro Paese. Per raggiungere tale scopo c'è bisogno di lavoratori dall'estero, senza i quali molti settori economici, come l'edilizia, l'agricoltura, la piazza finanziaria e produttiva svizzera, il turismo o la sanità non potrebbero raggiungere i loro attuali livelli. Per questo la Svizzera ha bisogno di un'immigrazione adeguata.

Una politica migratoria di successo garantisce ai perseguitati *protezione*, in linea con la tradizione umanitaria della Svizzera. Chi fugge da persecuzioni politiche, da guerre o torture, deve essere accolto. Ogni anno la Svizzera riconosce circa 2000 rifugiati nel quadro di procedimenti d'asilo individuali e contribuisce attivamente alla loro integrazione nella società svizzera. Inoltre vengono ammesse a titolo provvisorio varie migliaia di persone, dalle quali non si può pretendere che ritornino in patria. Va detto che non tutti quelli che fanno domanda d'asilo sono rifugiati nel senso vero e proprio del termine, e quindi devono lasciare il Paese. Per promuovere il loro ritorno in patria, sussiste, nel quadro dell'aiuto al ritorno, un sistema di prestazioni volto a incoraggiare il ritorno volontario e regolare dei richiedenti l'asilo. Se le persone si rifiutano di tornare volontariamente al Paese d'origine, esse possono essere rimpatriate adottando le necessarie misure coercitive. Applicando tali misure la Svizzera garantisce la credibilità della propria politica in materia di migrazione.

Una politica migratoria di successo mira a far sentire *al sicuro* la popolazione indigena e gli immigrati in Svizzera. Per questo, chiunque risieda in Svizzera deve accettare le regole di base della convivenza. Questo presuppone la disponibilità degli stranieri a integrarsi e anche l'apertura della popolazione svizzera. In questo quadro va dedicata particolare attenzione all'eliminazione del razzismo e della discriminazione nonché alla lotta contro la criminalità.

2.2.1 La politica d'ammissione svizzera

L'attuale politica d'ammissione svizzera si fonda sul sistema duale di ammissione presentato al capitolo 2.1, imperniato sull'ALC tra la Svizzera e l'UE, col quale si è ampiamente liberalizzata l'immigrazione sul mercato del lavoro svizzero. Inoltre,

L'ammissione di cittadini di Stati terzi è limitata a soggetti ben qualificati, nella misura in cui sussiste un interesse economico generale. Questa politica, adottata nei suoi principi dal Consiglio federale fin dal 1991, è stata sancita a livello giuridico con la legge federale sugli stranieri (LStr)³ ed è stata, in particolare, precisata definendo i requisiti personali necessari per l'ammissione.

Inoltre, sono ammesse persone nel quadro del ricongiungimento familiare e per motivi umanitari, ovvero in base ad impegni di diritto internazionale (asilo). La LStr sancisce inoltre che nell'ammissione di stranieri va tenuto conto «dell'evoluzione demografica, sociale e sociopolitica della Svizzera»⁴.

2.2.2 La politica d'asilo svizzera

Chi è minacciato o perseguitato in patria secondo i criteri della legge sull'asilo (LAsi)⁵ e della Convenzione sui rifugiati, ottiene asilo in Svizzera. Nella procedura d'asilo si verifica se sussiste il diritto a tale protezione. Per tutte le persone bisognose d'assistenza, a causa della guerra o di una catastrofe, la Svizzera presta possibilmente immediato aiuto sul posto. Essa partecipa a iniziative della comunità internazionale, organizzate per proteggere o aiutare la popolazione indigente. Se è impossibile portar soccorso nella regione disastrata a causa dei troppi pericoli, la Svizzera accoglie temporaneamente le persone bisognose. Parallelamente il Consiglio federale mette in opera, d'intesa con altri Stati, misure efficaci per contrastare le cause di fuga o della migrazione forzata.

Per i rifugiati riconosciuti si compiono particolari sforzi. Essi ricevono un permesso di dimora in Svizzera indipendentemente dalla loro formazione e dalla domanda economica. Molti di loro soffrono per le conseguenze di eventi traumatici. Bisogna tenere in particolare considerazione questi aspetti per la loro integrazione nel mercato del lavoro.

Dal 2007 le persone ammesse a titolo provvisorio hanno un accesso facilitato al mercato del lavoro. Dopo tre anni possono ricongiungersi con le loro famiglie e possono beneficiare delle misure per l'integrazione.

Dal 2004 il numero dei richiedenti l'asilo è diminuito costantemente e dal 2010 si è attestato sulle 10.000–15.000 domande di asilo l'anno. In relazione alle rivoluzioni nei Paesi arabi dal dicembre del 2010 si osserva nuovamente un aumento dei richiedenti l'asilo. Più di 100.000 persone, provenienti in prevalenza dal Nord Africa, hanno tentato di fuggire in Europa. Anche in Svizzera nel 2011 è salito il numero delle domande d'asilo, dalle 15.000 stimate in origine a 22.000.

2.2.3 La politica d'integrazione svizzera

L'integrazione costituisce una premessa per la coesione sociale ed è importante per uno sviluppo della Svizzera orientato al futuro, a livello economico e sociale.

Ai sensi della legge sugli stranieri, l'integrazione è definita come un compito complessivo e trasversale dello Stato e la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono

³ RS 142.20

⁴ Cfr. art. 3 cpv. 3 LStr

⁵ RS 142.31

tenerne in considerazione gli interessi nell'adempimento dei propri compiti. L'integrazione è concepita come un processo reciproco, al quale partecipano attivamente gli stranieri e anche la società che li accoglie. In questo modo s'intende consentire loro di partecipare alla vita economica, sociale e culturale con le stesse opportunità e senza discriminazioni. La politica d'integrazione della Confederazione da un lato si basa su una politica di promozione di ampio respiro e dall'altro indica le esigenze dell'integrazione nel diritto degli stranieri. Col principio del «promuovere ed esigere» si sollecita l'auto-responsabilità degli stranieri.

2.2.4 La politica della Svizzera in materia di ritorno

La politica della Confederazione in materia di ritorno prevede che le persone non autorizzate a dimorare in Svizzera ritornino in patria in modo regolare e autonomo. Se la partenza non avviene autonomamente, in ultima istanza si ricorre all'allontanamento in via coercitiva. Esso viene applicato in modo coerente per non inficiare la credibilità del sistema.

La Confederazione promuove la partenza volontaria e autonoma con misure mirate, che facilitano il ritorno e la reintegrazione permanente nel Paese di origine, contribuendo in questo modo a impedire una nuova migrazione. L'aiuto al ritorno si rivolge a tutte le persone nell'ambito dell'asilo e a determinati individui del settore degli stranieri (vittime e testimoni della tratta di esseri umani e persone in condizioni di sfruttamento).

2.2.5 La politica estera della Svizzera in materia di migrazione

Con un impegno coerente nel quadro della politica estera in materia di migrazione, la Svizzera interviene per arginare la pressione sui propri confini e sul territorio, nonché per ottimizzare il potenziale migratorio per la propria economia e per la propria società, senza tralasciare gli interessi delle altre parti coinvolte. Gli accordi di riammissione, ad esempio, sono strumenti importanti per il ritorno, anche se bisogna considerare maggiormente la reintegrazione e gli interessi degli Stati di origine in un contesto più ampio. Anche offrire protezione in loco (Protection in the region) rappresenta un elemento importante, che la Svizzera sostiene. Inoltre, il legame tra migrazione e sviluppo acquisirà in futuro una maggiore importanza.

Un'efficace politica estera in materia di migrazione tiene conto sia delle opportunità economiche, sociali e culturali sia delle sfide della migrazione. Bisogna avere una comprensione globale della migrazione per garantire che vi sia un equilibrio tra gli interessi di tutti gli attori. A tal fine è indispensabile una stretta collaborazione tra i Paesi d'origine, di transito e destinazione nonché con altri attori. Infine, per applicare con efficienza e costanza i diversi strumenti della politica estera in materia di migrazione e per garantirne la coerenza, è essenziale una stretta collaborazione interdipartimentale.

2.3 Il numero degli stranieri nel 2011

Secondo l'Ufficio federale di statistica, nel 2011 la popolazione residente in via permanente in Svizzera era di 7 952 600 persone, con un aumento di 82 400 unità rispetto al 2010 (+1,0 %)⁶. Tale numero comprende i cittadini svizzeri e tutte le persone di nazionalità estera, ad eccezione di quelle in possesso di un permesso di soggiorno di breve durata o di quelle con una procedura d'asilo in corso, che si trovano da meno di un anno in Svizzera.

L'aumento della popolazione residente è paragonabile a quello del 2009 e del 2010, ma è meno marcato rispetto all'anno record rappresentato dal 2008 (+108 400 persone, pari a +1,4 %). La Svizzera, assieme alla Francia (+0,5 % nel 2011), all'Italia (+0,5 % nel 2009) e all'Austria (+0,4 % nel 2011) è tra i Paesi europei che registrano una crescita della popolazione. Tra i Paesi la cui popolazione diminuisce c'è, ad esempio, la Germania (-0,1 % nel 2010).

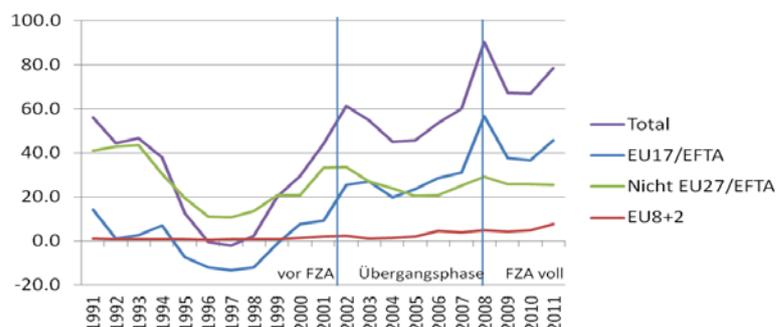
Il numero dei cittadini stranieri residenti permanentemente in Svizzera era di 1 814 800 persone alla fine del 2011 (48 500 in più rispetto alla fine del 2010). Ciò equivale al 22,8 per cento della popolazione permanente complessiva, rispetto al 22,4 per cento del 2010.

2.4 Gli ultimi sviluppi dell'immigrazione

La migrazione in Svizzera è strettamente legata all'andamento economico. Di conseguenza il saldo migratorio (la differenza tra immigrati ed emigrati in un periodo di tempo definito) degli ultimi anni rispecchia l'andamento economico del nostro Paese.

⁶ Ufficio federale di statistica UST (2012), Comunicato stampa sull'evoluzione della popolazione in Svizzera nel 2011 (risultati provvisori).

Figura 2: Saldo migratorio della popolazione straniera residente, in base alla cittadinanza (in migliaia di persone)⁷



Fonte: UFM/SIMIC, elaborazione UST

Col sopravvenire della recessione all'inizio degli anni Novanta, anche l'immigrazione netta calò fortemente. Tra il 1996 e il 1998 il saldo migratorio era in pareggio o addirittura leggermente negativo (cfr. fig. 2). Solo con la ripresa congiunturale verso la fine del secolo, l'immigrazione netta aumentò di nuovo, per ritornare al livello del 1991 con l'introduzione dell'ALC.

All'inizio degli anni Novanta, l'immigrazione netta era caratterizzata quasi esclusivamente da persone provenienti da Stati non UE-27/AELS⁸. Rispetto all'UE-17/AELS⁹, la Svizzera registrava negli anni in questione un bilancio migratorio addirittura leggermente negativo. Con lo scoppio delle guerre nell'ex Jugoslavia, all'inizio degli anni Novanta, raggiunse la Svizzera un numero maggiore di rifugiati dai Paesi coinvolti. La Svizzera, per via della diaspora già esistente, rappresentava per queste persone una meta prioritaria. L'elevata immigrazione, malgrado la recessione dell'inizio degli anni Novanta, è innanzitutto riconducibile al ricongiungimento familiare.

2.4.1 Andamento dell'immigrazione nel quadro dell'ALC

Tra il 2001 e il 2011, il saldo migratorio per l'UE-17/AELS era pari in media a +32 800 persone l'anno ed era quindi di un quarto circa superiore all'immigrazione netta media dagli Stati non UE-27/AELS.

Con la piena libera circolazione delle persone con l'UE-17/AELS nel 2007 e la fase congiunturale positiva, il saldo migratorio aumentò di nuovo in modo marcato fino al 2008, prima di scendere a un livello leggermente più basso in connessione con un

⁷ Comprende sia la popolazione straniera residente in via permanente che quella residente in via non permanente.

⁸ UE-27: tutti gli attuali Stati membri dell'UE. Con l'adesione della Croazia prevista nel 2013, l'UE avrà 28 Stati membri.

⁹ UE -17/AELS: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia.

nuovo rallentamento congiunturale nel 2009. Il chiaro aumento del 2008 era dovuto perlopiù a persone dell'area UE-17/AELS. Almeno una parte dell'immigrazione nel 2008 è tuttavia riconducibile agli effetti una tantum della soppressione dei contingenti. Da un lato l'economia aveva bisogno di recuperare, visto che nella fase di transizione, a causa dei contingenti cantonali, non si erano potuti reclutare a sufficienza lavoratori stranieri nel periodo del boom, dall'altro molte persone con statuto di dimoranti temporanei cambiarono statuto, diventando dimoranti annuali. I dati dell'immigrazione negli anni 2009 e 2011 implicano che l'immigrazione nel quadro dell'ALC segue l'andamento congiunturale in Svizzera.

L'aumento dell'immigrazione netta dall'area UE17/AELS nel suo complesso è derivato dalla continua crescita dell'immigrazione accompagnata da un calo dell'emigrazione. Inoltre l'ALC ha promosso innanzitutto l'immigrazione dai Paesi settentrionali dell'UE/AELS. Tuttavia, data la costante domanda di manodopera in Svizzera e l'elevata disoccupazione negli Stati dell'Europa del Sud, nel 2010 e nel 2011 si è registrata un'immigrazione leggermente superiore anche da questi Paesi (ad eccezione del Portogallo nel 2010). Questa tendenza potrebbe rafforzarsi ulteriormente alla luce del perdurare delle difficoltà economiche negli Stati che si affacciano sul Mediterraneo.

Figura 3: Saldo migratorio medio mensile (in migliaia di persone)

	UE-17	UE-8	non UE-25	Totale	
Popolazione residente in via permanente	mag - dic 2010	3,3	0,3	2,2	5,8
	mag - dic 2011	3,9	0,7	2,2	6,8
Popolazione residente in via non permanente	mag - dic 2010	0,0	0,0	0,0	0,1
	mag - dic 2011	0,1	0,0	-0,1	0,0
Popolazione totale	mag - dic 2010	3,4	0,3	2,2	5,9
	mag - dic 2011	4,0	0,7	2,1	6,8
	differenza rel.	18 %	103 %	0 %	16 %

Fonte: SECO

L'andamento dell'immigrazione da Paesi dell'UE-8 dopo il 1° maggio 2011 è particolarmente interessante¹⁰. Con l'apertura del mercato del lavoro e la soppressione dei contingenti il 1° maggio 2011, l'immigrazione netta dagli Stati dell'UE-8 è cresciuta in modo significativo. Tra il maggio e il dicembre del 2010 il saldo era di circa 340 persone al mese, un anno dopo era il doppio (cfr. fig. 3)¹¹. Nel 2011 l'immigrazione netta della popolazione straniera residente in via permanente, proveniente dall'UE-8, era di circa 6900 persone e questo costituisce il doppio dell'anno precedente.

L'immigrazione dalla Romania e dalla Bulgaria (UE-2) ha una rilevanza limitata in termini quantitativi. Ciò è riconducibile anche alle disposizioni transitorie, che possono essere applicate al massimo fino al 2016 ai sensi dell'ALC. L'immigrazione netta della popolazione straniera permanentemente residente, originaria della Romania e della Bulgaria, era di circa 2000 persone nel 2011, con un aumento di un terzo rispetto all'anno prima.

2.4.2 L'immigrazione di lavoratori provenienti da Stati terzi

L'immigrazione di lavoratori da Stati terzi è tendenzialmente aumentata negli ultimi anni, a causa della situazione economica positiva. Rispetto all'immigrazione totale

¹⁰ UE-8: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

¹¹ Qui i dimoranti temporanei e annuali sono considerati insieme (cfr. la popolazione totale nella fig. 3).

annuale e all'immigrazione di lavoratori da Stati dell'UE/AELS, quella da Stati terzi è comunque numericamente molto ridotta.

Oggi l'immigrazione complementare di lavoratori qualificati provenienti da Stati terzi ha invece una grande rilevanza a livello qualitativo. L'economia svizzera si orienta maggiormente ai mercati extraeuropei in crescita e in numerosi settori c'è carenza di personale qualificato (segnatamente ingegneri). Pertanto non è possibile soddisfare tutte le esigenze delle aziende che hanno rapporti a livello globale attingendo al mercato del lavoro nazionale o a persone della zona dell'UE/AELS. Rispetto agli anni Novanta, gli immigrati cittadini di Stati terzi oggi sono decisamente meglio qualificati. Il forte aumento degli immigrati da Stati terzi in possesso di una buona formazione è ascrivibile a una diversa politica migratoria della Confederazione. Da quando è stato introdotto il sistema duale di ammissione, il reclutamento di lavoratori provenienti da Stati terzi si concentra maggiormente sul personale altamente qualificato.

Figura 4: Immigrazione di lavoratori stranieri che risiedono nel Paese in via permanente

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UE-27/ AELS	39 557	65 458	67 904	56 539	55 685	64 574
Stati terzi	6 808	8 879	8 777	8 425	7 576	7 009
Totale	46 365	74 337	76 681	64 964	63 261	71 583

Fonte: UFM

Fino alla metà degli anni Novanta, la percentuale di lavoratori immigrati da Stati terzi era del 40 per cento circa. La congiuntura favorevole degli anni Ottanta aveva creato molti posti di lavoro, che potevano essere coperti solo ricorrendo ad altri lavoratori stranieri. Cionondimeno, a causa della politica stagionale allora applicata, vennero impiegati soprattutto lavoratori poco qualificati. La trasformazione dei permessi stagionali in permessi annuali, in particolare, fece aumentare la popolazione straniera permanentemente residente in Svizzera e il fenomeno fu ulteriormente potenziato dai ricongiungimenti familiari. Tra il 1990 e il 1994, ad esempio, immigrarono ogni anno in Svizzera da 10 000 a 14 000 lavoratori dall'ex Jugoslavia. Nel 1991, il 23 per cento dei lavoratori immigrati proveniva dalla sola ex Jugoslavia. La situazione si stabilizzò solo nel corso degli anni Novanta, a causa di un peggioramento congiunturale e del diverso orientamento della politica in materia di stranieri del Consiglio federale (soppressione dello statuto di stagionale).

In seguito all'indebolimento congiunturale, una quota sostanziale dei lavoratori stranieri residenti perse il lavoro, anche a causa dello scarso livello di qualificazione. La progressiva globalizzazione fa sì che i lavoratori con qualifiche relativamente basse siano esposti a un rischio maggiore di perdere il lavoro. Inoltre, una bassa qualifica riduce la probabilità di uscire dalla disoccupazione.

Alla luce di quanto premesso, la politica stabilì innanzitutto la progressiva abolizione della possibilità di reclutare cittadini di Stati terzi senza una specifica qualifica.

Dopo un lungo periodo di transizione, nel 1998 il «modello dei tre cerchi» del 1991 venne sostituito dall'attuale sistema duale di ammissione. Non si potevano più far valere diritti sulla base dello statuto di stagionale. A partire dalla metà degli anni Novanta, sul mercato del lavoro diminuirono gradualmente gli immigrati provenienti da Stati terzi. Nel 2000, il 30 per cento circa dei lavoratori immigrati proveniva da Stati non UE/AELS. Alla fine del 2011 la percentuale era scesa al 10 per cento.

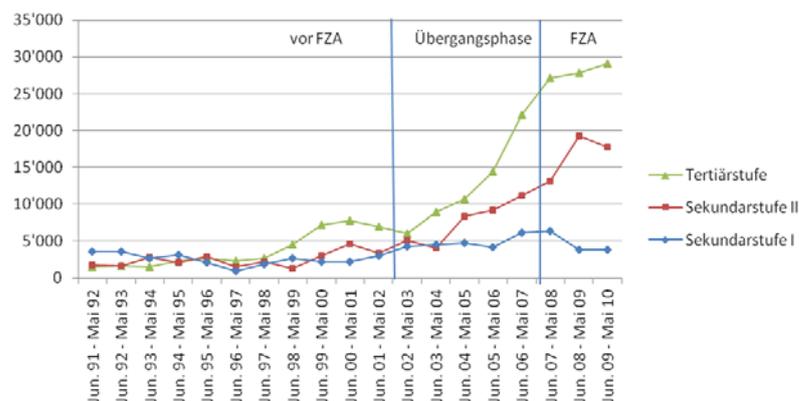
Dall'entrata in vigore della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE/AELS, l'immigrazione di lavoratori da Stati terzi si limita in prevalenza a soggetti con buone qualifiche.

2.5 Caratteristiche strutturali dell'immigrazione: formazione e motivi dell'immigrazione

2.5.1 Livello di istruzione

Nel caso dell'immigrazione dall'area UE-27/AELS, la percentuale di lavoratori altamente qualificati è chiaramente aumentata, anche se, con l'entrata in vigore dell'ALC, non vi sono più requisiti formali per quanto concerne le qualifiche per l'ammissione al mercato del lavoro (cfr. fig. 5).

Figura 5: *Grado di istruzione dei lavoratori stranieri provenienti dall'UE-27/AELS residenti in via permanente nel secondo trimestre 2011, in base al momento dell'immigrazione, in cifre assolute (in migliaia di persone)*



Fonte: SECO, UFM, UST, UFAS (2012); Effetti della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero, 8° rapporto dell'Osservatorio sull'accordo di libera circolazione Svizzera-UE, UST/RIFOS (2011)

Si vede come la tendenza all'immigrazione di lavoratori altamente qualificati fosse cominciata già prima che si applicasse l'ALC¹². Con l'entrata in vigore dell'accordo nel 2002, la tendenza si è però ulteriormente rafforzata (cfr. fig. 6).

Figura 6: *Grado di istruzione dei lavoratori stranieri residenti in via permanente nel secondo trimestre 2011, per regione di provenienza e momento dell'immigrazione, percentuali relative*¹³

	Totale degli stranieri			UE-27/AELS			Altri stranieri		
	pre ALC		ALC	pre ALC			pre ALC		
Massimo grado di istruzione raggiunto	giu 86 - mag 95	giu 95 - mag 02	giu 02 - mag 10	giu 86 - mag 95	giu 95 - mag 02	giu 02 - mag 10	giu 86 - mag 95	giu 95 - mag 02	giu 02 - mag 10
Livello secondario II e superiore	53 %	73 %	83 %	55 %	79 %	86 %	51 %	65 %	76 %
Livello terziario	18 %	41 %	51 %	24 %	52 %	54 %	10 %	23 %	44 %

Fonte: SECO, UFM, UST, UFAS (2012): Effetti della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero, 8° rapporto dell'Osservatorio sull'accordo di libera circolazione Svizzera-UE, UST/RIFOS (2011)

La diversa composizione degli immigrati in relazione al loro livello di qualifica è strettamente legata al cambiamento strutturale dell'economia svizzera con la trasformazione da società industriale a società di servizi. Inoltre, la crescente internazionalizzazione della divisione del lavoro comporta uno spostamento all'estero delle attività semplici e ripetitive, lasciando in Svizzera una quota crescente di occupazioni più impegnative, che richiedono qualifiche più alte. A loro volta, questi sviluppi si ripercuotono negativamente sulla situazione della manodopera poco qualificata sul mercato del lavoro¹⁴.

Se si considera separatamente l'immigrazione dall'UE-8, si nota come i cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE, dopo la piena apertura del mercato del lavoro il 1° maggio 2011, operino spesso in settori strutturalmente deboli, come l'agricoltura o la ristorazione. Ciò potrebbe indicare una maggiore immigrazione in Svizzera dall'UE-8 di persone con un basso grado d'istruzione. Una prima analisi della Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera (RIFOS) mostra un lieve aumento della per-

¹² Cueni, Dominique e George Sheldon (2011): *Arbeitsmarktintegration von UE/AELS-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04*, Università di Basilea, Basilea.

¹³ Si è tenuto conto solo degli stranieri immigrati in Svizzera da adulti (età: 18+) e occupati nel secondo trimestre del 2010 (non sono quindi inclusi gli stranieri nati in Svizzera o immigrati da bambini o i naturalizzati).

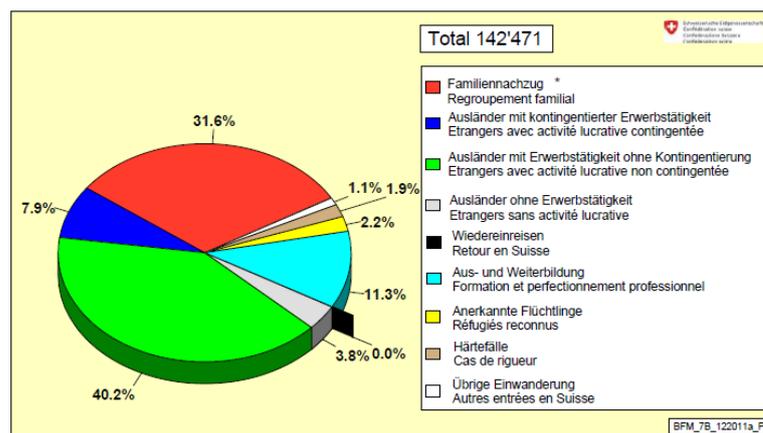
¹⁴ Cueni, Dominique e George Sheldon (2011): *ibid.*

centuale di cittadini dell'UE-8 meno istruiti nel terzo trimestre del 2011 rispetto al terzo trimestre 2010. Tuttavia, le nazionalità dell'UE-8 continuano a presentare un livello d'istruzione relativamente alto. Bisognerà continuare a monitorare questo andamento.

2.5.2 Motivi dell'immigrazione

La figura 7 riporta i motivi dell'immigrazione complessiva (UE/AELS e Stati terzi) per il 2011, anno in cui lo svolgimento di un'attività lucrativa rappresentava la prima ragione dell'immigrazione. Su un insieme di circa 142 471 persone, immigrate per un soggiorno permanente¹⁵, in totale il 48,1 per cento di esse era venuto per espletare un'attività lucrativa (il 7,9 % nel quadro dei contingenti e circa il 40,2 % al di fuori dei contingenti, ad esempio in base all'ALC). Il ricongiungimento familiare rappresenta col 31,6 per cento il secondo motivo di immigrazione.

Figura 7: Entrate in base al motivo dell'immigrazione, 2011



* davon 9'028 Ausländer/-innen mit Schweizer Ehepartner/-in / dont 9'028 étrangers/-ères avec conjoint/-e suisse

Fonte: UFM

Rispetto al 2002 (entrata in vigore dell'ALC), il rapporto si è rovesciato. Nel 2002 il 42 per cento dell'immigrazione in Svizzera era ancora motivata dal ricongiungimento familiare e solo il 30 per cento circa dall'esercizio di un'attività lucrativa¹⁶. Inoltre, l'11,3 per cento degli immigrati nel 2011 è entrato per motivi di formazione e perfezionamento professionali. Il settore dell'asilo rappresentava una percentuale

¹⁵ La popolazione straniera residente in via permanente include tutti i cittadini stranieri che hanno risieduto in Svizzera per almeno un anno. Non sono compresi i cittadini stranieri che hanno fatto domanda di asilo in Svizzera, quelli con una procedura d'asilo in corso, quelli per i quali l'allontanamento è esecutivo o che hanno ottenuto l'ammissione provvisoria, nonché i diplomatici e i funzionari internazionali e i loro familiari.

¹⁶ Wanner, Philippe e Ilka Steiner (2011): *Die demographische Dimension der neuen Zuwanderung in die Schweiz*; in: *Die Volkswirtschaft 12-2011*.

relativamente contenuta nel 2011: solo il 2,2 per cento degli immigrati era costituito da rifugiati riconosciuti e il 2,7 per cento da casi di rigore¹⁷.

Se si suddividono le entrate sopra riportate in base ai motivi dell'immigrazione nel 2011, a seconda che si tratti di cittadini UE/AELS o di Stati terzi, si osservano delle differenze significative.

Nel 2011 sono immigrate in Svizzera dall'UE-27/AELS circa 64 000 persone allo scopo di svolgere un'attività lucrativa. L'«attività lucrativa» come motivo di immigrazione rappresentava quindi per i cittadini di Stati dell'UE-27/AELS una percentuale del 64,2 per cento sul totale degli immigrati dall'UE/AELS. Complessivamente 7300 cittadini UE-27/AELS sono immigrati in Svizzera per ragioni di formazione e perfezionamento professionali e ciò corrisponde al 7,3 per cento del totale dall'UE/AELS. Nel 2011, sono immigrate in Svizzera da Stati terzi per esercitare un'attività lucrativa circa 7000 persone (cfr. cap. 2.4.2), e cioè il 16 per cento circa del totale degli immigrati da Stati terzi nel 2011. Il numero dei cittadini di Stati terzi entrati in Svizzera per formarsi era superiore: 8700 nel 2011, pari al 20,5 per cento del totale dell'immigrazione complessiva da Stati terzi.

Anche nel ricongiungimento familiare si registrano delle differenze. Nel 2011 sono immigrati in Svizzera nel quadro del ricongiungimento familiare circa 23 000 persone provenienti dall'UE-27/AELS. Il ricongiungimento familiare rappresentava quindi il motivo del 23 per cento circa dell'immigrazione totale dall'UE/AELS. Invece la percentuale per i cittadini di Stati terzi era di ben il 51 per cento; nel 2011 sono entrate in Svizzera per il ricongiungimento familiare circa 22 000 persone provenienti da Stati terzi. Questo numero comprende anche i ricongiungimenti familiari di cittadini di Stati terzi con svizzeri (circa 8000). Va notato che nel 2011 sono immigrate circa 6000 persone per il ricongiungimento familiare con cittadini di Stati terzi ammessi al mercato del lavoro.

Il ricongiungimento familiare costituisce un importante motivo di immigrazione anche dal punto di vista storico. Nel periodo 1990-2009 dal 30 al 42 per cento dell'immigrazione complessiva in relazione alla popolazione straniera residente in via permanente era riconducibile al ricongiungimento familiare. Rientravano in tali numeri sia i coniugi stranieri di cittadini svizzeri che i ricongiungimenti familiari di stranieri. Nel 2011 circa 35 413 persone si sono ricongiunte a cittadini stranieri (il 78,6 % del totale) e 9635 persone erano familiari di cittadini svizzeri (pari al 21,4 % del totale).

2.5.3 Immigrazione per settori economici

Oggi, come sopra illustrato, l'immigrazione finalizzata a svolgere un'attività lucrativa rappresenta il motivo più importante dell'immigrazione, soprattutto per le persone dell'UE-27/AELS.

La suddivisione in base ai settori economici mostra che nel 2011 il settore dei servizi registrava, con 48 200 persone ovvero il 74,7 per cento, la percentuale maggiore di

¹⁷ L'art. 14 cpv. 2 L'Asi sancisce che i richiedenti l'asilo possono ottenere un permesso su domanda del Cantone se si trovano in Svizzera da almeno cinque anni e in presenza di un grave caso di rigore personale in considerazione del grado di integrazione. Tale disposizione vale indipendentemente dallo stato procedurale e quindi anche per persone la cui domanda di asilo è stata respinta con decisione passata in giudicato.

persone immigrate dall'UE-27/AELS. I cittadini dell'UE-27/AELS erano occupati in primo luogo nei settori del commercio, della ristorazione, delle banche, delle assicurazioni, della consulenza e nei cosiddetti «altri servizi»¹⁸. L'immigrazione in tali ambiti economici rappresentava il 71 per cento circa del totale per i cittadini UE/AELS. Al contempo sono immigrate dall'UE/AELS circa 1800 persone (2,9 %) per lavorare in agricoltura. Circa 14 400 immigrati dell'UE/AELS, pari al 22,4 per cento, lavorano nel settore dell'«industria e artigianato».

La maggioranza dei cittadini dell'UE-8 entra in Svizzera per svolgervi un'attività lucrativa: il 73 per cento delle persone provenienti dall'UE-8, che sono immigrate in Svizzera nel 2011, ha intrapreso un'attività lucrativa.

L'agricoltura e la selvicoltura occupano innanzitutto persone che non rientrano nella popolazione permanentemente residente. Con una percentuale del 35 per cento, si tratta anche del settore più importante per la popolazione straniera che proviene dall'UE-8 e che non risiede nel Paese in via permanente. Il settore «commercio, ristorazione e riparazioni» rappresenta una percentuale significativa di lavoratori stranieri, sia permanentemente residenti (28 %) che non residenti in via permanente (31 %). Anche il settore «banche, assicurazioni, consulenza» con il 23 per cento (permanenti) e 20 per cento (non permanenti) è importante. I cosiddetti «altri servizi», col 14 per cento (permanenti) e il 9 per cento (non permanenti) costituisce un altro settore in cui i cittadini dell'UE-8 esercitano frequentemente un'attività lucrativa.

Rispetto al 2010, l'agricoltura e la ristorazione sono calate di 5 (agricoltura) e 2 punti percentuali. Gli «altri servizi» e il settore «banche, assicurazioni, consulenza» sono aumentati da 1 a 6 punti percentuali.

Analizzando l'immigrazione di cittadini di Stati terzi in relazione ai settori economici, si evince che le percentuali sono simili a quelle relative all'UE/AELS. Nel 2011 sono immigrati in Svizzera in totale 7000 cittadini di Stati terzi per svolgere un'attività lucrativa. Hanno trovato un'occupazione nell'agricoltura circa 100 persone (1,6 %, cfr. cap. 2.5.2.), nel settore «industria e artigianato» 1200 persone (17,3 %) e in quello dei servizi circa 5600 cittadini di Stati terzi (81,1 %). Nel 2011 la maggior parte dei cittadini di Stati terzi è immigrata per lavorare negli stessi comparti economici in cui operavano con maggiore frequenza i lavoratori provenienti dall'UE/AELS. L'immigrazione di cittadini di Stati terzi nei settori del commercio, della ristorazione, delle banche, delle assicurazioni, della consulenza e degli «altri servizi» rappresentava ben il 78 per cento.

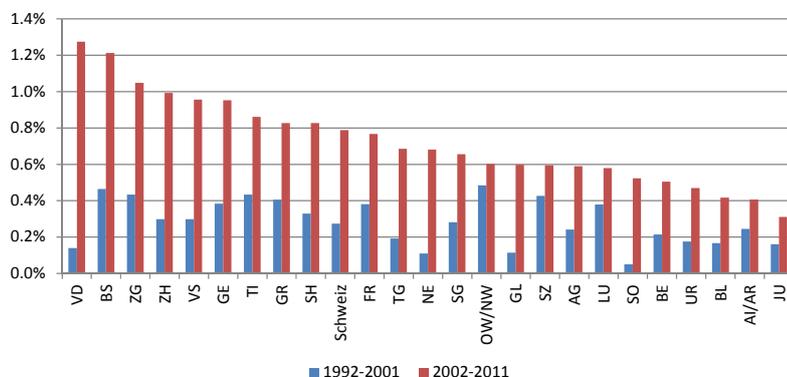
2.5.4 Variazioni locali della nuova immigrazione

L'immigrazione rispecchia e al contempo rafforza la specializzazione regionale che si è registrata in Svizzera negli ultimi decenni. I grandi agglomerati attirano le multinazionali, le scuole universitarie professionali nonché gli istituti formativi privati e gli istituti finanziari, che a loro volta fungono da motore per lo sviluppo economico e anche per l'immigrazione altamente qualificata. Dall'altra parte, nelle regioni periferiche è determinante la migrazione nei settori tradizionali (turismo, industria ed edilizia). L'entità dell'immigrazione nei singoli Cantoni varia. I Cantoni

¹⁸ Gli «altri servizi» comprendono: insegnamento, ricerca e sviluppo, servizi sanitari e veterinari, protezione dell'ambiente, servizi di assistenza residenziale, assistenza sociale, associazioni religiose, gruppi d'interesse economico, cultura, sport, riposo, servizi domestici.

di Vaud, Basilea città, Ginevra, Zugo e Zurigo, ad esempio, registrano un livello di immigrazione relativamente elevato, mentre nei Cantoni periferici del Giura, Appenzello interno, Appenzello esterno ed Uri l'immigrazione è, al confronto, ridotta. Queste differenze sono dovute, secondo Wanner e Steiner (2011), alla diversa dinamicità di Zurigo, Basilea e della regione del Lemano. Le regioni che presentano la più alta qualità regionale¹⁹ registrano anche il massimo livello di immigrazione.²⁰

Figura 8: *Saldo migratorio internazionale relativo alla popolazione residente in via permanente, per Cantoni, 10 anni prima e dopo l'entrata in vigore dell'ALC (medie annuali)*



Fonti: UST (ESPOP, STATPOP), 8° rapporto dell'Osservatorio sull'accordo di libera circolazione Svizzera-UE (2012)

In tutti i Cantoni negli ultimi dieci anni l'immigrazione netta è stata decisamente superiore a quella dei dieci anni precedenti l'entrata in vigore dell'ALC. La crescita più marcata si è registrata nei Cantoni di Vaud, Basilea città, Zurigo, Vallese, Zugo, Ginevra e Neuchâtel.

2.6 Frontalieri

Secondo la Statistica dei frontalieri dell'Ufficio federale di statistica (UST)²¹, nell'ultimo trimestre del 2011 lavoravano in Svizzera 252 000 frontalieri di nazionalità estera. Ciò rappresenta un aumento dell'8,5 per cento rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente (cfr. figura 9).

¹⁹ L'indicatore della qualità regionale di Credit Suisse comprende cinque indicatori: l'onere fiscale a carico delle persone fisiche, quello a carico delle persone giuridiche, il livello generale di istruzione, la disponibilità di manodopera altamente qualificata e l'allacciamento alle vie di comunicazione.

²⁰ Wanner, Philippe ed Ilka Steiner (2011): *Die demographische Dimension der neuen Zuwanderung in die Schweiz*; in: *Die Volkswirtschaft* 12-2011.

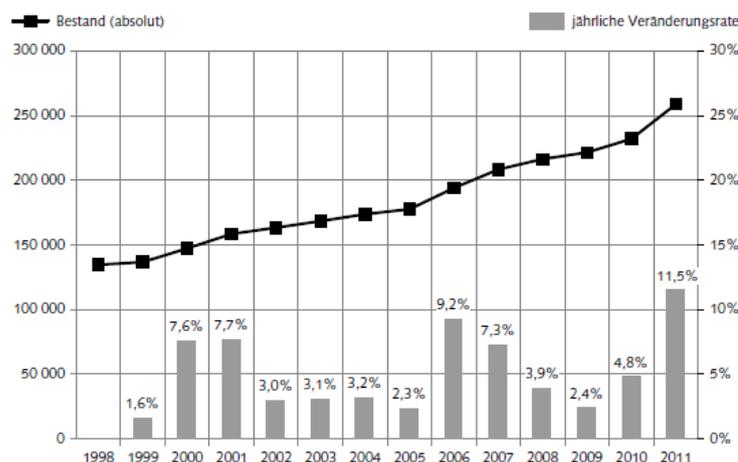
²¹ Comunicato stampa UST del 5.3.2012:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=7837>

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/05.html>, disponibile in francese e tedesco.

La crescita è stata maggiore rispetto ai due anni precedenti (2009: 2,4 %; 2010: 4,8 %). Un aumento altrettanto marcato si era registrato l'ultima volta nel 2006 (+ 9,2 %). Per 5 anni il numero dei frontalieri è cresciuto, passando dai 194 000 del 2006 ai 252 000 del 2011, con un aumento pari al 29,7 per cento. Nello stesso periodo, il numero totale dei lavoratori (secondo la Statistica delle persone occupate) è passato da 4,349 milioni a 4,732 milioni, con un aumento dell'8,8 per cento (tra il terzo trimestre del 2006 e il terzo trimestre del 2011). In generale, gli anni che registrano una progressione più forte dei frontalieri corrispondono a fasi di maggiore aumento degli occupati.

Figura 9: Numero e andamento annuale dei frontalieri, 4° trimestre



Fonte: UST

L'incremento dei frontalieri negli anni varia a seconda della professione. Si è registrato un aumento superiore alla media, pari al 15 per cento rispetto all'anno precedente, tra gli impiegati d'ufficio.

I quattro quinti circa di tutti i frontalieri lavorano in una di tre Grandi Regioni: circa un terzo di essi lavora nella Regione del Lemano (33,7 %), un quarto nella Svizzera nordoccidentale (25,6 %) e un quinto in Ticino (20,8 %). E se nella Regione del Lemano il numero di frontalieri in termini assoluti è il più elevato, la situazione si relativizza quando si prendono in considerazione le loro quote sul numero di occupati. Nella Regione del Lemano, circa un occupato su 10 è un frontaliere (9,6%), analogamente a quanto succede nella Svizzera nordoccidentale (9,8 %). Una quota più importante di frontalieri si registra in Ticino e corrisponde al 23,4 per cento degli occupati.

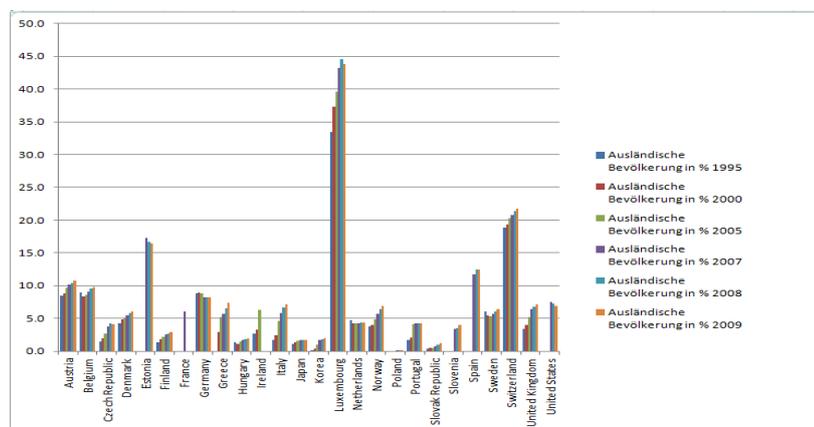
I frontalieri che lavorano nell'agricoltura sono molto pochi (0,7 %); il 40 per cento dei frontalieri è occupato nell'industria e il 59,3 per cento nei servizi. Più della metà dei frontalieri risiede in Francia (52,7 %), mentre ben il 21,1 per cento e il 22,8 per

cento provengono rispettivamente dalla Germania e dall'Italia. Una piccola quota di frontalieri risiede invece in Austria (3,2 %) o in altri Stati (0,2 %).

2.7 L'immigrazione in Svizzera rispetto al panorama internazionale

Con un'immigrazione annua netta negli ultimi cinque anni compresa tra i 50 000 e i 100 000 stranieri, la quota svizzera della migrazione mondiale è esigua. Secondo le statistiche dell'OCSE²², l'immigrazione in Svizzera nel 2009 era di 114 800 persone, pari al 2,7 per cento circa dell'immigrazione nei Paesi OCSE (4,19 milioni di migranti). In termini assoluti, gli USA registrano l'immigrazione di gran lunga più elevata con circa 1,13 milioni di persone l'anno nel 2009. Rispetto alla sua popolazione però, la Svizzera è, assieme ad Australia, Nuova Zelanda e Canada, tra gli Stati con le maggiori percentuali di migranti. Così come negli altri Paesi con una forte immigrazione, essa è innanzitutto caratterizzata dalla migrazione lavorativa, che in Svizzera ha luogo soprattutto nel quadro della libera circolazione delle persone con l'UE/AELS. Anche il ricongiungimento familiare riveste un ruolo significativo in tutti i Paesi.

Figura 10: *Andamento della percentuale di popolazione straniera; 1995-2009*



Fonte: OECD Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics, OCSE 2011

Il confronto con alcuni Stati OCSE mostra come la Svizzera, in rapporto alla popolazione nazionale residente, presenti la seconda percentuale più elevata di stranieri e come tale quota sia chiaramente aumentata tra il 1995 (18,9 %) e il 2009 (21,7 %) (cfr. figura 10). Solo il Lussemburgo ha una percentuale di stranieri ancora più alta della Svizzera.

²² OECD (2011), International Migration Outlook/ Prospettive sulle migrazioni internazionali 2011.

2.8 Movimenti migratori internazionali dei cittadini svizzeri

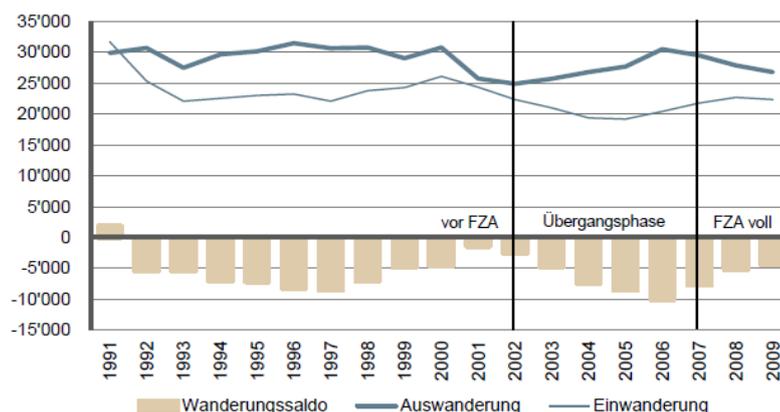
Secondo il Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, nel 2011, 703 640 cittadini svizzeri, ossia circa il 10 per cento del totale, vivevano all'estero, per la maggior parte (61,85 %) in Europa²³. I 435 203 svizzeri che vivono in Europa risiedono nel 96,67 per cento dei casi (420 653 persone) in Paesi dell'Unione europea. All'incirca tre su quattro svizzeri all'estero possiedono almeno una seconda nazionalità oltre alla cittadinanza svizzera.

La Francia ospita la comunità più numerosa di svizzeri all'estero: presso le rappresentanze a Lione, Parigi, Marsiglia e Strasburgo sono registrati 183 754 compatrioti. Questa cifra corrisponde grossomodo a un quarto di tutti gli svizzeri residenti all'estero (26,11 %). Al secondo posto segue la Germania, che ospita 79 050 nostri concittadini (11,23 %), seguita dagli Stati Uniti d'America (USA) con 75 637 compatrioti (10,75 %). L'anno scorso il numero di svizzeri registrati all'estero è aumentato di 8517 persone (1,23 %). Come nel 2010, il maggior tasso di crescita tra gli svizzeri all'estero immatricolati per continente rispetto agli svizzeri già immatricolati si registra in Asia, con un aumento del 4,49 per cento (+ 1861 persone), quindi in Europa, con un aumento dell'1,33 per cento (+ 5705), in Oceania, con un aumento dell'1,11 per cento (+ 334), in Africa, con un aumento dello 0,77 per cento (+ 155) e in America, con un aumento dello 0,27 per cento (+ 462). Dei 545 844 svizzeri all'estero con diritto di voto ed eleggibili, il 26,25 per cento, vale a dire 143 288 persone (+ 5,45%), esercita i propri diritti politici come votante iscritto nel catalogo elettorale di un Comune svizzero.

Dal 1991 il livello dell'emigrazione non è pressoché mutato (si tratta di circa 30 000 persone l'anno). Il leggero calo dell'emigrazione netta dal 1997 è riconducibile in primo luogo all'aumento dei rimpatri. Si nota come la migrazione si sia sviluppata in modo relativamente indipendente dalla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE/AELS. Anche se si osserva un aumento dell'emigrazione nella fase transitoria, rispetto agli anni precedenti l'entrata in vigore dell'ALC l'emigrazione comunque non cresce fino a livelli insolitamente elevati (cfr. figura 11).

²³ Comunicato stampa DFAE del 17.2.2012:
<http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/recent/media/single.html?id=43450>

Figura 11: Migrazione degli Svizzeri 1991-2009



Fonte: UST/ESPOP, PETRA.

Così come per altre nazioni industrializzate, i dati relativi all'immigrazione sono più dettagliati di quelli sull'emigrazione. L'incompletezza e la carenza dei dati sull'emigrazione di cittadini svizzeri comporta che ad oggi è difficile fornire un quadro della situazione corrispondente alla realtà e basato su analisi approfondite. Non è ad esempio possibile attualmente determinare quanti svizzeri all'estero beneficiano direttamente dell'ALC. Mancano poi dati aggiornati sul livello di istruzione, sulle competenze linguistiche e sull'esperienza lavorativa. Nel quadro del Rapporto del Consiglio federale del 18 giugno 2010 sulla politica nei confronti degli Svizzeri all'estero in risposta al postulato Lombardi 04.3571²⁴ si era già evidenziata tale carenza e si erano indicate modalità per ovviarvi.

2.9 Futuri sviluppi dell'immigrazione e del numero degli stranieri

L'immigrazione e il numero degli stranieri presenti nel Paese a lungo termine non sono la stessa cosa. Le indagini indicano che gli immigrati in media restano tanto più a lungo in Svizzera quanto più basso è il loro grado di istruzione.²⁵ Sarebbe possibile ad esempio, che il 50 – 60 per cento degli immigrati attuali sia costituito da laureati ma che il numero degli stranieri a lungo termine consista per il 50-60 % di persone non qualificate. Il Governo svizzero continuerà a seguire da vicino la situazione in relazione ai possibili costi che tale andamento comporta.

²⁴ Si veda <https://biblio.parlament.ch/e-docs/352373.pdf>.
http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/serv/livfor.Par.0018.File.tmp/Bericht_Lombardi_it_1.pdf

²⁵ Cueni, Dominique e George Sheldon (2011): Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Universität Basel, Basilea.

La migrazione internazionale dipende da diversi fattori e il suo sviluppo futuro è molto difficile da prevedere. La letteratura del settore concorda però sul fatto che nei prossimi anni vi sarà un nuovo aumento della migrazione internazionale.²⁶

Gli esperti sostanzialmente concordano che anche in Svizzera ci si deve attendere il perdurare o persino un aumento dell'immigrazione. La Svizzera attira i migranti per diverse ragioni. Secondo il rapporto finale della tavola rotonda dedicata alla migrazione²⁷, la situazione demografica (invecchiamento della popolazione, tassi di natalità in diminuzione) e la situazione economica della Svizzera (condizioni salariali e di lavoro accattivanti, bassa tassazione, carenza di lavoratori qualificati) nonché la globalizzazione dei mercati costituiranno le principali forze trainanti della migrazione. Influenzano inoltre positivamente l'immigrazione netta l'elevata qualità dell'ambiente sociale e la natura intatta. Gli sviluppi globali ed internazionali, come ad esempio le nuove tecnologie della comunicazione, la minore rilevanza delle distanze geografiche e la libera circolazione con l'UE/AELS sono altri fattori che influiscono sulla migrazione.

Inoltre ci si deve attendere che, in particolare alla luce dell'andamento demografico mondiale (un crescente invecchiamento della popolazione nei Paesi industrializzati), la concorrenza per attirare la manodopera ben qualificata aumenterà. In particolare, dovrebbe diminuire nel lungo termine la migrazione dalla zona dell'UE/AELS e per questo molti esperti ritengono che si dovranno reclutare lavoratori specializzati da fuori l'UE/AELS e che l'immigrazione dagli Stati terzi rivestirà una maggiore importanza.²⁸

Negli scenari demografici tratteggiati dall'Ufficio federale di statistica, la migrazione rappresenta il fattore centrale per la crescita. L'UST distingue tre differenti scenari di base e a ciascuno di essi corrispondono ipotesi diverse circa l'andamento futuro del saldo migratorio²⁹:

- scenario medio: nel 2012 e 2017 il saldo migratorio degli Stati dell'UE/AELS aumenterà lievemente nel breve termine a causa delle previste estensioni dell'ALC, ma sostanzialmente l'immigrazione ridiminuirà rapidamente e si stabilizzerà nel lungo termine su un livello di 15 000 persone. Anche per le persone al di fuori dell'UE/AELS si presuppone un calo dell'immigrazione fino ad un livello nel lungo periodo di 15 000 persone, ma tale calo avverrà più tardi;
- scenario alto: in sostanza lo sviluppo è uguale a quello dello scenario medio ma su livelli più alti. Il saldo dell'immigrazione a lungo termine (dal 2030 in poi) sarà di 30 000 persone dagli Stati dell'UE/AELS e di 20 000 persone dagli Stati non UE/AELS;
- scenario basso: in sostanza lo sviluppo è uguale a quello dello scenario medio ma su livelli più bassi. Nel lungo periodo (a partire dal

²⁶ Cfr. ad esempio la tavola rotonda sulla migrazione (2011). Bericht zur schweizerischen Migrationspolitik 2030, Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen, Kurzversion, pag.4.

²⁷ Tavola rotonda sulla migrazione (2011), Bericht zur schweizerischen Migrationspolitik 2030, Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen.

²⁸ Cfr. Ufficio federale di statistica (2010), Scenari dell'evoluzione demografica in Svizzera 2010-2060, p.14; Cfr. Banca cantonale di Zurigo BCZ (2010), Immigration 2030, pag. 58 e segg.

²⁹ Cfr. Ufficio federale di statistica (2010), Scenari dell'evoluzione demografica in Svizzera 2010-2060, pag.15 e segg.

2030) la migrazione netta sarà in pareggio per gli Stati dell'area dell'UE/AELS e per gli Stati non UE/AELS l'immigrazione netta sarà di 10 000 persone.

Le previsioni della Banca cantonale di Zurigo si concentrano invece sulla crescita della popolazione straniera nello spazio economico di Zurigo fino al 2030. Anche in questo caso si parte da tre diversi scenari, che si distinguono in base alle differenti ipotesi relative alla crescita economica, alla tendenza alla migrazione e al grado di istruzione della popolazione³⁰:

- scenario di base: crescita della popolazione straniera nello spazio economico di Zurigo del 13 per cento (dal 2008 al 2030) fino ad un totale di 841 000 persone;
- scenario del «boom»: crescita della popolazione straniera nello spazio economico di Zurigo del 43 per cento (dal 2008 al 2030) fino ad un totale di 1 065 000 persone;
- scenario della convergenza: diminuzione della popolazione straniera nello spazio economico di Zurigo del 27 per cento (dal 2008 al 2030) per arrivare ad un totale di 611 000 persone.

La tavola rotonda presuppone un aumento dell'immigrazione, senza tuttavia quantificarla.³¹

2.10 Immigrazione irregolare / sans-papiers

I cosiddetti «sans-papiers», ossia le persone che entrano in Svizzera senza un visto o un permesso di dimora valido o che restano nel Paese dopo che il permesso è scaduto, rappresentano un gruppo importante degli immigrati irregolari. Si stima che vivano in Svizzera circa 90 000 dimoranti irregolari. Non esiste però una statistica davvero indicativa perché queste persone non sono ufficialmente registrate. Secondo gli esperti, il 60-100 per cento dei sans-papiers ha un'occupazione retribuita e la grande maggioranza di loro vive nelle aree urbane. Nelle inchieste vengono indicati come possibili settori occupazionali per i sans-papiers innanzitutto le economie domestiche private, il settore della gastronomia e dell'edilizia nonché quello delle pulizie. Nelle zone rurali riveste un ruolo importante anche l'agricoltura. Sono citati anche il piccolo artigianato e la prostituzione. Mentre le ragioni della migrazione dei sans-papiers sono perlopiù di natura economica, gli esperti non sono concordi sulla durata media della permanenza dei sans-papiers in Svizzera. Le stime variano da pochi mesi a vari anni e dipendono in primo luogo dalle possibilità occupazionali, dal settore lavorativo, dalle condizioni di salute degli interessati, dal controllo sociale e dalle reti di contatti di cui dispongono.³²

Dal punto di vista giuridico, i sans-papiers possono presentare alle autorità cantonali della migrazione una domanda per il conferimento di un permesso per casi di rigore (deroghe alle condizioni di ammissione in presenza di casi personali particolarmente

³⁰ Cfr. Banca cantonale di Zurigo BCZ (2010), Immigration 2030, p. 57 e segg. e allegato A.3.

³¹ Cfr. tavola rotonda sulla migrazione (2011), Bericht zur schweizerischen Migrationspolitik 2030, Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen, Kurzversion, p. 4.

³² Cfr. GfS. Bern (2005), Sans Papiers in der Schweiz : Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend

gravi). Non sussiste però il diritto ad un permesso per casi di rigore. L'Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)³³ indica i criteri da considerare nella valutazione dei casi personali particolarmente gravi.³⁴ Nel 2011 sono pervenute all'UFM 192 domande per casi di rigore per sans-papiers, di cui 163 sono state autorizzate e 25 sono state respinte. Le domande provenivano in maggioranza dalla Svizzera romanda.

3 Effetti dell'immigrazione su singoli ambiti politici

Negli ultimi anni il tema dell'immigrazione in Svizzera ha assunto una nuova dimensione nell'opinione pubblica. L'espressione «stress da densità» caratterizza il dibattito sugli effetti che l'immigrazione produce in diversi ambiti³⁵. Il postulato 09.4301 Girod «Rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone» pone questo tema all'attenzione del mondo politico e richiede al Consiglio federale di stilare un rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone e di indicare le possibili migliorie. Sulla base di studi condotti su mandato del Consiglio federale, si illustrano di seguito le conclusioni tratte in relazione agli effetti e alle conseguenze dell'immigrazione, specificando che a tale proposito il Consiglio federale ha fatto soprattutto riferimento agli scenari prospettati dall'Ufficio federale di statistica in merito all'evoluzione demografica in Svizzera (v. cap. 2.9).

Dall'analisi sistematica della situazione emerge che l'immigrazione ha riflessi in larga misura positivi sullo sviluppo economico della Svizzera. L'immigrazione degli ultimi anni, per lo più bene o altamente qualificata, riveste un ruolo importante anche per la Svizzera in quanto sede di ricerca. L'influenza dell'immigrazione sulla crescita demografica in Svizzera interessa indirettamente anche molti altri ambiti come ad esempio il mercato del lavoro, la sicurezza sociale, la formazione e il perfezionamento, il mercato immobiliare, le infrastrutture dei trasporti, i consumi energetici, l'ambiente e la sicurezza interna. Qui appresso i dati raccolti sono presentati ponendoli in relazione a ciascuno di questi effetti, partendo dalle ripercussioni sulla composizione sociale, che hanno reso la politica d'integrazione svizzera un importante strumento di gestione.

3.1 Effetti dell'immigrazione sulla composizione sociale

L'integrazione della popolazione immigrata costituisce un'importante sfida nel settore della politica sociale. Essa interessa diversi ambiti della politica, in primo luogo quello della formazione, del lavoro e dell'integrazione sociale nei luoghi di

³³ Cfr. art. 31 OASA, RS 142.201.

³⁴ Risultano determinanti, in particolare, l'integrazione del richiedente, il rispetto dei principi dello Stato di diritto in Svizzera, la situazione familiare, la situazione finanziaria, la volontà di lavorare, la volontà di formarsi, la durata della presenza in Svizzera, lo stato di salute e la possibilità di un reinserimento nel Paese d'origine. Secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale, nella valutazione del caso di rigore bisogna tenere conto della situazione di tutta la famiglia. La durata della presenza in Svizzera deve essere valutata caso per caso. Né la legge né la giurisprudenza prevedono una durata specifica della permanenza per rientrare nella regolamentazione dei casi di rigore.

³⁵ NZZ del 26.4.2011: «Von der Ausländer- zur Wachstumsdebatte»: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/von_der_auslaender_zur_wachstumsdebatte_1.10375934.html

domicilio. Già nel 2009, nel quadro della Conferenza Tripartita sugli Agglomerati, il Consiglio federale, i governi cantonali e gli esecutivi dei municipi hanno posto l'accento sulla necessità dell'ulteriore promozione dell'integrazione³⁶. Tale necessità è stata confermata dal Consiglio federale nel quadro del Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione del 5 marzo 2010³⁷, steso in risposta a interventi parlamentari, nonché nella decisione di revisione parziale della legge sugli stranieri del 23 novembre 2011³⁸; gli interventi necessari e le misure da intraprendere sono stati definiti. Promuovere l'integrazione significa quindi investire nel potenziale degli immigrati e prevenire dei deficit d'integrazione; per quanto concerne i costi, vanno tenuti presenti i risparmi che è lecito attendersi nel sistema formativo e sociale.

La mutata composizione della popolazione immigrata nell'ultimo decennio ha posto anche nuove sfide alla politica integrativa svizzera (l'80 % circa dei lavoratori attualmente ammessi da Stati terzi è in possesso di un diploma di laurea o di scuola universitaria professionale). Gli immigrati altamente qualificati dispongono generalmente di maggiori competenze e risorse per organizzarsi autonomamente. Come recentemente emerso nei dibattiti sull'afflusso di lavoratori dalla Germania, la migrazione di forza lavoro altamente qualificata suscita – analogamente all'immigrazione di forza lavoro non qualificata dai paesi esteri – risentimento nella società di accoglienza, soprattutto in coloro che temono che questo possa compromettere la propria posizione sociale. Alla luce di quanto esposto, la politica dell'integrazione acquista una nuova valenza che investe la società nel suo insieme e si trova ad affrontare nuove sfide, relative ad esempio al sistema formativo, alla qualità di vita e abitativa o al contesto politico e culturale.

Oltre all'immigrazione dovuta all'afflusso di stranieri con un livello di formazione prevalentemente buono nel quadro dell'ALC, va anche evidenziato che come sempre entra in Svizzera manodopera non qualificata proveniente sia da Paesi dell'UE/AELS, in particolare a seguito di richieste di ricongiungimento familiare, sia attraverso le procedure di asilo. Quest'eterogeneità pone la politica integrativa dinanzi ad ulteriori problemi. La realtà dell'integrazione varia inoltre a seconda del Cantone, della città o del Comune interessati, tanto che il tema dell'integrazione assume connotazioni diverse in base alla posizione geografica, alla consistenza e alla composizione della popolazione di una determinata comunità. Questa situazione richiede ai Cantoni, alle città e ai Comuni la definizione di politiche integrative che tengano in considerazione le diverse situazioni. Poiché in Svizzera la politica dell'immigrazione è saldamente basata su criteri economici e del mercato del lavoro, anche i partner sociali e in particolare i datori di lavoro rivestono un ruolo importante.

³⁶ La CTA stima che siano necessari 130 milioni di franchi l'anno per Confederazione, Cantoni e Comuni per l'ulteriore sviluppo della politica dell'integrazione. Cfr. Sviluppo della politica d'integrazione svizzera. Rapporto e raccomandazioni della CTA del 29 giugno 2009. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-tak-integr-d.pdf>, disponibile in tedesco e francese.

³⁷ <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-i.pdf>

³⁸ Il Consiglio federale e la Conferenza dei governi cantonali hanno convenuto di rafforzare la promozione dell'integrazione e di aumentare i mezzi nel settore della promozione dell'integrazione specifica. L'aumento del contributo annuale della Confederazione, pari a 20 milioni è legato alla condizione che anche i Cantoni adeguino i loro contributi. http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref_2011-11-232.html

Per il rilascio del permesso di dimora, oltre alle qualifiche professionali, sono presi in considerazione anche criteri concernenti l'integrazione: la capacità di adattamento professionale e sociale, le conoscenze linguistiche e l'età dell'interessato devono lasciar presagire un'integrazione durevole nel mercato svizzero del lavoro e nel contesto sociopolitico.

***Necessità d'intervento:** la politica integrativa resta una delle principali sfide che la Svizzera si trova ad affrontare. I partner sociali, ed in modo particolare i datori di lavoro rivestono un ruolo centrale. Sono necessarie politiche d'integrazione che tengano conto delle diverse situazioni per rispondere al meglio alle variegate esigenze degli immigrati. Il progetto concernente la nuova legge sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI)³⁹ tiene già conto di questa necessità d'intervento (vedi cap. 4.2.4).*

3.2 Effetti dell'immigrazione sull'economia e sul mondo del lavoro

L'influenza dell'immigrazione sul mondo del lavoro e sull'economia - soprattutto nel quadro dell'ALC - è stata oggetto di svariati studi⁴⁰, i cui risultati sono sinteticamente riportati nei capitoli che seguono. Nel complesso si può affermare che gli effetti sulla crescita economica sono stati positivi e l'integrazione della popolazione straniera nel mercato del lavoro è stata molto alta rispetto ai dati registrati a livello mondiale⁴¹.

3.2.1 Effetti dell'immigrazione sull'economia nazionale

Da anni l'economia della Svizzera è in fase di crescita, determinata soprattutto dall'incremento dell'offerta di lavoro, mentre la produttività ha fatto registrare un calo nel confronto internazionale. L'immigrazione rappresenta in tale contesto un'importante fonte cui attingere per soddisfare la crescita dell'offerta di lavoro e pertanto svolge un ruolo fondamentale nello sviluppo economico, contribuendo di fatto al raggiungimento degli obiettivi di crescita.

L'immigrazione ha importanti ripercussioni sulla crescita economica. In una fase di rialzo congiunturale l'afflusso di immigrati può da un lato consentire di incrementare in misura adeguata i posti di lavoro e contrastare la carenza di personale, favorendo ulteriormente lo sviluppo economico. Come constatato nell'ultima crisi, un flusso costante di immigrati può dall'altro lato avere un effetto stabilizzante in una situazione di rallentamento congiunturale, poiché i consumi interni crescono. La flessione economica subita dalla Svizzera a seguito dell'ultima crisi è stata nettamente inferiore rispetto a quella registrata in altri Paesi industrializzati o nei Paesi confi-

³⁹ Cfr.

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug/vorentw-i.pdf.

⁴⁰ Cfr. ad es. l'8° rapporto dell'Osservatorio (2012) SECO, UFM, UFS e UFAS; oppure Cueni, Dominique e George Sheldon (2011): Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Università di Basilea, Basilea.

⁴¹ Liebig, T. 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.

nanti e la Confederazione è riuscita a riprendersi in tempi sorprendentemente rapidi, grazie soprattutto alla stabilità della domanda interna che si è mantenuta costante anche per effetto della continua crescita demografica riconducibile in gran parte all'ingresso di immigrati.

Gli effetti dell'immigrazione sulla produttività non sono stati ancora sufficientemente analizzati e mancano dati empirici. Tendenzialmente sembra tuttavia che i nuovi flussi migratori, seguiti all'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE/AELS, abbiano avuto riflessi alquanto positivi sulla produttività del lavoro, che è infatti aumentata per effetto dell'ingresso nel paese di persone qualificate. Ogni anno di formazione in più di una persona determina un incremento della produttività nazionale. Considerato che dal 2000 vi è stata una crescente tendenza all'immigrazione di lavoratori altamente qualificati, la Svizzera dovrebbe di conseguenza aver beneficiato negli ultimi anni dei nuovi flussi migratori⁴². La SECO ha avviato uno studio per analizzare a fondo gli effetti dell'immigrazione sulla crescita della produttività. I primi risultati saranno disponibili a fine 2012.

L'immigrazione di lavoratori altamente qualificati consente di accelerare i cambiamenti strutturali e di incrementare in tal modo le potenzialità di crescita⁴³. Si può tuttavia presumere che in taluni settori l'ingresso di lavoratori scarsamente qualificati possa pregiudicare tale processo⁴⁴. Non è però chiaro nemmeno quali conseguenze economiche potrebbero derivare dal mantenimento delle strutture attuali.

Secondo Sheldon (2012) la Svizzera dispone attualmente di un buon bilancio fiscale grazie alla quota relativamente elevata di laureati immigrati nel quadro dell'ALC⁴⁵. Il bilancio fiscale consiste nella differenza tra le somme versate dagli stranieri alle casse dello Stato e alle assicurazioni sociali sotto forma di tasse e contributi, e quello che percepiscono in prestazioni. Data l'alta mobilità degli stranieri in possesso di buone qualifiche e il grado relativamente elevato di sedentarietà degli immigrati scarsamente qualificati, sussiste tra l'altro il pericolo che il bilancio fiscale attualmente positivo possa virare in negativo qualora il numero di immigrati altamente qualificati dovesse diminuire⁴⁶.

Necessità d'intervento: è necessario intervenire soprattutto in relazione all'analisi degli effetti dell'immigrazione sull'incremento della produttività, sulla crescita e sul

⁴² Sheldon, G (2008), "Was bringt uns die Neue Zuwanderung? Eine Kosten-Nutzen-Betrachtung" in D. Müller-Jentsch (a cura di), Die Neue Zuwanderung – Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsgangst, NZZ-Verlag, Zurigo, 2009, pagg. 103-127.

⁴³ Heidi Stutz, Lucien Gardiol: Immigration 2030: Szenarien f129r die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft. Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik 12-2011, a cura di: Seco, Berna, pagg. 31-34.

⁴⁴ Cfr. ad es. Strahm, Rudolf (2010): Warum wir so reich sind; Berna.

⁴⁵ George Sheldon nell'ambito dell'Europa Forum di Lucerna 2012.

⁴⁶ Sheldon ritiene che questo rischio si possa minimizzare attraverso la riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione. Chi genera costi elevati, deve versare contributi più alti. Secondo Sheldon le imprese con una situazione occupazionale stabile sovvenzionano quelle con una situazione instabile. Pertanto le imprese del settore edile e alberghiero/della ristorazione pagano un terzo o la metà di quello che, in base al proprio sistema di reclutamento del personale, percepiscono in prestazioni. Questo importo corrisponde ad un miliardo di franchi all'anno. La definizione di scaglioni contributivi potrebbe quindi spronare le aziende a creare condizioni occupazionali più stabili piuttosto che ricorrere a manodopera non qualificata.

bilancio fiscale. In questi ambiti sono già in corso indagini specifiche o il Consiglio federale ha conferito i relativi incarichi.

3.2.2 Effetti dell'immigrazione sulla domanda e sull'offerta di lavoro

Secondo l'ottavo rapporto annuale dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE⁴⁷, la libera circolazione ha rafforzato la concorrenza sul mercato del lavoro. La tesi secondo la quale l'immigrazione degli ultimi anni avrebbe condotto ad una estromissione dei lavoratori residenti non è confermata. Pare piuttosto che la maggior parte dei lavoratori immigrati dall'UE costituisca un buon complemento al potenziale dei lavoratori residenti nei segmenti del mercato del lavoro in forte crescita.

Tra il 2003 e il 2011 l'attività lucrativa della popolazione durevolmente residente in Svizzera di età compresa tra 15 e 64 anni è cresciuta mediamente dell'1,2 per cento l'anno. In seguito alla forte immigrazione l'aumento dell'attività lucrativa dei cittadini UE-27/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 gli svizzeri e per gli stranieri provenienti da Stati UE-27/AELS l'aumento dell'attività lucrativa ha superato la crescita della popolazione. Vale a dire che in questi due gruppi la quota di persone svolgenti attività lucrativa è aumentata nel 2011 rispetto al 2003. Invece la quota di persone provenienti da Stati terzi esercitanti attività lucrativa è rimasta bassa, scendendo addirittura quasi dell'1 per cento (dal 68,4 % nel 2003 al 67,5 % nel 2011). Tale quota è inferiore del 17 per cento rispetto a quella degli Svizzeri e delle persone provenienti dall'UE.

Negli ultimi otto anni per i cittadini dell'UE-27/AELS si è riscontrata una crescita dell'occupazione più che altro nei gruppi professionali in cui è aumentata l'attività lucrativa anche degli svizzeri e di altri stranieri: in particolare i dirigenti, le professioni accademiche, i tecnici e professioni di pari livello.

***Necessità d'intervento:** il Consiglio federale continuerà a seguire con attenzione gli sviluppi del mercato del lavoro nazionale.*

3.2.3 Effetti dell'immigrazione su salari e disoccupazione

Gli effetti dell'immigrazione sui salari della popolazione svizzera e sulla disoccupazione sono stati analizzati innanzitutto in relazione all'ALC. In linea di principio la letteratura in materia ritiene che l'accordo influisca poco sui livelli dei salari e sulla disoccupazione; inoltre con l'introduzione dell'ALC le dinamiche salariali seguono la congiuntura economica e non si prevede che vi saranno differenze sostanziali rispetto al 2002.

Diversi autori ritengono tuttavia che negli ultimi anni i salari sarebbero aumentati in misura molto più marcata se non ci fossero stati gli immigrati e che quindi l'immigrazione avrebbe piuttosto rallentato tale crescita. I riscontri empirici evidenziano che l'ALC ha prodotto effetti sia positivi che negativi sui salari. Aeppli (2010)

⁴⁷ 8° Rapporto dell'osservatorio SECO, UFM, UST e UFAS sull'ALC del 25 maggio 2012: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27003.pdf>, disponibile in tedesco e francese; il rinvio è alla versione francese.

non esclude una pressione sui salari per determinate categorie professionali⁴⁸. Per Gerfin e Kaiser (2010) è soprattutto la forza lavoro altamente qualificata a essere esposta a una maggiore pressione salariale, mentre l'ALC produce effetti alquanto positivi per i lavoratori con livelli di qualificazione medio-bassi⁴⁹. Henneberger e Ziegler (2011) si spingono ancora oltre e, nel loro rapporto all'attenzione del Controllo parlamentare dell'amministrazione, evidenziano che l'accordo sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE/AELS ha determinato una pressione generalizzata sui salari⁵⁰. Cueni e Sheldon (2010) sostengono che non si possa parlare di una pressione aggiuntiva sui salari⁵¹. Gli autori riscontrano segnali di moderazione salariale nei lavoratori stranieri provenienti da Stati terzi che probabilmente hanno dovuto confrontarsi con la concorrenza di immigrati in possesso di migliori qualifiche professionali.

In base all'indice dei salari dell'UST, negli anni 2002-2011 la crescita media dei salari è stata dello 0,6 per cento l'anno, superiore dunque a quella del decennio precedente (0,2 % l'anno). Tuttavia in Svizzera gli anni Novanta sono stati caratterizzati da una lunga fase di ristagno con forte disoccupazione.

L'osservazione dello sviluppo dei salari in base al rilevamento della struttura dei salari mostra che la struttura salariale in Svizzera dall'entrata in vigore dell'ALC è rimasta sorprendentemente stabile. In particolare ciò vale anche per livelli di qualifica medi e bassi, settori in cui a volte ci si preoccupa maggiormente della pressione salariale.

Negli ultimi anni il tasso di disoccupazione degli stranieri è diminuito rispetto a quello degli anni 90, avvicinandosi così al basso tasso della popolazione attiva indigena. L'avvicinamento è stato lievemente superiore per la popolazione proveniente dall'area UE-27/AELS, il che probabilmente rispecchia le migliori performance sul mercato del lavoro degli immigrati più giovani. Tuttavia su un periodo più lungo, anche il tasso di disoccupazione delle persone provenienti da Stati terzi è diminuito in rapporto a quello degli Svizzeri. Comunque i cittadini di Stati terzi presentano il tasso di disoccupazione di gran lunga più alto.

In merito alla domanda ricorrente circa la disoccupazione fisiologica determinata dall'ALC, Stalder (2008) precisa che la contrazione del tasso di disoccupazione nell'ultima fase di boom tra il 2006 e il 2008 - quindi dopo l'introduzione della libera circolazione delle persone - è molto meno marcata rispetto al periodo di congiuntura economica favorevole che ha preceduto l'introduzione dell'ALC⁵². D'altro canto, dal punto di vista economico i tassi di disoccupazione inferiori al 2 per cento non sono da considerare necessariamente come positivi, poiché in tali casi si può parlare di un surriscaldamento del mercato del lavoro.

⁴⁸ Roland Aeppli (2010), Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit – eine Neubeurteilung, in ETH-KOF-Spezialanalysen, dicembre 2010, pagg. 29-42.

⁴⁹ Michael Gerfin e Boris Kaiser (2010): Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002 bis 2008 auf die Löhne in der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft 6-2010.

⁵⁰ Henneberger, Fred e Alexandre Ziegler (2011): Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit; N. 125 della serie DISKUSSIONSPAPIERE del Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht (Istituto di ricerca per il lavoro e il diritto del lavoro) dell'Università di San Gallo, novembre 2011.

⁵¹ Cueni, Dominique e George Sheldon (2011): Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Università di Basilea, Basilea.

⁵² Stalder, Peter (2008), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum, in: *Die Volkswirtschaft*, 11/2008, pagg. 7-11.

Anche l'analisi dei tassi di disoccupazione in base ai gruppi professionali va contro la tesi secondo la quale nell'ambito dell'ALC gli Svizzeri sarebbero estromessi dal mercato del lavoro. I tre gruppi professionali con l'aumento più spiccato di persone esercitanti attività lucrativa dagli Stati UE-27/AELS (dirigenti, professioni accademiche, tecnici e professioni di pari livello) nel periodo tra il 2003 e il 2011 presentano tassi di disoccupazione inferiori alla media e in calo.

Il fatto che nel 2010 il mercato abbia reagito rapidamente alla crescita economica e da allora il numero di disoccupati continui a diminuire, evidenzia che i nuovi immigrati non estromettono i cittadini svizzeri. Dopo il brusco aumento della disoccupazione determinato dalla recessione del 2009, si è assistito nel 2010 a un netto calo dei disoccupati tra tutti i gruppi di stranieri. È stato tuttavia constatato un incremento del tempo impiegato per la ricerca di un posto di lavoro in determinate regioni svizzere con forte presenza di frontalieri, dove si è avuto un parziale peggioramento del tasso di disoccupazione della popolazione indigena. D'altro canto è ipotizzabile che si verifichi un'estromissione degli stranieri già residenti che hanno un basso livello di qualificazione. Ciò significherebbe che si affievoliscono per loro le opportunità d'integrazione e i tassi di disoccupazione relativamente alti di alcuni gruppi di stranieri (rifugiati, stranieri ammessi provvisoriamente, cittadini della ex Jugoslavia) avvalorano questa tesi.

***Necessità d'intervento:** non sono stati ancora analizzati a fondo gli effetti dell'ALC sui salari d'ingresso e i possibili effetti di estromissione determinati dall'ALC sulla popolazione residente proveniente da Stati terzi. La SECO ha commissionato due studi sull'argomento. I primi risultati dell'analisi dei salari d'ingresso saranno disponibili alla fine del 2012. Per lo studio sugli effetti di estromissione i primi risultati sono attesi per la primavera 2013.*

3.2.4 Sviluppo del mercato del lavoro nelle regioni frontaliere

L'immigrazione seguita all'accordo sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e 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 e, rispetto alla migrazione di forza lavoro dai Paesi dell'UE/AELS, l'aumento ha riguardato per lo più persone con un basso livello di qualificazione. Per quanto riguarda i dati occupazionali, mentre fino al 2008 la crescita dell'occupazione dei lavoratori transfrontalieri 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 cresciuti rispetto alle regioni non frontaliere. Non sono ancora disponibili dati sufficienti su base regionale concernenti gli effetti prodotti dalla recessione del 2009 sull'occupazione. Oggi è pertanto ancora più difficile trarre delle conclusioni, soprattutto per ciò che riguarda l'Arco del Giura, colpito duramente dalla crisi del comparto industriale. In merito alle dinamiche salariali nella popolazione residente attiva, i principali Cantoni a forte presenza di frontalieri non hanno fatto registrare, nel periodo 2002-2008, differenze sistematiche rispetto ai Cantoni non frontalieri della Svizzera, sebbene, a parità di requisiti, i lavoratori frontalieri percepiscano generalmente salari più bassi dei lavoratori residenti⁵³.

⁵³ 8° Rapporto dell'Osservatorio (2012) SECO, UFM, UFS e UFAS;

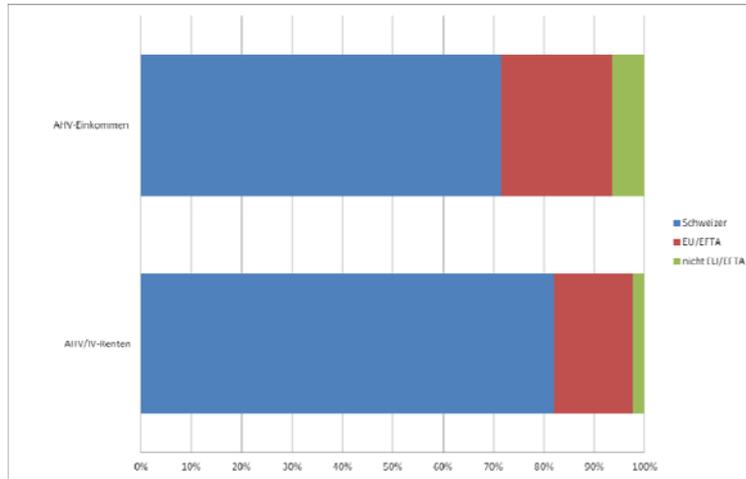
Necessità d'intervento: il Consiglio federale continuerà a seguire con attenzione gli sviluppi nelle regioni a forte presenza di frontalieri.

3.3 Sicurezza sociale

3.3.1 Effetti dell'immigrazione sulle assicurazioni sociali (AVS/AI/PC/AD)

Nell'ambito dell'ottavo Rapporto dell'Osservatorio sull'ALC, nel 2012 sono stati analizzati gli effetti dell'ALC sulle assicurazioni sociali. In sintesi, il Rapporto conclude che 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 UE/AELS versano oggi molti più contributi alle assicurazioni sociali di quanti ne percepiscano (cfr. figura 12). Nel lungo termine, però, i contributi versati originano anche diritti a percepire una rendita, diritti che tra 30-40 anni graveranno sulle finanze dell'AVS. Questo fa sì che l'effetto dell'immigrazione sulle assicurazioni sociali susciti, nel complesso, giudizi controversi.

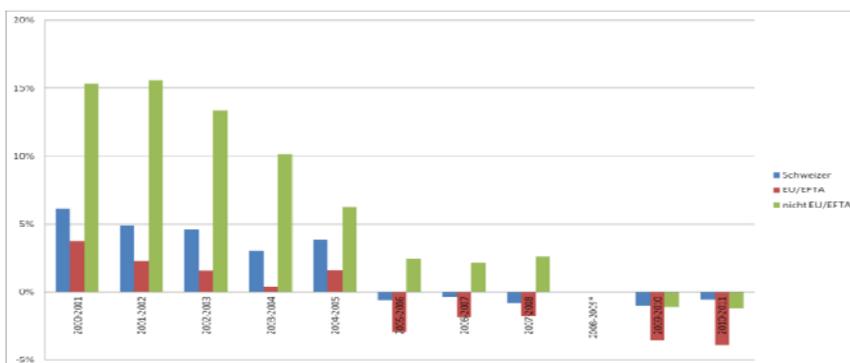
Figura 12: ripartizione dei contributi* e delle rendite AVS/AI in base alla nazionalità



Fonte: UFAS, *Tenendo conto di tutti i redditi assoggettati a contributo: 2008, Rendite AVS/AI 2011

Poiché migliora il rapporto tra lavoratori attivi e beneficiari di rendita AVS, l'immigrazione netta degli ultimi anni differisce nel tempo e alleggerisce i problemi di finanziamento dell'AVS.

Figura 13: evoluzione su base annua del numero di rendite AI in base alla nazionalità⁵⁴



Fonte: UFAS

L'iniziale timore che la libera circolazione delle persone con UE/AELS avrebbe causato un massiccio aumento del numero di beneficiari stranieri di prestazioni AI non si è concretizzato (cfr. figura 13). Anzi, tendenzialmente l'immigrazione netta ha determinato addirittura un minor aggravio dell'AI.

L'immigrazione netta degli ultimi anni ha tendenzialmente un influsso positivo sulle prestazioni complementari (PC): gli immigrati pagano, attraverso il prelievo fiscale, la loro quota PC, ma ne fruiscono in misura contenuta, in quanto sono entrati in Svizzera in maggioranza immigrati ben pagati e una parte di essi, raggiunta l'età pensionabile, torna nei Paesi d'origine. Solo l'abolizione del termine d'attesa conseguente all'introduzione dell'ALC ha fatto salire in via eccezionale il numero di prestazioni PC fruite da cittadini degli Stati UE/AELS.⁵⁵ Nel 2011, circa 288 000 persone hanno beneficiato di prestazioni complementari (221 000 erano cittadini svizzeri, 35 000 cittadini UE/AELS e 32 000 cittadini di Paesi terzi).

I lavoratori stranieri contribuiscono, con i contributi versati alle indennità di perdita di guadagno (IPG-IMA), a un miglior finanziamento di questo ramo assicurativo, senza peraltro fruire delle relative prestazioni (servizio militare, servizio civile, protezione civile), ad eccezione di quelle per maternità. A seguito dell'ALC, le indennità per maternità sono garantite anche alle cittadine UE/AELS.

A seguito dell'ALC, nell'AD sono insorti maggiori costi in quanto i lavoratori stagionali e/o le persone in possesso di permessi di soggiorno di breve durata, che in Svizzera avevano versato contributi all'AD, hanno avuto la possibilità di far valere anche il loro diritto all'indennità di disoccupazione. I maggiori costi sono stati stimati per il 2010 in circa 115 milioni di franchi.

A beneficiare dell'AD in misura decisamente maggiore sono i cittadini di Paesi terzi. La quota di contributi AD incassata nel 2009 si è attestata appena al 32 per cento delle quote corrispondentemente erogate per l'indennità di disoccupazione. cifre

⁵⁴ 2009* Anno dell'armonizzazione dei registri. Effetti: redistribuzione a carattere eccezionale dei beneficiari UE/AELS e Paesi terzi rispetto agli Svizzeri (→persone in possesso di doppia cittadinanza). Impossibile confrontare il parametro della nazionalità con i dati dell'anno precedente.

⁵⁵ Il motivo risiede nell'accesso agevolato alle prestazioni derivante dall'ALC e nella conseguente abolizione del termine di attesa per la concessione del diritto alla prestazione.

indicano chiaramente che il rischio di disoccupazione è molto superiore per questo gruppo di persone (comunque molto eterogeneo) che per gli stranieri provenienti dai Paesi UE/AELS.

Complessivamente, la situazione dell'AD non è cambiata in modo significativo per effetto dell'immigrazione; rimane tuttavia aperta la questione di come cambierà tale situazione sotto il peso dell'immigrazione passata e futura, nell'eventualità in cui la recessione durasse a lungo.

Necessità d'intervento: il Consiglio federale continuerà a seguire con attenzione gli sviluppi del mercato del lavoro nazionale.

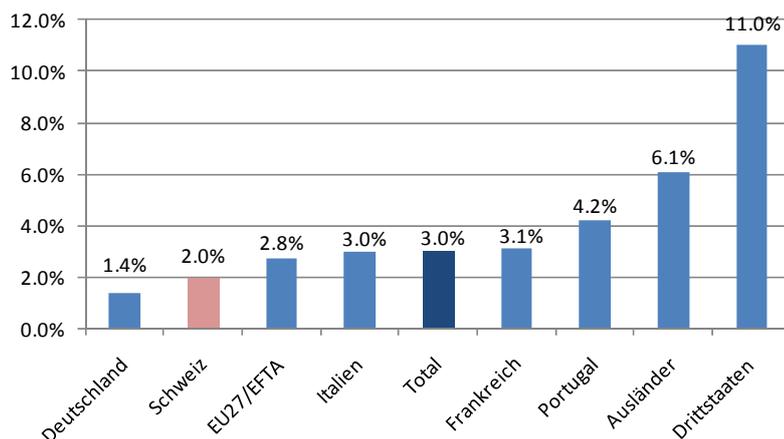
3.3.2 Effetti dell'immigrazione sull'aiuto sociale

Il diritto in materia di aiuto sociale è di competenza cantonale. La conseguente complessità del sistema di aiuto sociale si traduce in dati piuttosto eterogenei e in un reporting finora ampiamente privo di unitarietà. Con la statistica dell'aiuto sociale l'Ufficio federale di statistica ha colmato un'importante lacuna. I primi risultati riferiti a tutta la Svizzera risalgono all'anno di rilevazione 2004 e dal 2009 la statistica è frutto di una rilevazione totale.

Nella figura 14 sono riportate le quote di aiuto sociale 2010 relative a tre gruppi di nazionalità e ad alcuni Stati UE. In base all'analisi effettuata, i cittadini degli Stati UE-27/AELS - con una quota del 2,8 per cento - usufruiscono dell'aiuto sociale più spesso dei cittadini svizzeri (2,2 %), pur rimanendo al di sotto della quota media di fruizione del 3,2 per cento. Sensibili differenze si riscontrano tra le varie nazionalità dell'UE: mentre per i cittadini tedeschi si è registrata una quota di aiuto sociale (1,4 %) inferiore a quella degli Svizzeri, la quota dei cittadini portoghesi (4,2 %) è decisamente più alta. Ancora un po' più alta la quota di aiuto sociale per i cittadini UE-8 ed UE-2 (Romania e Bulgaria). Nei quattro principali Paesi di provenienza si va dal 4,1 per cento dei cittadini polacchi fino al 5,9 per cento di quelli rumeni. Pertanto le quote di aiuto sociale si posizionano nettamente al di sopra della media generale, ma ancora al di sotto della media di tutti gli stranieri (6,6 %). I cittadini degli Stati terzi usufruiscono con la maggiore frequenza in assoluto (11 %) di aiuto sociale. Ciò dipende dal fatto che il percepimento di aiuto sociale spesso è legato all'ingresso nel Paese per motivi di asilo.

Nelle quote di aiuto sociale per Paesi di provenienza si rispecchia sostanzialmente la diversa situazione del mercato del lavoro. La quota di aiuto sociale dei cittadini UE/AELS rispetto a quella dei cittadini di Stati terzi esprime principalmente la loro migliore integrazione sul mercato del lavoro. Inoltre i gruppi di nazionalità (anche all'interno di UE/AELS) che lavorano in settori con maggiore rischio di disoccupazione e/o salari più modesti ricorrono più spesso all'aiuto sociale.

Figura 14: quote di aiuto sociale 2010 suddivise per gruppi di nazionalità e nazionalità selezionate



Fonti: UFS, Statistiche aiuto sociale 2010

Per quanto riguarda gli ultimi anni, complessivamente non ci sono segnali che la situazione dei cittadini stranieri in rapporto agli Svizzeri sia peggiorata, ad esempio attraverso l'estromissione dal mercato del lavoro di cittadini di Paesi terzi e/o a causa di una maggiore immigrazione di persone dagli stati UE/AELS, con conseguente aumentato rischio di ricorso all'aiuto sociale. Ad ogni modo va anche detto che partendo dalle quote di aiuto sociale ripartite per nazionalità si possono fare solo affermazioni indirette riguardo agli effetti dell'ALC sulla portata della quota totale: da un lato, infatti, i vari effetti si potrebbero compensare reciprocamente, dall'altro il periodo di osservazione è troppo breve e mancano dati affidabili per il periodo precedente all'entrata in vigore dell'ALC.

Al momento non è disponibile alcuno studio che analizzi gli effetti dell'immigrazione sull'aiuto sociale prima dell'entrata in vigore dell'ALC.

***Necessità d'intervento:** le autorità preposte all'aiuto sociale e la COSAS tengono sotto attenta osservazione gli sviluppi correnti per quanto attiene ai possibili effetti della migrazione sul numero di casi di ricorso all'aiuto sociale e sul compito di promozione dell'integrazione che spetta a tale istituzione. Qualora dallo studio commissionato dalla Seco dovesse risultare un effetto di estromissione (cfr. cap. 3.2.3.), la Confederazione e i Cantoni dovranno trovare insieme soluzioni.*

3.4 Formazione

3.4.1 Effetti dell'immigrazione sulla situazione del personale specializzato

Nel capitolo «Formazione», occorre innanzitutto analizzare la situazione del personale specializzato nel contesto dell'economia svizzera. In Svizzera, negli ultimi anni,

è stato possibile equilibrare in parte, grazie all'immigrazione, le oscillazioni congiunturali del rapporto tra domanda e offerta di questo tipo di personale. Ciononostante, in singoli rami e settori di attività continua a esserci scarsità di personale specializzato, a volte in misura anche rilevante, come ad esempio nelle professioni matematiche (MINT) o nella sanità e nelle professioni del settore medico.

Su base empirica si può affermare che l'immigrazione si è sviluppata in dipendenza della congiuntura e quindi della penuria di personale specializzato: quanto minore la forza lavoro disponibile tanto maggiore l'immigrazione. Di conseguenza, l'immigrazione può essere ritenuta un fattore positivo nel perseguimento degli obiettivi di questo settore. In ogni caso l'immigrazione dovrebbe costituire un complemento alla popolazione attiva indigena e non sostituire la qualificazione di quest'ultima. Il fabbisogno di personale specializzato potrebbe essere coperto in maggior misura con personale svizzero, a condizione che si riesca ad attivare e rendere disponibili sul mercato del lavoro i potenziali esistenti nel Paese.

In effetti, il rapporto di base "Fachkräfte für die Schweiz" del DFE⁵⁶ ha mostrato che già oggi molte potenzialità sono elaborate su vasta scala e adeguatamente impiegate; continua tuttavia a esserci spazio per un ulteriore sfruttamento e sviluppo dei potenziali nel campo del personale qualificato, ad esempio quelli rappresentati dai lavoratori più anziani, dalle donne e dalle alte specializzazioni.

Nonostante i salari superiori alla media e la notevole richiesta di personale, in Svizzera la domanda di formazione nelle professioni tecniche e quindi la scelta delle corrispondenti materie di studio si è adeguata solo in parte alle esigenze: l'interesse ad apprendere una professione MINT era e resta in generale poco marcato, soprattutto tra la popolazione femminile.

La situazione cambia per i medici: in questo campo la domanda di posti di studio è alta, ma il numero di medici qualificati è sensibilmente inferiore al fabbisogno a causa delle limitazioni che gravano sulle abilitazioni (motivate dalla limitata disponibilità di posti per il tirocinio clinico). La sanità ha quindi notevole bisogno di personale specializzato, in particolare proveniente dall'area linguistica tedesca.

L'OCSE ha inoltre espresso il parere che le qualifiche conseguite all'estero non siano adeguatamente riconosciute sul mercato del lavoro svizzero e che ci siano solo pochi corsi-ponte o corsi-passerella e programmi di mentoring che consentirebbero agli immigrati di allacciare gli indispensabili contatti con gli interlocutori nati in Svizzera e contemporaneamente di familiarizzarsi con i processi del mercato del lavoro - tutti presupposti indispensabili per poter accedere a posti di alta qualificazione⁵⁷.

Necessità d'intervento: considerata atteso inasprimento della concorrenza internazionale e gli sforzi intrapresi dai Paesi confinanti per trovare ai propri lavoratori specializzati delle opportunità di lavoro in ambito nazionale, si va intensificando la pressione esercitata sulla politica svizzera della formazione e del mercato del lavoro per un continuo miglioramento delle condizioni quadro. In futuro, il fabbisogno di personale specializzato dovrebbe poter essere soddisfatto in misura sempre maggiore da cittadini svizzeri e occorrerà sfruttare meglio i potenziali della popola-

⁵⁶ DFE 2011, Fachkräfte für die Schweiz.

⁵⁷ 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.

zione in età lavorativa. In tale contesto, in futuro si dovrà considerare con maggiore attenzione il tema del riconoscimento dei diplomi che i migranti hanno ottenuto in Paesi non-OCSE.

3.4.2 Effetti dell'immigrazione sulla formazione in Svizzera

Nella Svizzera plurilingue e federalista, la scuola è saldamente ancorata nella realtà locale, cantonale e linguistico-regionale. La responsabilità principale spetta ai 26 Cantoni, mentre nella scuola postobbligatoria (livello secondario II e livello terziario) la Confederazione e i Cantoni sono responsabili in comune delle attività formative.

Nel confronto internazionale la Svizzera registra un tasso di maturità piuttosto basso, mentre la maggioranza dei giovani comincia la propria carriera formativa con un periodo di tirocinio professionale. La scuola svizzera si compone infatti di due rami: da un lato quello della formazione professionale pratica, con tirocinio professionale, maturità professionale, scuola specializzata superiore e scuola universitaria professionale, dall'altro quello più squisitamente scolastico, con la maturità liceale, l'università o il politecnico federale. Inoltre, il sistema scolastico svizzero è contraddistinto dalle seguenti peculiarità⁵⁸:

- un alto livello di permeabilità: esistono molti modi per accedere a un percorso formativo o passare da un percorso a un altro ed è anche possibile recuperare periodi formativi persi;
- libero accesso alle varie offerte formative: chiunque disponga delle necessarie qualifiche può in linea di principio seguire qualsiasi percorso formativo di sua scelta; per le scuole universitarie è anche possibile scegliere liberamente la località in cui seguire la formazione. Una certa limitazione sussiste nel campo della formazione professionale per via dell'offerta di posti di tirocinio e in alcune università vige il «numero chiuso» per la facoltà di medicina.

Il rapporto sull'educazione 2010 riunisce le attuali conoscenze sul sistema educativo svizzero. Il rapporto contiene dati della ricerca, della statistica e dell'Amministrazione sull'intero sistema educativo, dal livello prescolastico alla formazione continua.⁵⁹

Durante i lavori preliminari al presente Rapporto, molti opinionisti hanno sottolineato l'importanza della formazione e degli effetti – ancora in gran parte non sondati – dell'immigrazione sul sistema scolastico svizzero. In tale contesto stata sollevato il quesito se con la completa apertura dei mercati del lavoro degli Stati UE/AELS con i loro diversi sistemi formativi il sistema duale svizzero, dato il tasso di maturità decisamente basso, non sia finito sotto pressione. La Svizzera raggiunge una quota di quasi il 60 per cento nei livelli di formazione terziari, tuttavia i diplomati delle scuole specializzate superiori e quelli che hanno sostenuto gli esami federali di professione o gli esami professionali federali superiori non possono fregiarsi del titolo universitario (bachelor), come accade invece negli altri Paesi europei, anche se a paragone dei bachelor universitari stranieri possiedono qualifiche specialistiche

⁵⁸ Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE (2012); <http://www.edk.ch/dyn/15615.php>

⁵⁹ www.bildungsbericht.ch, disponibile in tedesco e francese.

identiche o anche superiori (cfr. Strahm 2010).⁶⁰ Peraltro finora non è stato mai esaminato – e quindi non vi sono quantificazioni in merito - se per questo motivo i giovani svizzeri risultino professionalmente svantaggiati, soprattutto considerato il proliferare di aziende di portata internazionale con dotazione di risorse umane anch'esse internazionali. Secondo il Centro svizzero di coordinamento per la ricerca nell'educazione (CSRE) occorre notare che proprio l'immigrazione più recente dall'Europa del Nord nell'ambito dell'ALC ha migliorato in generale le prestazioni scolastiche. Una carenza formativa è stata individuata da esperti internazionali nella mancata assistenza precoce alla prima infanzia.⁶¹ Dato che i figli degli immigranti che hanno alle spalle un basso livello di istruzione conseguono risultati peggiori a scuola, si dovrebbe sviluppare ulteriormente la scolarizzazione precoce dei bambini in Svizzera.

***Necessità d'intervento:** in primo luogo vi è necessità d'intervento nell'assistenza scolastica precoce di bambini stranieri con genitori appartenenti a strati sociali con poca formazione. Per questo motivo con l'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS) viene introdotto l'asilo/il livello base obbligatorio di due anni e si intensifica l'insegnamento delle lingue.*

Il Consiglio federale seguirà attentamente anche in futuro gli effetti dell'immigrazione sul sistema scolastico duale della Svizzera e compirà ogni sforzo per colmare le lacune esistenti nel campo della ricerca, impegnandosi affinché le conseguenze sulla formazione a seguito dell'immigrazione di persone poco qualificate siano attenuate con idonee misure.

3.5 Pianificazione del territorio, mercato delle abitazioni e degli immobili

Il parere secondo cui l'immigrazione determina maggiori pressioni sul territorio e sul mercato immobiliare è ampiamente condiviso. Nei sottocapitoli che seguono saranno trattati nel dettaglio i singoli fattori noti di questo fenomeno.

3.5.1 Effetti dell'immigrazione sulla pianificazione del territorio

La crescita demografica determinata in primo luogo dal fenomeno dell'immigrazione produce effetti sullo sviluppo della struttura degli insediamenti. Finora non sono però stati compiuti studi focalizzati sul fenomeno dell'immigrazione e sui suoi effetti di carattere qualitativo o quantitativo sul territorio. Ciononostante è possibile fornire qualche indicazione su alcune significative tendenze e prospettive.

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. Di conseguenza rincarano i prezzi degli spazi abitativi situati nelle zone più richieste e cresce la segmentazione del

⁶⁰ Strahm, Rudolf (2010): Warum wir so reich sind; Berna.

⁶¹ 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.

mercato delle abitazioni (cfr. capitolo 3.5.2.). I nuclei domestici e soprattutto le famiglie che non possono più permettersi di vivere in centro, si trasferiscono ai margini degli agglomerati urbani e ciò rende necessaria la realizzazione di nuove infrastrutture (scuole, collegamenti, ecc.).

Anche lo scenario attuale dell'immigrazione contribuisce a questo processo. Gli immigrati sono spesso persone giovani e ad alto livello di scolarizzazione, preferiscono zone abitative centrali e spesso se le possono permettere. L'immigrazione è però solo una delle cause della crescente pressione sui centri urbani. Anche la cosiddetta migrazione interna è tornata da alcuni anni a dirigersi verso le città. Dopo aver fatto registrare fino al 1997 una leggera ma costante crescita, la percentuale della popolazione rurale ha ripreso a calare dal 1998. Parallelamente si è osservata una netta crescita della popolazione residente nei Comuni della cintura dei cinque grandi agglomerati urbani svizzeri. A tale fenomeno hanno sensibilmente contribuito i flussi migratori che da sempre si dirigono massicciamente verso i centri urbani. Ecco quindi che tra il 2001 e il 2009, nei Comuni con più di 30 000 abitanti i due terzi dei nuovi arrivi erano costituiti da stranieri. Mentre la popolazione svizzera nelle città è diminuita negli anni Ottanta e Novanta, la popolazione straniera ha continuato a crescere. All'incirca dal 1997 è tornata a crescere anche la popolazione svizzera. Solo nel periodo tra il 2001 e il 2009 circa 20 000 cittadini svizzeri si sono trasferiti in un Comune con oltre 30 000 abitanti.⁶²

La dispersione degli insediamenti ai margini degli agglomerati urbani e nelle aree rurali si manifesta tra l'altro con la presenza di numerose case unifamiliari. I soggetti che richiedono questo tipo di abitazione sono in prevalenza cittadini svizzeri. La percentuale di proprietari stranieri è nettamente inferiore. Tuttavia negli ultimi tempi si osserva come siano sempre più numerosi i nuclei domestici di origine straniera e con buone capacità reddituali attivi sul mercato delle proprietà immobiliari.

Un ulteriore fattore di dispersione è rappresentato dalla costruzione di abitazioni secondarie. In base alla Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (Lex Koller) ovvero alla relativa ordinanza, i Cantoni possono rilasciare annualmente 1500 autorizzazioni all'acquisto di abitazioni secondarie a cittadini stranieri che non sono domiciliati in Svizzera.⁶³ Il settore delle abitazioni secondarie non è stato tuttavia agevolato a seguito dell'ALC. La categoria più numerosa di soggetti alla ricerca di una abitazione secondaria continua a essere quella dei cittadini svizzeri.

Si può quindi concludere che l'immigrazione contribuisce certamente a far crescere il fabbisogno in termini di spazi, ma che la dispersione, e quindi il conseguente peggioramento della struttura degli insediamenti e della qualità del paesaggio, sono sostanzialmente riconducibili al mutamento delle preferenze e delle scale di valori della popolazione (cfr. in merito capitolo 3.5.2.).

⁶² Fonte delle cifre: UFS / ESPOP, PETRA

⁶³ Cfr. allegato ordinanza del 1° ottobre 1984 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (OAFE; RS 211.412.411)

Necessità d'intervento: in relazione al fenomeno dell'immigrazione e nell'ottica della futura crescita della popolazione, l'attività di pianificazione del territorio si trova ad affrontare la sfida di dovere da un lato – per tutelare interessi sovraordinati – contrastare la perdita di terreno coltivabile e salvaguardare la qualità del paesaggio; dall'altro è necessario creare i presupposti di carattere territoriale necessari per poter soddisfare la crescente domanda di strutture abitative, infrastrutture ed edifici commerciali. Quest'ultimo aspetto richiede l'adozione di misure di pianificazione del territorio che consentano una maggiore densità edilizia (maggiore sviluppo in altezza dei nuovi edifici, sfruttamento delle riserve - ad esempio aree industriali dismesse all'interno degli insediamenti urbani) e la possibilità di ricorrere maggiormente a nuove costruzioni sostitutive, sopraelevazioni e annessioni ad edifici esistenti.

3.5.2 Effetti dell'immigrazione sul mercato delle abitazioni e degli immobili

L'immigrazione, prevalentemente di persone che dispongono di un buon potere d'acquisto, ha determinato l'intensificarsi della concorrenza nella corsa ad abitazioni in zone economicamente prospere, incidendo anche sui prezzi. Negli ultimi cinque anni si è osservato un aumento dei prezzi, talvolta marcato a livello regionale, sul mercato delle locazioni e delle compravendite immobiliari. In singole zone molto richieste non è da escludere che si produca una cosiddetta bolla immobiliare. In particolare sul Lago di Ginevra e nella regione di Zurigo/Zugo, i nuclei domestici stranieri hanno contribuito a elevare il tasso di domanda e aumentare i prezzi. In regioni economicamente meno allettanti, ad esempio in alcune zone della Svizzera orientale, dell'Altopiano svizzero o della Svizzera nordoccidentale, i nuclei domestici stranieri hanno determinato un gradito incremento della domanda che permette di sfruttare meglio il patrimonio immobiliare disponibile.

L'edilizia abitativa si è attivata in risposta all'aumento della domanda. Dal 2007 vengono realizzati ogni anno oltre 40 000 alloggi, ben 10 000 in più di quelli che venivano costruiti all'inizio del decennio. Grazie a quest'intensa attività edificatoria, la situazione di mercato globale in Svizzera è attualmente equilibrata, soprattutto per quel che riguarda il settore delle abitazioni di proprietà, sul quale si concentra la realizzazione di nuove costruzioni. Nelle regioni più interessanti e soprattutto nel settore delle abitazioni in locazione la situazione attuale è però piuttosto tesa, il che può causare problemi ai nuclei familiari a basso o medio reddito che sono alla ricerca di un'abitazione. Per gran parte delle famiglie non attive sul mercato immobiliare, la situazione abitativa non è peggiorata negli ultimi anni. Grazie al basso livello dei tassi ipotecari, per loro i costi legati all'abitazione sono rimasti di norma stabili.

Accanto al consistente aumento della popolazione, negli ultimi anni anche il mutamento delle preferenze dei cittadini svizzeri ha influito sul mercato delle abitazioni. Ad esempio da decenni si osserva una costante crescita del consumo di superfici abitative. Tra il 1980 e il 2000 la superficie media abitabile pro capite è aumentata da 34 m² a 44 m² e oggi dovrebbe aggirarsi su un valore di poco inferiore a 50 m². I fattori responsabili di tale evoluzione sono, per quanto riguarda la domanda, l'elevato livello di benessere che permette un maggior consumo di superficie abitativa, la diminuzione delle dimensioni dei nuclei domestici, dovuta tra l'altro all'invecchiamento della popolazione, e le forme di convivenza oggi fragili. Rammentiamo ad esempio a tale proposito l'elevata percentuale di divorzi che fa sì che

dopo la separazione si rendano di norma necessarie due abitazioni familiari, in quanto entrambi i genitori vogliono poter disporre di camere per accogliere i figli. I soggetti che offrono abitazioni e gli investitori contribuiscono dal canto loro all'aumento del consumo di superfici, considerato che le superfici abitabili delle nuove abitazioni sono sempre più estese. Se un quadrilocale medio costruito tra il 197 e il 1980 presentava una superficie abitabile di 100 m², i quadrilocali realizzati dopo il 2006 hanno una superficie media di 122 m².

In sintesi si può affermare che il fenomeno dell'immigrazione incide in varia misura sul mercato delle abitazioni delle diverse regioni, accrescendo la domanda con un conseguente aumento dei prezzi in occasione del cambio di locatario o proprietario. Il settore della realizzazione di nuove costruzioni ha reagito all'accresciuto fabbisogno di alloggi, sebbene continui a non soddisfare la domanda nelle regioni più attraenti. Tenuto conto degli alloggi in corso di realizzazione e di quelli la cui costruzione è già stata autorizzata, si ritiene comunque che a medio termine ci sarà un aumento superiore alla media di nuove abitazioni.

Necessità d'intervento: in caso di perdurante aumento della popolazione, la sfida che le politiche abitative devono affrontare consiste nel realizzare, con condizioni quadro idonee, nuove costruzioni in misura sufficiente, nell'evitare che si verifichino situazioni di eccessiva disparità nella fornitura di alloggi e in special modo nel contribuire a far sì che siano disponibili offerte adeguate e finanziariamente accessibili per le fasce di popolazione economicamente più deboli e per i nuclei domestici con esigenze particolari (anziani, disabili).

3.6 Consumi energetici, ambiente e infrastrutture di trasporto

3.6.1 Effetti dell'immigrazione sui consumi energetici

Il fenomeno dell'immigrazione comporta un aumento della popolazione e la crescita dell'economia, il che a sua volta determina l'aumento delle superfici abitative (maggiori consumi per riscaldamento e acqua calda), della mobilità (più traffico), del fabbisogno energetico per le tecnologie informatiche e le telecomunicazioni, la luce, gli impianti domestici e i climatizzatori. L'economia in crescita ha un maggior fabbisogno in termini di calore di processo, energia propulsiva e altre energie di processo.

Le dinamiche demografiche ed economiche sono però solo due dei fattori che influenzano sull'andamento dei consumi energetici. Altri importanti fattori sono il progresso tecnico, l'andamento dei prezzi dell'energia e/o del corso dei cambi, i cambiamenti comportamentali, le tendenze alla saturazione, il riscaldamento climatico (gli inverni più caldi richiedono minori quantità di combustibili). Non da ultimo, sull'andamento dei consumi energetici possono influire sensibilmente le politiche energetiche.

Si può così affermare che l'aumento dei consumi energetici è favorito non solo dalla crescita demografica ed economica determinata dal fenomeno dell'immigrazione, ma anche da altri fattori molto più importanti.

Nessuna necessità d'intervento: in particolare le politiche energetiche incideranno sui futuri consumi in misura molto maggiore rispetto all'immigrazione: sfruttando i

potenziali di efficienza è possibile compensare ampiamente una crescita demografica anche più vigorosa di quella in atto. L'abbandono dell'energia nucleare non è messo in discussione dall'incremento dei flussi migratori. La robusta crescita degli investimenti nelle infrastrutture di rete prevista per il futuro è assolutamente indipendente dal fenomeno dell'aumento demografico.

3.6.2 Effetti dell'immigrazione sul clima

L'immigrazione non esercita praticamente alcuna influenza sulle emissioni globali di gas serra e quindi sul riscaldamento climatico: non fa alcuna differenza se i gas serra sono prodotti dai migranti nel loro Paese d'origine o in Svizzera. L'immigrazione influisce unicamente sulle misure necessarie per rispettare gli obiettivi quantitativi della Svizzera in materia di politiche climatiche: quanto più è elevata l'immigrazione, tanto maggiore è la quantità di gas serra che viene prodotta in Svizzera, tanto più numerose sono le misure che devono essere attuate al fine di rispettare gli obiettivi di riduzione stabiliti in misura assoluta. Ma la variazione dei quantitativi di gas serra non è proporzionale alla variazione della popolazione. Tale variazione avviene in misura meno che proporzionale: infatti a un aumento demografico dell'1 per cento corrisponde un incremento dei gas serra sensibilmente inferiore all'1 per cento. Altri fattori quali il progresso tecnico, i prezzi dell'energia, la crescita economica e le politiche climatiche influiscono sulle emissioni di gas serra in misura molto maggiore rispetto all'incremento demografico. In particolare le politiche climatiche ed energetiche incidono molto più pesantemente delle emissioni di gas serra sugli sviluppi futuri.

Nessuna necessità d'intervento: vista la situazione iniziale appena descritta, il Consiglio federale non ritiene che in questo settore sussista un'urgente necessità di intervenire.

3.6.3 Effetti dell'immigrazione sull'ambiente

La crescita demografica e quella economica rappresentano, in 10 dei 20 settori tematici ambientali definiti nel Rapporto sullo stato dell'ambiente dell'UFAM (2011), importanti fattori d'innescio di problemi ambientali. Dei 10 settori in questione, quello del clima è già stato trattato negli ultimi due capitoli. I restanti nove sono raggruppati e descritti nei seguenti cinque ambiti:

- rifiuti/materie prime/riciclaggio;
- acque;
- paesaggio, biodiversità, suolo;
- aria;
- inquinamento acustico.

Negli altri settori ambientali, la crescita demografica ed economica non rappresenta un fattore primario d'innescio di problemi ambientali.

L'immigrazione influisce positivamente sulla crescita demografica e su quella economica. Questo fenomeno a sua volta determina un aumento dei rifiuti prodotti. A lungo termine l'opzione di dover aumentare le capacità delle infrastrutture di smaltimento (impianti di incenerimento dei rifiuti urbani) non può essere esclusa.

Ciò non comporta però un pregiudizio a carico della popolazione ad oggi residente in Svizzera, in quanto tali impianti non sono ormai più una considerevole fonte di inquinamento ambientale e d'altro canto il costo legato alla realizzazione di nuovi impianti è sostenuto da coloro che ne hanno determinato la necessità, quindi dagli immigrati stessi. La Svizzera dispone di un sistema di raccolta separata dei rifiuti ben sviluppato (ad es. carta, vetro, alluminio ecc.). La separazione dei rifiuti viene effettuata direttamente dai consumatori che dunque sono parte integrante del sistema. A tale scopo è necessaria un'adeguata sensibilizzazione della popolazione: essa sarà più dispendiosa (anche per quanto concerne il profilo linguistico) nel caso di persone immigrate da Paesi che non dispongono di un sistema di smaltimento e di riciclaggio. Il vero problema del settore ambientale dei rifiuti/materie prime/riciclaggio risiede – del tutto indipendentemente dal fenomeno dell'immigrazione – nelle modalità di produzione e di utilizzo dei beni di consumo.

L'immigrazione comporta altresì la produzione di quantità maggiori di acque reflue. In occasione di lavori di ampliamento e/o di ristrutturazione di impianti di depurazione delle acque reflue è in ogni caso necessario prevedere l'incremento delle dimensioni dell'impianto. Ciò però non comporta un pregiudizio notevole per la popolazione oggi residente in Svizzera, dato che da un lato le procedure di smaltimento delle acque reflue – ad eccezione dei microinquinanti – soddisfano standard elevati e d'altro canto i costi di impianti maggiormente dimensionati sono sostenuti da coloro che ne hanno determinato la necessità, quindi dagli immigrati stessi. Occorre però ricordare che la pressione sulle acque dovuta a un più intenso sfruttamento del territorio (impermeabilizzazioni, maggiore sollecitazione esercitata a seguito delle attività ricreative e per il tempo libero) crescerà. L'immigrazione non esercita però alcuna influenza rilevante su altre attuali problematiche a carico delle acque (sfruttamento agricolo, riscaldamento delle acque a seguito di effetti climatici, cattive condizioni strutturali di parte delle acque dell'Altopiano, variazioni di portata). Lo smaltimento appropriato di prodotti (ad es. detersivi, medicinali e altri prodotti chimici) è essenziale per la protezione dell'ambiente. A tale scopo occorre sensibilizzare adeguatamente la popolazione. Come già accennato sopra, nel caso delle persone provenienti da Paesi che non dispongono di un buon sistema di smaltimento e riciclaggio dei rifiuti la sensibilizzazione richiede maggiore impegno e lavoro.

Esercitando un'influenza sullo sviluppo degli insediamenti e sull'espansione delle infrastrutture, il fenomeno dell'immigrazione contribuisce a incrementare la frammentazione del paesaggio e l'impermeabilizzazione del suolo. Il paesaggio in quanto risorsa naturale (capitale e fattore che influisce sull'attrattiva di una regione) e il terreno sono compromessi e continua a crescere la pressione sulla biodiversità. Non è ancora appurato in che misura l'immigrazione influisca sul paesaggio e sulla biodiversità in Svizzera. Certo è, però, che adottando nuove e idonee misure di pianificazione del territorio è possibile evitare almeno in parte che si producano effetti negativi su questo settore ambientale (cfr. capitolo 5.5.).

In seguito al fenomeno dell'immigrazione cresce anche la densità del traffico, il che a sua volta si ripercuote sulla qualità dell'aria. Grazie a numerose ed efficaci misure adottate per preservare la purezza dell'aria è stato però possibile separare nettamente l'andamento dell'inquinamento atmosferico da quello della crescita economica e demografica. Nonostante questi successi l'inquinamento atmosferico continua a far registrare valori troppo elevati a scapito della natura e della salute. La qualità dell'aria continuerà a migliorare anche in caso di elevati flussi migratori, se la Sviz-

zera sceglierà di puntare sulla diminuzione di sostanze inquinanti nei settori della mobilità, dell'energia, dell'agricoltura e della produzione industriale e saprà sfruttare appieno le opportunità offerte dalla tecnica per combattere l'inquinamento atmosferico.

L'aumento della densità del traffico è infine il principale fattore responsabile del crescente inquinamento acustico. I costi generati da questa forma di inquinamento crescono però anche in quanto i flussi migratori si concentrano proprio nelle zone già particolarmente provate in questo senso.

Necessità d'intervento: *il Consiglio federale è consapevole del fatto che la crescita demografica e quella economica sono importanti fattori di innesco di problemi ambientali e continua a seguirne gli sviluppi con attenzione.*

3.6.4 Effetti dell'immigrazione sulle infrastrutture di trasporto

Accanto ad altri fattori quali le tariffe, lo sviluppo economico o l'andamento a livello regionale delle spese di abitazione, lo sviluppo demografico, e quindi anche i flussi migratori esercitano una considerevole influenza sulla domanda nel settore dei trasporti ferroviari e su strada. La consistente crescita del trasporto ferroviario di persone va ricondotta anche al grande successo riscosso dall'incremento della gamma di offerte in questo settore e all'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria a ciò collegato. I problemi attuali e futuri di capacità nel settore ferroviario sono la conseguenza dell'aumento della domanda: i pendolari sono sempre più numerosi. La crescita del fenomeno dell'immigrazione negli ultimi anni non riveste un'importanza particolare in riferimento ai problemi in termini di capacità attualmente riscontrabili nel settore ferroviario. Tali problemi sono invece principalmente la conseguenza dell'aumento della domanda da parte della popolazione già residente in Svizzera.

Per i prossimi 20 anni si prevede un ulteriore aumento della circolazione sia ferroviaria che stradale. L'entità dei flussi migratori verso la Svizzera ovvero della crescita della popolazione inciderà direttamente sulla crescita della domanda nel settore dei trasporti di persone e quindi comporterà, unitamente ad altri fattori, difficoltà in quest'ambito.⁶⁴

Necessità d'intervento: *la risposta alle situazioni problematiche determinate dall'aumento della domanda deve essere in primo luogo affidata a una gestione operativa efficiente e alla capacità di influire sull'andamento della domanda secondo criteri di mercato. Se queste misure non saranno sufficienti si dovrà ricorrere a un incremento della gamma di offerte nel settore dei trasporti, attuando i necessari ampliamenti delle infrastrutture.*

⁶⁴ Accanto al fenomeno dell'immigrazione, sono soprattutto i comportamenti in tema di mobilità e la politica svizzera degli insediamenti a rivestire un ruolo essenziale.

3.7 Sicurezza interna

3.7.1 Effetti dell'immigrazione sulla sicurezza interna

Gli effetti dell'immigrazione sulla sicurezza interna non sono attualmente rilevabili con criteri sufficientemente affidabili. Sono in effetti disponibili statistiche che forniscono dati sulla criminalità, ma che devono essere interpretate con grande cautela per ciò che riguarda le affermazioni concernenti l'andamento della criminalità. Le statistiche sulla criminalità tengono conto solo della criminalità registrata dalle autorità. Se si considerano le cifre del rapporto Statistica criminale di polizia (SCP) 2011, tenendo conto della cittadinanza e dello statuto di soggiorno, emerge come per i reati in violazione del codice penale sia diminuito rispetto al 2010 (-5 %) il numero di persone accusate appartenenti alla popolazione permanentemente residente di cittadinanza straniera. A tutt'oggi manca però una scrupolosa analisi dei dati.

Il punto della situazione in materia di criminalità straniera è stato fatto nel 2001 ed illustrato nel rapporto del gruppo di lavoro che a quell'epoca si occupava della criminalità degli stranieri⁶⁵, a seguito del quale il comitato di esperti in materia di «Migrazione illegale e criminalità degli stranieri», nato nel 2005, si è occupato degli sviluppi in questi ambiti tematici, riferendo periodicamente in merito.

Criminalità transfrontaliera

Nell'opinione pubblica, il problema della criminalità transfrontaliera è collegato alla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE/AELS, sebbene l'immigrazione non eserciti effetti misurabili sulla criminalità transfrontaliera. Nemmeno il turismo criminale è una conseguenza di Schengen. La criminalità transfrontaliera si adatta piuttosto al contesto attuale. Perciò non è sostanzialmente possibile affermare che c'è un legame tra l'Associazione a Schengen e la variazione del tasso di criminalità in Svizzera. Non è peraltro possibile stilare una statistica attendibile relativamente alla criminalità transfrontaliera.

Ai fini della lotta al fenomeno della criminalità transfrontaliera sono utili solo iter e procedure transfrontaliere coordinate a livello internazionale. Con Schengen è stata creata tutta una serie di strumenti che estende e approfondisce i rapporti di collaborazione transfrontaliera tra le autorità in materia di sicurezza (cfr. capitolo 5.7.1). Inoltre, ancora oggi vengono eseguiti ai confini interni della Svizzera controlli sulle merci. Tali controlli sono importanti ai fini della lotta contro furti ed effrazioni, traffico di armi e droga, ecc. e nel loro ambito, se la polizia nutre dei sospetti, vengono ancora effettuati controlli sulle persone. Al fine di venire incontro alle accresciute aspettative nei confronti dell'attività di gestione dei confini svizzeri, il Consiglio federale ha deciso nel febbraio 2011 di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale con la partecipazione dei Cantoni al fine di elaborare una «strategia per la gestione integrata dei confini». In questo modo si intendono unire gli sforzi messi in campo dai servizi federali coinvolti e dai Cantoni per combattere la migrazione illegale, il traffico di migranti esercitato per mestiere e la criminalità transfron-

⁶⁵ Ufficio federale della migrazione (UFM): Rapporto finale del Gruppo di lavoro "Criminalità degli stranieri" (AGAK) del 5 marzo 2001, <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-auslaenderkriminalitaet-agak-f.pdf>, disponibile in tedesco e francese; il rinvio è alla versione francese.

taliera. Nel contempo si deve fare in modo che gli ingressi legali si svolgano senza intoppi.

Tratta di esseri umani

In Svizzera il numero di vittime ungheresi della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale è in forte crescita dalla fine del 2007. Inoltre, dall'inizio del 2009 si registra un aumento delle segnalazioni di casi di tratta di esseri umani dalla Romania e dalla Bulgaria. Sia gli sfruttatori che le vittime provenienti da Ungheria e Bulgaria sono perlopiù di etnia Rom.

La tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale si svolge nell'ambiente della prostituzione. L'introduzione della libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE/AELS permette ai cittadini dei nuovi Paesi UE di esercitare legalmente la prostituzione per un periodo di tempo determinato nell'ambito della procedura di autorizzazione e di notifica prevista per i lavoratori indipendenti. Ciò ha condotto ad un aumento delle prostitute provenienti dall'Europa orientale e ad un mercato dell'offerta nell'ambiente della prostituzione. L'esperienza maturata in Svizzera ha però indicato che la carente regolamentazione dell'attività e l'insufficienza dei controlli da parte delle autorità hanno consentito l'instaurarsi di un contesto che favorisce lo sfruttamento sessuale e la tratta di esseri umani. Da alcuni anni la città di Zurigo subisce le conseguenze di questa situazione in misura particolarmente marcata: il numero di prostitute di origine ungherese è notevolmente cresciuto negli anni scorsi; nel solo periodo tra il 2009 e il 2010 è stata accertata la presenza a Zurigo di circa 1500 prostitute ungheresi. Attualmente si registra una stabilizzazione su livelli piuttosto elevati. La polizia ritiene che gran parte delle prostitute di strada ungheresi siano vittime della tratta di esseri umani. La ragione di queste dinamiche risiede principalmente nell'attrattività che la Svizzera esercita sulle prostitute e su chi gestisce la tratta di esseri umani.

Negli ultimi tempi si osserva inoltre un'intensificazione dell'accattonaggio organizzato dall'Europa orientale e dei furti spesso connessi a questo fenomeno, che conducono nelle città svizzere interi gruppi di accattoni. Questi (spesso si tratta di bambini) vengono reclutati appositamente nei Paesi di provenienza, addestrati all'accattonaggio e a rubare e poi utilizzati nei Paesi occidentali. Queste persone sono costrette a raccogliere determinati importi minimi con l'accattonaggio o i furti, a pena di punizioni. In questo modo si configura il reato di traffico di esseri umani finalizzato allo sfruttamento del lavoro umano.

Necessità d'intervento: *il Consiglio federale continua a seguire con grande attenzione gli sviluppi nel settore della sicurezza interna. Nella lotta alla criminalità transfrontaliera si avvale di procedure coordinate a livello internazionale. Con Schengen è stata creata tutta una serie di strumenti che estende e approfondisce i rapporti di collaborazione transfrontaliera tra le autorità in materia di sicurezza. Per quanto riguarda la tratta di esseri umani e l'accattonaggio organizzato, il Consiglio federale continua a mettere in atto le misure necessarie per contrastare quanto più efficacemente questi fenomeni.*

4 Possibilità di gestione della politica in materia di migrazione

Le possibilità di gestire l'immigrazione nell'ambito della libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE/AELS sono molto ristrette. In virtù della LStr il Consiglio federale può invece limitare l'immigrazione dei lavoratori di Stati terzi nonché dei prestatori di servizi degli Stati UE/AELS che lavorano più di quattro mesi in Svizzera. Nel presente capitolo illustriamo inoltre altri settori in cui il Consiglio federale usufruisce di strumenti che permettono di gestire la migrazione. Presentiamo infine anche le possibilità di gestione che esisterebbero con altri modelli per l'ammissione di stranieri sul territorio svizzero e le conseguenze di una modifica dell'attuale politica in materia di ammissione.

4.1 Ammissione nell'ambito della libera circolazione delle persone

L'ALC agevola le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini dell'UE in Svizzera. Dal 1° giugno 2007 i cittadini degli Stati UE-17/AELS godono della libera circolazione completa e non si applica più alcun termine transitorio.⁶⁶

Il Protocollo I relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci Stati aderenti all'UE nel 2004 è entrato in vigore il 1° aprile 2006. Fino al 30 aprile 2011, nei confronti dei cittadini di Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lituania e Lettonia (UE-8), la Svizzera ha potuto mantenere le misure che limitano l'accesso al mercato del lavoro (contingenti separati, priorità degli indigeni, controllo delle condizioni salariali e lavorative). Dal 1° maggio 2011 al 30 aprile 2012 il mercato del lavoro è stato completamente aperto per i cittadini degli Stati UE-8. Il 18 aprile 2012 il Consiglio federale ha tuttavia deciso di applicare la cosiddetta clausola di salvaguardia, reintroducendo per un anno i contingenti (permessi B) per gli Stati dell'UE-8. Ai cittadini di Cipro e Malta la libera circolazione si applica senza restrizioni dal 1° giugno 2007.

Nel febbraio 2009 il Popolo svizzero ha approvato con oltre il 59 per cento di voti favorevoli il rinnovo dell'ALC e la sua estensione alla Bulgaria e alla Romania (UE-2). Il protocollo II relativo all'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania prevede disposizioni transitorie per l'inizio di un'attività lucrativa o la prestazione di servizi. Fino al 2016 la Svizzera può infatti mantenere le vigenti restrizioni di accesso al mercato del lavoro⁶⁷. Lo stesso vale per i prestatori di servizi in determinati settori e per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente. Al soggiorno senza attività lucrativa (pensionati, studenti) e al ricongiungimento familiare si applicano le stesse condizioni per tutti i cittadini degli Stati UE e AELS.

Il 9 dicembre 2011 la Croazia ha firmato il trattato di adesione all'UE e il 22 gennaio 2012 si è svolto il pertinente referendum in Croazia. Con riserva della ratifica da parte degli Stati attualmente membri dell'UE, il 1° luglio 2013 la Croazia diventerà il 28° membro dell'UE. Analogamente a quanto successo in occasione delle tappe di ampliamento dell'UE del 2004 e 2007, è più che probabile che nel corso del 2012 l'UE si rivolgerà alla Svizzera per chiedere l'estensione dell'ALC

⁶⁶ Fino al 31 maggio 2014, in caso d'immigrazione eccessiva di lavoratori dell'UE (aumento superiore al 10 % rispetto alla media degli ultimi tre anni), la Svizzera può tuttavia reintrodurre i contingenti (clausola di salvaguardia: art. 10 cpv. 4 ALC).

⁶⁷ Contingenti separati, priorità degli indigeni, controllo delle condizioni salariali e lavorative.

alla Croazia. Tale estensione rende necessaria l'emanazione da parte del Parlamento svizzero di un decreto federale sottostante a referendum.

Nell'ambito della libera circolazione completa si applicano le seguenti condizioni di ammissione, che devono essere adempite per la rispettiva categoria di soggiorno:

- chi esercita un'attività lucrativa dipendente deve presentare un'attestazione del datore di lavoro;
- chi esercita un'attività lucrativa indipendente deve comprovare che con tale attività è in grado di garantire il proprio fabbisogno vitale;
- chi non esercita un'attività lucrativa deve disporre di mezzi finanziari sufficienti e di un'estesa assicurazione contro le malattie e gli infortuni;
- i familiari devono comprovare il legame di parentela;
- gli studenti devono essere iscritti a un istituto di formazione svizzero riconosciuto e disporre di mezzi finanziari sufficienti;
- chi è in cerca di lavoro deve comprovare di essere iscritto in un ufficio regionale di collocamento (URC).

È possibile intervenire sul numero dei lavoratori provenienti dagli Stati UE/AELS soltanto durante determinati periodi di transizione e in modo molto limitato, poiché l'immigrazione è determinata in primo luogo dal mercato del lavoro. Di conseguenza, per combattere gli sviluppi problematici come quelli nel ramo erotico o nell'ambito dell'accattonaggio, il Consiglio federale si concentra soprattutto sulla lotta agli abusi, sulla prevenzione e sullo sfruttamento degli strumenti di gestione a disposizione. Nonostante la notevole immigrazione dagli Stati UE/AELS e la liberalizzazione, rispetto al sistema precedente, dei permessi nel diritto in materia di stranieri, non si sono per ora registrati problemi di rilievo. Qui appresso menzioniamo gli altri strumenti di gestione e i provvedimenti in corso.

4.1.1 Strumenti di gestione previsti dall'ALC

- Ricorso alla clausola di salvaguardia nei confronti degli Stati UE-8: in caso di aumento massiccio dell'immigrazione dagli Stati dell'UE, l'ALC prevede che, per un determinato periodo di transizione dopo l'introduzione della libera circolazione completa delle persone, si possa ricorrere, durante al massimo due anni, alla cosiddetta clausola specifica di salvaguardia (clausola di salvaguardia). Il 18 aprile 2012 il Consiglio federale ha deciso di avvalersi di questa clausola nei confronti dei cittadini degli Stati UE-8. Pertanto, dal 1° maggio 2012 l'immigrazione dagli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 (ad eccezione di Cipro e Malta) sottostà nuovamente a contingenti. Questi ultimi, temporaneamente in vigore per un anno, si applicano soltanto ai titolari di un permesso di dimora (permesso B) o di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L).
- Mantenimento dei contingenti per i cittadini rumeni e bulgari: nel maggio 2011 il Consiglio federale ha deciso di mantenere fino al 2014 i contingenti nei confronti dei cittadini rumeni e bulgari. Il periodo di transizione per l'ammissione di lavoratori provenienti dalla Romania o Bulgaria è prorogabile al massimo fino al 2016. Nel caso di un'eventuale ulteriore proroga del periodo di transizione, la Svizzera deve presentare al Comitato

misto ALC un rapporto che illustri l'esistenza o il pericolo di gravi perturbazioni per l'economia e il mercato del lavoro.

- Applicazione della clausola generale di salvaguardia ALC: un altro provvedimento previsto dall'ALC è l'applicazione della clausola generale di salvaguardia ALC (conformemente all'art. 14 par. 2 ALC). Si può tuttavia fare ricorso a questo strumento soltanto di comune accordo tra le parti contraenti in caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale.⁶⁸
- Definizione di periodi di transizione nelle trattative relative alla Croazia: come insegna l'esperienza, in occasione delle trattative per un nuovo Protocollo all'ALC si tratterà di fissare la durata del regime transitorio, concordare i contingenti e definire la durata della clausola specifica di salvaguardia. Il coinvolgimento della Croazia nell'ALC è inevitabile, poiché l'UE non tollera un trattamento non equo dei suoi membri. Un rifiuto del Protocollo pregiudicherebbe l'intero ALC e di conseguenza anche gli Accordi bilaterali I.⁶⁹

4.1.2 Lotta agli abusi e prevenzione

In aggiunta agli strumenti di prevenzione menzionati nel capitolo 4.1.1, il Consiglio federale ha inoltre previsto nell'ambito dell'ALC varie misure nazionali illustrate nel presente sottocapitolo.

- Pacchetto di misure ALC del Consiglio federale del 24 febbraio 2010: il pacchetto del 24 febbraio 2010 prevede misure contro gli abusi e gli illeciti in materia di prestazioni sociali e di soggiorno nonché provvedimenti tesi a combattere il dumping salariale e sociale. Parte delle misure sono già in vigore (p. es. CNL personale domestico) o possono essere immediatamente messe in atto (p. es. nessun ricongiungimento familiare senza un'abitazione adeguata).
- Introduzione di un «monitoraggio degli abusi»: alla luce dei dibattiti relativi all'ALC e in seguito al pacchetto di misure ALC del 24 febbraio 2010, l'UFM sta valutando se introdurre, insieme ai Cantoni, un «monitoraggio degli abusi».
- Riscossione abusiva di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'aiuto sociale: le autorità di esecuzione si trovano di fronte al problema di non disporre dei dati necessari per porre fine al diritto di soggiorno di cittadini dell'UE/AELS in caso di prolungata disoccupazione o dipendenza dall'aiuto sociale. Per consentire un'esecuzione efficace, le autorità competenti in materia di assicurazione contro la disoccupazione dovrebbero in singoli casi mettere a disposizione delle autorità responsabili degli stranieri le informazioni che potrebbero avere conseguenze sul sog-

⁶⁸ Secondo l'art. 14 par. 2 ALC, in caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale, il Comitato misto si riunisce, su richiesta di una delle parti contraenti, al fine di esaminare misure adeguate per porre rimedio alla situazione. Il Comitato misto può decidere le misure da adottare entro 60 giorni dalla data della richiesta. Tale termine può essere prorogato dal Comitato misto. 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 del presente Accordo.

⁶⁹ Gli Accordi bilaterali I comprendono la libera circolazione delle persone, la ricerca, gli appalti pubblici, il reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, l'agricoltura, i trasporti terrestri e il trasporto aereo.

giorno delle persone in questione. Poiché le basi legali vigenti non permettono uno scambio di dati, occorre modificarle. Nell'ambito della revisione della legge sull'asilo⁷⁰, il Consiglio federale ha proposto una modifica della LStr e della Legge federale del 25 giugno 1982⁷¹ sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI), tesa a garantire lo scambio di informazioni. Poiché il Parlamento ha respinto il progetto ritrasmettendolo al Consiglio federale, al momento non è possibile prevedere quando entrerà in vigore la base legale per lo scambio di dati.

- **Elusione dell'obbligo di notifica e di autorizzazione nel ramo erotico:** poiché il margine di manovra per l'ammissione nell'ambito del diritto ALC è esiguo, i problemi maggiori si presentano nell'attuazione delle disposizioni vigenti (p. es. inosservanza dell'obbligo di notifica). L'elusione dell'obbligo di notifica, tuttora vigente per i cittadini della Bulgaria e della Romania, è un fenomeno che riguarda soprattutto il ramo erotico. Nel gennaio 2012 l'UFM ha pubblicato un rapporto con raccomandazioni tese a garantire una prassi d'autorizzazione uniforme nei Cantoni.⁷²
- **Accattonaggio:** un altro problema, meno rilevante sotto il profilo quantitativo, 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'emanazione di misure d'allontanamento e di respingimento. Il 4 giugno 2010 l'UFM ha inviato una circolare sull'argomento⁷³.

4.2 Ammissione di stranieri che non rientrano nell'ALC

4.2.1 Gestione dell'ammissione di lavoratori di Stati terzi e politica dei contingenti

Nell'ambito dell'ammissione sul mercato del lavoro di persone di Stati terzi, il Consiglio federale usufruisce di un notevole margine di manovra, poiché, salvo poche eccezioni⁷⁴, non deve rispettare alcun impegno internazionale. Per mantenere la competitività dell'economia svizzera ed anche i suoi legami internazionali è importante che, a complemento dell'ALC, la Svizzera possa fare ricorso anche a specialisti provenienti da Stati terzi.

⁷⁰ Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo (FF 2010 3889)

⁷¹ RS 837.0

⁷² http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen/2012/20120101-ber-rotlicht-f.pdf; disponibile in tedesco e francese, il rinvio è alla versione francese.

⁷³ http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/20100604-rs-bettelei-i.pdf

⁷⁴ In particolare nel settore dei quadri mediante l'Accordo generale sul commercio dei servizi (General Agreement on Trade in Services; GATS).

a. Ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi

I lavoratori provenienti da Stati terzi sono ammessi per completare l'offerta di manodopera proveniente dagli Stati UE/AELS. Ciò si evince anche dalle cifre relative all'ammissione: la quota dell'immigrazione di lavoratori soggetta a contingenti si è sempre aggirata tra il 6 e l'8 per cento; nel 2011 la quota era del 7 per cento. Negli ultimi anni la quota di sfruttamento dei contingenti è sempre stata relativamente alta. Nel 2011 sono stati richiesti il 96 per cento dei contingenti per permessi di soggiorno di breve durata e l'89 per cento dei contingenti per i permessi di dimora. I primi mesi dell'attuale periodo (2012) mostrano che, nonostante la difficile situazione economica, sussiste tuttora la richiesta di specialisti provenienti da Stati terzi. Tale richiesta è ai livelli dell'anno precedente. Il Consiglio federale gestisce l'immigrazione da Stati terzi mediante:

- esigenza di una qualifica professionale sufficiente;
- contingenti (2012: 3500 permessi di dimora, 5000 permessi di soggiorno di breve durata);
- priorità degli indigeni e dei cittadini degli Stati UE/AELS;
- esigenza di applicare le condizioni salariali in uso nella regione e nel ramo.

Alla fine dell'anno il Consiglio federale fissa i contingenti validi per l'anno successivo, fondandosi sulla situazione dell'economia e del mercato del lavoro e tenendo inoltre conto delle richieste dei Cantoni e delle parti sociali. Mentre dal 2002 (introduzione dell'ALC) il Consiglio federale ha mantenuto a un livello stabile o aumentato leggermente i contingenti per cittadini di Stati terzi, nel dicembre del 2009, in seguito alla crisi economica, ha deciso per la prima volta di autorizzare solo la metà dei contingenti (3500 permessi di soggiorno di breve durata e 2000 permessi di dimora). Vista la rapida ripresa economica, già alla fine di aprile 2010 ha tuttavia deciso di autorizzare i contingenti restanti. Questo esempio illustra contemporaneamente la flessibilità e i limiti del sistema. Il Consiglio federale è in grado di reagire entro breve tempo e pertanto di garantire che siano soddisfatte le esigenze dell'economia e nel contempo di contrastare un aumento della disoccupazione. Tuttavia il dimezzamento dei contingenti per un breve periodo ha evidenziato che i Cantoni e l'economia hanno bisogno di una pianificazione sicura.

Negli ultimi anni, la politica in materia di contingenti del Consiglio federale è stata al centro di dibattiti controversi. I rappresentanti dell'economia hanno ripetutamente criticato che gli ostacoli per l'assunzione di specialisti provenienti da Stati terzi sono troppo alti e che ciò – anche alla luce della concorrenza globale per la ricerca di talenti e della mancanza in diversi settori di personale specializzato – frena la crescita economica⁷⁵. D'altra parte, alcuni hanno osservato che, nonostante i controlli salariali, le persone provenienti da Stati terzi costituiscono una concorrenza per la manodopera locale e che quindi l'ammissione di tali persone al mercato del lavoro andrebbe applicata con rigore.⁷⁶ Infine, il rapporto del giugno 2011 «Tavola roton-

⁷⁵ A titolo esemplificativo per la posizione critica: «Das Kreuz mit den Kontingenten», NZZ, 8.06.2010; «Städte wollen ausländische Spezialisten», NZZ am Sonntag, 5.02.2012.

⁷⁶ A titolo esemplificativo: «Ein Inder verursacht eben nur 30 Prozent der Kosten», Tagesanzeiger, 29.04.2010.

da sulla migrazione» ha illustrato opzioni future per l'ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi, non escludendo un'apertura.⁷⁷

Anche il Parlamento ha discusso la questione dell'ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi. Negli ultimi anni vari parlamentari hanno presentato interventi che chiedevano di agevolare l'ammissione di singole categorie di persone (p. es. neolaureati universitari) o di adattare maggiormente il sistema dei contingenti alle esigenze dell'economia.⁷⁸ Finora il Consiglio federale si è sempre detto contrario ad agevolazioni per l'ammissione sul mercato del lavoro di persone provenienti da Stati terzi, proponendo di respingere gli interventi. Con l'eccezione dell'iniziativa parlamentare Neyrinck (08.407), il Parlamento ha sempre seguito le raccomandazioni del Consiglio federale. L'iniziativa parlamentare Neyrinck è stata messa in atto il 1° gennaio 2011. A partire da questa data i cittadini di Stati terzi che hanno concluso i propri studi presso un'università svizzera possono ottenere un permesso se la loro attività lucrativa è di alto interesse scientifico o economico⁷⁹.

b. Prestatori di servizi dall'UE/AELS con permanenza superiore a 90 giorni

Le prestazioni di servizi dall'UE/AELS che superano la durata di 90 giorni non sono disciplinate dall'ALC, bensì dalle disposizioni della LStr e dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA). Pertanto le prestazioni che superano i 120 giorni sono soggette anch'esse a contingenti specifici.

Nel dicembre 2010 il Consiglio federale ha deciso di creare due tipi di contingenti distinti:

1. contingenti per permessi di soggiorno di breve durata e per permessi di dimora per cittadini provenienti da Stati terzi (rispettivamente 5000 e 3500);
2. contingenti per prestatori di servizi provenienti dall'UE/AELS (3000 permessi di soggiorno di breve durata e 500 permessi di dimora).

La suddivisione dei contingenti, introdotta dal 1° gennaio 2010, riflette la distribuzione delle competenze, giacché il rilascio dei permessi ai prestatori di servizi dell'UE/AELS è di competenza dei Cantoni mentre per l'ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi è necessario il consenso della Confederazione. La suddivisione in due tipi di contingenti ha creato maggiore trasparenza in relazione alle due differenti categorie di permessi (cittadini di Stati terzi e prestatori di servizi UE/AELS) ed ha permesso di migliorare la pianificazione.

Nel primo anno (2011) i contingenti per i prestatori di servizi sono stati sfruttati in misura divergente. I permessi L sono stati completamente esauriti (massimo 3000 permessi), mentre è stato sfruttato soltanto il 58 per cento dei permessi B (massimo 500 permessi).

⁷⁷ Tavola rotonda sulla migrazione (sotto la direzione della consigliera nazionale Doris Fiala): «Bericht zur Schweizerischen Migrationspolitik 2030. Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen», giugno 2011, in particolare pagg. 46–50, disponibile soltanto in tedesco.

⁷⁸ Iv.pa 08.407, Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera; Mo. 09.4139, Permessi di lavoro per i migliori studenti di rinomate università al di fuori dell'UE; Mo. 10.3525, Ammissione di laureati tecnico-scientifici provenienti da un'università rinomata al di fuori dell'UE; Mo. 10.3526, Ammissione di dirigenti stranieri e specialisti altamente qualificati privi di contratto di lavoro svizzero; Ip. 10.3920, Contingenti per lavoratori specializzati provenienti da Paesi terzi; I 11.1036, Attribuzione dei contingenti per lavoratori altamente specializzati provenienti da Paesi terzi.

⁷⁹ Cfr. art. 21 cpv. 3 LStr.

Analogamente a quanto previsto per i cittadini di Stati terzi, il Consiglio federale usufruisce di un margine di manovra anche nel caso dei prestatori di servizi provenienti dall'UE/AELS che forniscono servizi per più di 90 giorni. Può fissare i contingenti e le condizioni basandosi sulla propria valutazione della situazione economica.

4.2.2 Possibilità di gestione nell'ambito del ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare è una conseguenza dell'immigrazione primaria e uno dei motivi d'ammissione più importanti. Il suo scopo è di consentire la vita familiare in Svizzera. Il diritto al ricongiungimento familiare previsto dalla legge restringe le possibilità di gestione diretta dell'immigrazione.

Il diritto al ricongiungimento familiare previsto dalla LStr corrisponde in larga misura a quello previsto dal diritto internazionale, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁸⁰ e dalla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo⁸¹. Il ricongiungimento familiare di cittadini di Stati membri dell'UE o dell'AELS è disciplinato in modo esaustivo nell'ALC.

Va in generale osservato che le possibilità di intervenire nell'ambito del ricongiungimento familiare sono limitate. Gli obblighi internazionali non permettono di ridurre notevolmente il ricongiungimento familiare. D'altronde il Consiglio federale è fermamente convinto che nella maggior parte dei casi il ricongiungimento familiare sia un'esigenza giustificata e serva alla tutela e al bene della famiglia. Va inoltre osservato che senza la possibilità del ricongiungimento familiare la manodopera qualificata proveniente da Stati terzi non potrebbe essere reclutata. Lo stesso vale per i soggiorni di breve durata e gli studenti altamente qualificati. Una restrizione del ricongiungimento familiare avrebbe infine notevoli ripercussioni sulla situazione delle persone coinvolte.

4.2.2.1 Tendenze negli ultimi anni e possibili misure

Con l'entrata in vigore, nel 2008, della LStr, il ricongiungimento familiare è stato esteso a nuove categorie di stranieri, ossia a coloro che beneficiano di un permesso di breve durata e agli studenti. Tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche il Tribunale federale ha recentemente esteso i criteri che permettono il ricongiungimento familiare presso un solo genitore. Ne consegue una notevole riduzione del margine di manovra delle autorità amministrative. Parallelamente la giurisprudenza relativa alla CEDU e alla Convenzione sui diritti del fanciullo tende anch'essa a favorire il ricongiungimento familiare.

Per contro, alcuni interventi parlamentari recenti mirano a regolamentare e circoscrivere in misura maggiore il ricongiungimento familiare e anche in seno all'UE

⁸⁰ RS 0.101

⁸¹ RS 0.107

alcuni Stati membri chiedono di modificare la direttiva 2003/86/CE⁸² al fine di poter porre condizioni supplementari al ricongiungimento familiare.⁸³

Attualmente, il margine di manovra delle autorità amministrative nell'ambito del ricongiungimento familiare è molto ridotto. Il Consiglio federale sta pertanto esaminando, tenendo conto delle convenzioni internazionali, in particolare della CEDU e della Convenzione sui diritti del fanciullo, se eventuali modifiche legislative nell'ambito del ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi possano contribuire a una migliore gestione dell'immigrazione. A tale scopo intende valutare la modifica delle seguenti disposizioni:

- *unificazione dei criteri del ricongiungimento familiare*: attualmente i criteri per il ricongiungimento familiare sono disciplinati in modo divergente per i familiari di cittadini svizzeri, di titolari di un permesso di domicilio, di dimora o di soggiorno di breve durata. I criteri dell'abitazione appropriata e dei sufficienti mezzi finanziari (non dipendenza dall'aiuto sociale e da prestazioni complementari) vanno sanciti come presupposti legali per il ricongiungimento familiare negli articoli 42 segg. LStr in modo uniforme per tutte le categorie di persone.

Bisogna tuttavia osservare che l'impatto quantitativo di queste misure è difficilmente stimabile, poiché il flusso migratorio dipende da una molteplicità di fattori.

4.2.3 Ulteriori possibilità di gestione nell'ambito dell'ammissione degli stranieri

Il diritto in materia di stranieri prevede ulteriori possibilità di gestione nell'ambito dell'ammissione di persone senza attività lucrativa, dei «sans papiers» e della revoca dei permessi.

4.2.3.1 Possibilità di gestione nell'ambito dell'ammissione di persone senza attività lucrativa

Vi sono determinate possibilità di gestione nell'ambito dell'ammissione dei redditi provenienti da Stati terzi (art. 28 LStr).

- *Per i redditi provenienti da Stati terzi* va chiarito nell'ordinanza (integrazione dell'art. 25 OASA) che le condizioni finanziarie per l'ammissione sono soddisfatte soltanto se i mezzi finanziari sono superiori all'importo che dà diritto alla riscossione di prestazioni complementari. Se un redattore riscuote prestazioni complementari in un secondo momento, ciò può costituire un motivo di revoca del permesso.

⁸² Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22.09.2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:it:PDF>

⁸³ cfr. Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea (direttiva 2003/86/CE) della Commissione europea del 15.11.2011; la direttiva non è applicabile alla Svizzera.

4.2.3.2 Possibilità di gestione nell'ambito dei sans papiers

Da numerosi anni alcuni interventi parlamentari sono stati dedicati alla questione dei sans-papiers, in particolare la domanda Schenker del 9 marzo 2009, «Sans-papiers. Uniformazione dell'attuazione delle regole applicabili nei casi di rigore» (09.5035, disponibile solo in tedesco e francese), l'interpellanza Heim del 9 dicembre 2009, «Dignità umana dei sans papiers» (09.4122) e l'interpellanza Menétrey-Savary del 23 marzo 2007, «“Sans-papiers”. Situazione d'impasse?» (07.3207). Vari interventi parlamentari si sono inoltre occupati della situazione dei bambini e dei giovani senza statuto legale, in particolare le mozioni Perrinjaquet del 3 giugno 2010, «Giovani privi di documenti. Una formazione professionale, ma nessun diritto» (10.3375), Hodgers dell'11 dicembre 2009, «Rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo per i minori senza statuto legale» (09.4236) e van Singer del 16 dicembre 2008, «Regolarizzazione dei giovani clandestini che hanno compiuto gli studi in Svizzera» (08.3835). Nella risposta del 26 maggio 2012, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione Barthassat del 19 marzo 2010, «Aprire le porte del tirocinio ai sans papier» (10.3329) e il 29 settembre 2011 l'ha respinta anche il Consiglio nazionale. La mozione presentata dal consigliere nazionale Luc Barthassat il 2 novembre 2008, «Giovani in situazione irregolare. Accesso all'apprendistato» (08.3616), è stata invece adottata dalle Camere federali nel 2010. Essa incarica il Consiglio federale di permettere l'accesso all'apprendistato ai giovani in situazione irregolare che hanno frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera. La messa in atto della mozione permetterà pertanto di risolvere il problema dell'accesso all'apprendistato per i sans-papiers che hanno frequentato la maggior parte della scuola dell'obbligo in Svizzera. Il 2 marzo 2012 il Consiglio federale ha posto in consultazione una pertinente modifica dell'ordinanza di esecuzione della LStr. Oltre alla mozione Barthassat (08.3616), che ha avuto il sostegno delle Camere federali ed è stata trasmessa al Consiglio federale, sono state presentate altre quattro iniziative concernenti lo stesso soggetto. Il 14 settembre 2009, il Consiglio degli Stati, seguendo le raccomandazioni delle Commissioni, ha deciso di non dare seguito all'iniziativa del Cantone di Neuchâtel (10.318) «Permettere l'accesso dei “sans papiers” all'apprendistato».

Il Consiglio federale ha in linea generale sempre rifiutato un'amnistia o una regolarizzazione generale dei sans-papiers in Svizzera. Ha sottolineato a più riprese che la diversità delle prassi cantonali in materia di esecuzione del rinvio poteva comportare una disuguaglianza di trattamento di persone che si trovano in una situazione analoga. Il fatto che le decisioni di rinvio non siano sistematicamente eseguite in modo uniforme intacca la credibilità delle autorità amministrative e giudiziarie sia a livello federale che a livello cantonale e può accrescere l'incertezza giuridica generale.

Per il trattamento dei sans-papiers va tenuto conto soprattutto di quanto segue:

- occorre proseguire la prassi attuale dello scambio di dati tra le autorità in materia di assicurazioni sociali e quelle in materia di migrazione, disciplinato nella legge del 17 giugno 2005⁸⁴ concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (Legge contro il lavoro nero, LLN). Vanno inoltre armonizzate, per quanto possibile, le divergenti prassi cantonali;

⁸⁴ RS 822.41

- occorre proseguire la lotta contro il lavoro nero, che va arginato mediante una politica in materia di ammissione coerente, controlli sul territorio nazionale e continue campagne d'informazione.

4.2.3.3 Possibilità di gestione nell'ambito della revoca di permessi di domicilio o di dimora

La revoca di un permesso di domicilio o di dimora rientra nella sfera di competenza dei Cantoni. Il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» intendeva armonizzare la prassi dei Cantoni in riferimento ai provvedimenti che pongono termine al soggiorno. La revoca del permesso di domicilio o di dimora costituisce un'ingerenza non insignificante nella situazione giuridica di una persona straniera. Tale provvedimento presuppone un'accurata ponderazione degli interessi pubblici e privati. Ciò vale anche nel caso in cui gli interessati hanno commesso un reato o ricevono prestazioni dell'aiuto sociale.

Con l'approvazione da parte del Popolo e dei Cantoni, il 28 novembre 2010, dell'iniziativa espulsioni, in futuro gli stranieri perderanno automaticamente il loro diritto di soggiorno e saranno rinviiati nel loro Paese d'origine se hanno commesso uno dei reati menzionati nel testo dell'iniziativa. Nell'ambito della procedura di consultazione sull'attuazione dell'iniziativa⁸⁵, il Consiglio federale ha proposto due varianti, entrambe non del tutto conformi ai principi del diritto internazionale e dello Stato di diritto.

Per quanto riguarda l'attuale legislazione sugli stranieri è ipotizzabile la seguente possibilità di gestione nell'ambito della revoca dei permessi di domicilio o di dimora:

- nell'ambito della revisione della LStr si sta verificando *se e a quali condizioni il mancato adempimento di un accordo d'integrazione costituisca un motivo di revoca* del permesso.

4.2.4 Possibilità di gestione nell'ambito della politica d'integrazione

La Confederazione dispone di un notevole margine di manovra nella politica d'integrazione. A livello internazionale soltanto l'ALC pone alcuni limiti a tale margine di manovra (principio di non discriminazione). La Confederazione usufruisce invece di competenze piuttosto limitate in settori importanti per l'integrazione quali la formazione, la sanità o la religione.

La politica integrativa è principalmente un settore della politica interna. Essa tuttavia contribuisce a gestire la migrazione, dato che l'autorità competente verifica il grado d'integrazione in occasione delle procedure di ammissione, di rilascio e di revoca dei permessi o di allontanamento. Le autorità tengono conto del grado d'integrazione in occasione delle seguenti decisioni in materia di diritto sugli stranieri: rilascio anticipato di un permesso di domicilio in caso di integrazione riuscita

⁸⁵ Per l'attuazione dell'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)», cfr. il rapporto esplicativo sulla modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare: <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2136/Espulsione-di-stranieri-che-commettono-reati-05c-Rapporto-espl-it.pdf>.

(art. 34 cpv. 4 LStr); verifica, all'atto del rilascio del permesso di dimora, se i presupposti personali dell'interessato lasciano presagire un'integrazione durevole nel mercato del lavoro (art. 23, cpv. 2 LStr); rilascio o proroga del permesso di dimora per coniugi e figli in caso di scioglimento della comunità familiare a condizione che gli interessati siano ben integrati (art. 50 cpv. 1 LStr); considerazione del grado d'integrazione in occasione della trasformazione di un permesso F in un permesso B (art. 84 cpv. 5 LStr); considerazione del grado d'integrazione in presenza di un grave caso di rigore personale (art. 14 cpv. 2 LAsi); ammissione di consulenti religiosi provenienti da Stati terzi (art. 7 OIntS).

Il 30 marzo 2011, fondandosi sul proprio rapporto del 5 marzo 2011 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, il Consiglio federale ha adottato un piano d'integrazione. Lo sviluppo della politica integrativa si fonda sui seguenti quattro elementi portanti:

Revisione della legge sugli stranieri

Lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione mira a strutturare l'integrazione degli stranieri, che è un compito che coinvolge tutti gli ambiti della società, in modo più vincolante e reciproco. È pertanto necessario adattare la LStr al principio del «promuovere ed esigere». La trasformazione della legge sugli stranieri in «Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione» (LStrI)⁸⁶ sottolinea questa idea.

Strutture ordinarie

In quanto compito trasversale di operatori privati e pubblici, la promozione dell'integrazione è uno dei compiti fondamentali delle strutture ordinarie e va quindi rafforzata anche sul piano giuridico in diverse leggi speciali.

Obiettivi comuni della Confederazione e dei Cantoni nella promozione specifica dell'integrazione

La Confederazione e i Cantoni intensificano di comune intesa la promozione specifica dell'integrazione definendo obiettivi comuni. A partire dal 2014 s'intendono promuovere, nel quadro di programmi d'integrazione cantonali, l'informazione e la consulenza, la formazione e il lavoro nonché la capacità di esprimersi in una lingua nazionale e l'integrazione sociale. La Confederazione aumenta il suo contributo finanziario su riserva di un cofinanziamento paritario dei Cantoni (programmi d'integrazione cantonali). I Cantoni procedono all'attuazione operativa dei programmi d'integrazione cantonali. La Confederazione assume un ruolo strategico, garantendo in particolare il controllo della qualità della promozione specifica dell'integrazione e promuovendo progetti modello e progetti d'importanza nazionale. Viene inoltre introdotta una prima informazione per tutti i nuovi arrivati e s'intendono intensificare le misure di sensibilizzazione per la tutela dalle discriminazioni.

Dialogo sull'integrazione

L'integrazione degli stranieri è un compito che riguarda l'intera società e in cui è necessario coinvolgere gli operatori pubblici e privati come pure i rappresentanti della popolazione residente straniera. La Confederazione assume un ruolo attivo nel dialogo sull'integrazione.

⁸⁶http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug/vorentw-i.pdf

Il 23 novembre 2011 il Consiglio federale ha posto in consultazione la revisione parziale delle basi legali in materia d'integrazione della LStr e una modifica di leggi federali di rilievo per l'integrazione. La procedura di consultazione si è conclusa il 23 marzo 2012. Il Consiglio federale adatterà il progetto fondandosi sui risultati della consultazione ed elaborerà il messaggio all'attenzione delle Camere federali.

Con le misure proposte il Consiglio federale ha elaborato un progetto conciso per lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione. Il progetto permette al Consiglio federale di realizzare le condizioni per lo sviluppo futuro della politica integrativa nell'era del sistema duale di ammissione (libera circolazione delle persone con gli Stati UE/AELS e politica dei contingenti per i cittadini di Stati terzi). Le disposizioni in materia d'integrazione riguardano anche le persone che arrivano in Svizzera nell'ambito della libera circolazione, in particolare mediante l'inserimento della promozione dell'integrazione nelle basi legali concernenti le strutture ordinarie, l'informazione tempestiva dei nuovi arrivati e una migliore tutela dalla discriminazione. Ciò permetterà al Consiglio federale di agire anche in futuro in modo flessibile e reagire in modo adeguato al cambiamento dei flussi migratori e a eventuali tendenze nella società.

Infine, nell'ambito della decisione di far valere la clausola di salvaguardia, il 18 aprile 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di esaminare, d'intesa con i Cantoni, la possibilità di destinare i programmi d'integrazione cantonali in misura maggiore alle persone che arrivano dallo spazio UE/AELS e di presentare, entro la fine di settembre 2012, un rapporto sulle possibili attuazioni.

4.2.5 Possibilità di gestione nell'ambito dei visti

Nel rilascio dei visti per soggiorni di breve durata fino a tre mesi durante un periodo di sei mesi, la Svizzera è vincolata alle disposizioni di Schengen. Tali disposizioni contengono sia l'elenco degli Stati terzi i cui cittadini sono in generale soggetti all'obbligo del visto per entrare nello spazio Schengen sia l'elenco di quelli che sono esenti da tale obbligo. I singoli Stati membri di Schengen possono tuttavia prevedere eccezioni dall'obbligo o dall'esenzione per singole categorie di persone. I titolari di passaporti diplomatici, passaporti di servizio o di altri passaporti ufficiali possono ad esempio essere esentati dall'obbligo del visto. Viceversa gli Stati membri possono prevedere eccezioni dall'esenzione del visto per le persone che durante il loro soggiorno esercitano un'attività lucrativa.

I visti per il soggiorno prolungato superiore a tre mesi continuano a sottostare alla legislazione interna di ciascuno Stato membro di Schengen, e pertanto anche alla legislazione Svizzera.

Nonostante queste evidenti limitazioni nella definizione delle condizioni d'entrata e nella gestione della politica in materia di visti, la Svizzera dispone di varie possibilità per tutelare i suoi interessi in questo settore. Nei comitati misti e nei gruppi di lavoro a Bruxelles, la Svizzera fa uso del suo diritto di partecipazione a livello europeo e contribuisce attivamente a elaborare una politica equa in materia di visti e d'entrata.

Anche nella procedura operativa in materia di visti esistono meccanismi volti a tutelare in modo adeguato gli interessi dei singoli Stati membri. La Svizzera è ad esempio collegata al Sistema d'informazione Schengen (SIS), che permette di ricercare oggetti e persone in tutta l'Europa e agevola pertanto l'esame delle domande di visto e i controlli (alla frontiera). Inoltre, uno Stato membro di Schengen può chiede-

re che le domande di visto di cittadini di determinati Stati a rischio gli siano sottoposte per consultazione e, se del caso, può bloccarne il rilascio. Infine, ciascuno Stato membro di Schengen può mantenere il divieto d'entrata nei confronti di singole persone in possesso di un visto Schengen.

4.2.6 Possibilità di gestione nell'ambito della partenza e del ritorno

4.2.6.1 Aiuto al ritorno

Gli *strumenti dell'aiuto al ritorno* offrono le maggiori possibilità per gestire la partenza e il ritorno di cittadini di Stati terzi. L'aiuto al ritorno comprende i seguenti strumenti:

- consulenza per il ritorno offerta dai Centri di registrazione e di procedura;
- consulenza per il ritorno offerta dai Cantoni;
- importo forfetario ed eventualmente aiuto materiale supplementare per persone pronte a tornare nel loro Paese (aiuto individuale al ritorno);
- prestazioni specifiche per persone pronte al ritorno in determinati Paesi (programmi di aiuto a determinati Paesi);
- finanziamento di progetti di aiuto strutturale ai Paesi di provenienza;
- finanziamento di progetti di prevenzione della migrazione irregolare.

Gli articoli 93 LAsi e 60 LStr fungono da base per l'aiuto al ritorno. Al momento gli strumenti dell'aiuto individuale al ritorno sono applicabili quasi esclusivamente nel settore dell'asilo. Si sta tuttavia discutendo l'estensione al settore degli stranieri e l'ampliamento dei gruppi di destinatari.

4.2.6.2 Rinvio coatto

Come possibilità di gestione nell'ambito delle *misure coercitive del diritto in materia di stranieri* (articoli 73-82 LStr) tese a garantire l'esecuzione dell'allontanamento, va menzionata in particolare la carcerazione cautelativa. Quest'ultima può essere ordinata se l'allontanamento non può essere eseguito contro la volontà dell'interessato, ad esempio se lo Stato destinatario non ammette il rimpatrio coatto dei propri cittadini. A tutela dell'obbligo di partenza, l'interessato può essere incarcerato. In tal modo s'intende indurre l'interessato ad adempiere il suo obbligo legale di lasciare la Svizzera e a cooperare con le autorità.

Con l'attuazione delle nuove norme costituzionali a seguito dell'accettazione dell'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)», gli stranieri che hanno commesso reati gravi saranno espulsi dalla Svizzera. Inoltre, s'intende proporre anche l'introduzione nel Codice penale di una nuova disposizione sulla riscossione abusiva di prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale. In caso di abusi e di reati, l'esecuzione coerente di queste disposizioni comporta un miglioramento nell'ambito delle misure tese a porre fine al soggiorno.

Nell'esecuzione forzata dell'allontanamento la Svizzera deve poter contare sulla cooperazione dei Paesi destinatari. Tuttavia, alcuni di questi si oppongono ai rimpatri e sono poco disposti a collaborare. I partenariati in materia di migrazione, che tengono conto degli interessi di entrambi gli Stati contraenti, hanno pertanto

l'obiettivo di migliorare l'esecuzione. Prime esperienze positive sono state fatte con gli Stati dei Balcani, la Nigeria e recentemente con la Tunisia (cfr. cap. 4.3.2.1). Per dare maggior peso alle esigenze della Svizzera nel settore del ritorno, il Consiglio federale tende, per quanto possibile, a collegare quest'ultimo con altri settori politici. Fondandosi su una decisione del 15 febbraio 2012, in giugno 2012 il Consiglio federale ha discusso l'argomento e, affidando ai Dipartimenti incarichi mirati, ha deciso di rafforzare ulteriormente gli sforzi tesi a imporre meglio gli interessi della Svizzera in materia di politica della migrazione.

4.2.6.3 Accordi di riammissione

Il principio della riammissione dei propri cittadini è generalmente riconosciuto nella prassi dei trattati internazionali e, in base alla convinzione giuridica e alla prassi unanime degli Stati, è considerato parte del diritto internazionale consuetudinario. L'obbligo di riammettere i propri cittadini è stato consolidato mediante una prassi continua ed estesa e in numerosi trattati e dichiarazioni bi- o multilaterali.

La Svizzera conclude accordi di riammissione tesi a definire le procedure e i termini della riammissione con i più importanti Stati d'origine e di provenienza. Poiché l'obbligo di riammettere i propri cittadini non dipende dall'esistenza di un accordo in materia, questi ultimi non comportano automaticamente un aumento del numero delle riammissioni. Formalizzando le procedure (termini, moduli) e istituzionalizzando la cooperazione, tali accordi rendono tuttavia di norma più rapide le riammissioni, riducendo i costi della Svizzera per l'aiuto sociale e l'incarcerazione. Pur non essendo quindi uno strumento di gestione in senso stretto nell'ambito del ritorno, gli accordi di riammissione consolidano gli obblighi internazionali esistenti e perfezionano la cooperazione in materia.

4.3 Salvaguardia della sovranità in materia di migrazione mediante una cooperazione internazionale più intensa

Affinché la Svizzera possa mantenere la propria sovranità in materia di migrazione, è necessaria un'intensa cooperazione internazionale. Di conseguenza la Svizzera partecipa alla cooperazione europea e rafforza la propria politica in materia di migrazione. L'idea di fondo è che la salvaguardia della sovranità in materia di migrazione non inizia soltanto ai confini nazionali e che soluzioni durevoli sono possibili soltanto se si tiene adeguatamente conto degli interessi degli Stati partner.

La complessità della migrazione si riflette nei differenti interessi della politica svizzera in materia di migrazione. Gli interessi della politica estera non coincidono con quelli del mercato del lavoro. Secondo il rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale, di cui il Consiglio federale ha preso atto nel 2011, gli obiettivi della politica migratoria esterna sono i seguenti:

- promuovere la migrazione regolare nell'interesse economico, sociale e culturale della Svizzera e dei Paesi partner;
- garantire la protezione dei rifugiati e delle persone vulnerabili tenendo conto dei bisogni e delle vulnerabilità specifiche di donne e bambini;
- combattere la migrazione illegale e la tratta di esseri umani;
- promuovere il ritorno nonché l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione;

- apprezzare il valore della migrazione per le politiche di sviluppo della Svizzera e dei Paesi partner e considerare i migranti potenziali attori per lo sviluppo in Svizzera e nei Paesi d'origine;
- contribuire alla gestione globale della migrazione internazionale.

4.3.1 Partecipazione alla politica migratoria europea

Attualmente la Svizzera partecipa a svariati pilastri della politica migratoria europea che permettono di influenzare la gestione dei flussi migratori. Va innanzitutto menzionata l'associazione della Svizzera agli accordi di Schengen e Dublino. Le regole dell'Accordo di Dublino definiscono lo Stato europeo cui compete il trattamento di una domanda d'asilo. S'intendono così evitare domande multiple all'interno dell'Europa. L'associazione della Svizzera a Dublino ha permesso in particolare di ridurre il numero delle domande d'asilo trattate in Svizzera. Il sistema di Schengen prevede l'abolizione dei controlli delle persone alle frontiere interne e il rafforzamento e l'uniformazione dei controlli alle frontiere esterne. Ciò permette di agevolare la circolazione delle persone, in particolare quella di turisti e uomini d'affari di Stati terzi soggetti all'obbligo di visto. Nell'ambito di Schengen la Svizzera partecipa ad esempio al Fondo europeo per le frontiere esterne, che serve a sostenere nell'esecuzione dei loro compiti gli Stati Schengen che si trovano alle frontiere esterne, e all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), che permette di migliorare la cooperazione tra gli Stati membri nella sorveglianza delle frontiere esterne dello spazio di Schengen, in particolare per quanto riguarda la prevenzione della migrazione irregolare.

Anche al di fuori della cooperazione nell'ambito di Schengen e Dublino la Svizzera si sforza di estendere la collaborazione con l'UE, in particolare nel settore della cooperazione con i Paesi di provenienza e di transito (dialogo migratorio comune, partenariati sulla mobilità, progetti per la prevenzione della migrazione illegale, direttive per il reinserimento di rifugiati, ecc.). Nel 2011 la Svizzera ha ad esempio dichiarato di essere disposta a partecipare al progetto europeo EUREMA (European Relocation Malta) per il trasferimento da Malta di rifugiati riconosciuti. Nell'ambito di questi trasferimenti, effettuati con il sostegno dell'UNHCR, la Svizzera ha accolto, con lo status di protezione sussidiaria, 19 persone originarie dell'Africa orientale. Dato che la Svizzera non è vincolata alle direttive dell'UE (in particolare la direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi) e non può attingere al Fondo europeo per i rifugiati, la sua partecipazione a questo progetto è da considerare un segnale di solidarietà nei confronti di Malta. Con il suo impegno la Svizzera si assume le proprie responsabilità alla stregua degli Stati dell'UE, sostenendo con misure concrete gli Stati dell'Europa meridionale, che in seguito alla primavera araba devono fare i conti con un alto numero di domande d'asilo.

Inoltre, la Svizzera ha intavolato, insieme agli altri Stati associati (Norvegia, Principato del Liechtenstein e Islanda), trattative per l'adesione all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). Un compito importante dell'EASO è quello di sostenere gli Stati membri sotto pressione (p. es. gli Stati membri che registrano un alto numero di domande d'asilo). Inoltre l'EASO intende sostenere gli Stati membri negli sforzi tesi a garantire una politica d'asilo più coerente e giusta, aiutandoli

nell'individuazione di pratiche consolidate, organizzando corsi di formazione su scala europea o facilitando l'accesso ad informazioni affidabili sui Paesi di provenienza. Partecipando all'EASO, la Svizzera può dar prova di solidarietà e contribuire a un sistema d'asilo efficace e indirettamente anche a rafforzare il sistema di Dublino. Oltre a essere nell'interesse della Svizzera e degli Stati aderenti all'Accordo di Dublino, ciò è anche nell'interesse dei migranti bisognosi di protezione. Inoltre, la partecipazione all'EASO permette alla Svizzera di intensificare l'attuale cooperazione nel settore dell'analisi dei Paesi. Tale analisi costituisce infatti una delle attività prioritarie dell'EASO. Il coordinamento e il collegamento su scala europea permette di migliorare l'efficienza della raccolta d'informazioni a livello nazionale e la qualità delle informazioni. Ne traggono profitto sia i servizi competenti dell'Amministrazione federale (UFM) e il Tribunale amministrativo federale (TAF) sia le persone che hanno bisogno di protezione.

La Svizzera ha inoltre la possibilità di partecipare, nell'ambito di un cofinanziamento, a progetti della Commissione europea tesi a sostenere gli Stati terzi nei settori della migrazione e dell'asilo. Già nel 2007 la Commissione europea ha creato un programma tematico di cooperazione con Stati terzi in tali settori. L'obiettivo generale del programma tematico è di sostenere gli Stati terzi nella gestione di tutti gli aspetti e delle molteplici dimensioni dei flussi migratori. Il programma mette a disposizione mezzi finanziari per determinati progetti negli Stati terzi. La Svizzera può partecipare a progetti conformi alla propria politica estera in materia di migrazione. Ciò permette di far confluire le risorse, migliorando notevolmente l'efficienza del contributo della Svizzera rispetto a un finanziamento isolato.

4.3.2 Cooperazione globale più intensa

La presenza di fattori che spingono all'emigrazione, quali la povertà e la mancanza di prospettive in molte parti del mondo, accresce il numero delle persone che intendono emigrare e aumenta la pressione migratoria sugli Stati benestanti. Per contro, vi sono fattori che spingono a scegliere come destinazione un determinato Paese, ad esempio la richiesta di manodopera in Paesi come la Svizzera. Il nostro Paese ha bisogno di specialisti provenienti da Stati extracomunitari e la loro immigrazione è gestita dalla Confederazione e dai Cantoni mediante la procedura d'ammissione. Il Consiglio federale è consapevole che, in seguito allo sviluppo demografico, diversi settori avranno un bisogno maggiore di specialisti. Dato che gli Stati dell'UE si trovano di fronte allo stesso problema, la Svizzera non può semplicemente contare sull'immigrazione di specialisti provenienti dall'UE. Il nostro Paese deve essere consapevole di trovarsi in una competizione globale sempre più agguerrita, per cui deve verificare continuamente la propria politica in materia di migrazione. Una politica durevole deve però tenere conto anche degli interessi dei migranti e dei loro Stati di provenienza e prevenire in particolare la cosiddetta fuga dei cervelli.

4.3.2.1 Strumenti più importanti della politica estera della Svizzera in materia di migrazione

Gli strumenti più importanti della politica estera della Svizzera in materia di migrazione sono illustrati in dettaglio nel Rapporto sulla cooperazione in materia di mi-

grazione internazionale⁸⁷. A titolo esemplificativo qui appresso presentiamo brevemente l'idea dei partenariati migratori.

Partenariati in materia di migrazione

Il concetto dei partenariati in materia di migrazione, sancito nella legge con l'entrata in vigore, in gennaio 2008, della nuova legge sugli stranieri (art. 100 LStr), è stato ideato dalla Svizzera con l'intento di intensificare la cooperazione con i Paesi di provenienza e di transito, tenendo equamente conto degli interessi di tutte le parti coinvolte. Un trattato o un *Memorandum of Understanding* formalizza la cooperazione. Il contenuto di un partenariato migratorio è flessibile e cambia a seconda del Paese. Gli elementi fondamentali sono, da una parte, la cooperazione nei settori «classici», quali la riammissione, l'aiuto al ritorno, la politica in materia di visti o la lotta alla tratta di esseri umani, e, dall'altra, progetti tesi a sfruttare le sinergie tra la migrazione e lo sviluppo o la formazione e i soggiorni di formazione (p. es. accordi sullo scambio di giovani professionisti). Gli interessi fatti valere dallo Stato partner possono pertanto riguardare aspetti generali legati alla migrazione. La Svizzera offre possibilità di migrazione legale in determinate nicchie, quali i programmi di scambio a scopo di formazione o perfezionamento professionale. Gli interessi in materia di migrazione degli Stati partner non si limitano a questioni riguardanti l'ammissione al mercato del lavoro. Anche nel quadro del sistema d'ammissione duale è possibile istituire partenariati equi, che soddisfano entrambe le parti.

I primi partenariati per la migrazione sono stati istituiti con gli Stati dei Balcani occidentali e con la Nigeria, nonché recentemente con la Tunisia. I partenariati vengono concretizzati mediante un dialogo regolare sui diversi aspetti della migrazione e l'avvio di progetti in nuovi settori, quali la lotta alla tratta di esseri umani o lo sfruttamento di sinergie tra la migrazione e lo sviluppo.

In generale la Svizzera persegue un approccio su larga scala alla migrazione e una cooperazione che tiene conto dei molteplici aspetti del fenomeno, anche con gli Stati con cui non ha concluso formalmente un partenariato migratorio. A tal fine combina strumenti differenti, ad esempio l'aiuto al ritorno con un accordo sullo scambio di giovani professionisti e con misure tese a proteggere i migranti vulnerabili.

Altri strumenti della politica estera in materia di migrazione della Svizzera

Gli accordi bilaterali in materia di migrazione con gli Stati non membri dell'UE/AELS, una migliore protezione dei rifugiati nelle regioni di origine (Protection in the Region), l'aiuto al ritorno e l'aiuto strutturale, i progetti tesi a prevenire la migrazione illegale (PiM) nonché il dialogo internazionale, regionale e bilaterale sulla migrazione costituiscono ulteriori strumenti della politica estera in materia di migrazione della Svizzera. Inoltre, la Svizzera è molto attiva nel dialogo internazionale e nel 2011 ha presieduto il *Global Forum on Migration and Development*. Tutti questi strumenti permettono alla Svizzera di gestire la migrazione in senso lato.

⁸⁷ http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/migr.Par.0035.File.tmp/Bericht%20Int%20%20Migrationszusammenarbeit_16%2002%202011_D.pdf

4.3.2.2 Importanti partner internazionali e regionali della Svizzera

I partner della Svizzera sono innanzitutto i Paesi di provenienza e di transito e gli Stati con cui condivide determinati interessi e priorità. La cooperazione della Svizzera con altri Stati avviene sia su scala bilaterale che multilaterale. A livello operativo il nostro Paese collabora anche strettamente con organizzazioni importanti nel settore della migrazione e con determinate organizzazioni regionali. La partecipazione in seno agli organi di tali organizzazioni permette alla Svizzera di influire sullo sviluppo delle loro direttive politiche.

4.3.3 Migliorare l'efficacia della politica estera in materia di migrazione della Svizzera

La tutela degli interessi della politica in materia di migrazione deve avvenire ben prima che alle frontiere nazionali, nel caso ideale già nei Paesi di provenienza dei migranti. La Svizzera può salvaguardare la propria sovranità nell'ambito della migrazione anche se mutano le condizioni generali, a condizione che sfrutti in modo efficiente gli strumenti della politica estera in materia di migrazione a disposizione. Ciò presuppone una cooperazione internazionale ed europea intensa e costruttiva. Salvaguardare la sovranità in materia di migrazione significa anche disporre degli strumenti necessari affinché la Svizzera possa attirare in qualsiasi momento le persone di cui ha urgentemente bisogno. È probabile che a medio termine il nostro Paese intensificherà la cooperazione con Stati terzi anche in questo ambito.

Per consolidare la sovranità in materia di migrazione della Svizzera è tuttavia anche necessario migliorare l'efficienza della politica estera in materia di migrazione e sfruttare maggiormente gli strumenti esistenti. Il monitoraggio dell'attuazione dei diversi strumenti è garantito dalle strutture della cooperazione interdepartimentale. Si prevede di procedere a una valutazione dei diversi strumenti non appena la loro attuazione avrà permesso di raccogliere esperienze sufficienti. Per migliorare la cooperazione tra gli Uffici coinvolti e intensificare l'impegno, anche finanziario, dei vari attori dell'Amministrazione federale che si occupano di questioni della migrazione, il Consiglio federale ha deciso di dare una nuova struttura alla cooperazione interdepartimentale in materia di migrazione. I pertinenti organi hanno avviato la loro attività nella primavera del 2011.

Excursus: settore dell'asilo

Anche l'immigrazione nel settore dell'asilo è parte della discussione sull'immigrazione ed è percepita in maniera relativamente forte dalla popolazione. Il problema principale in questo settore è la lunghezza dei procedimenti. Tale lunghezza è soggetta a critiche anche nel dibattito attuale.

Nel presente rapporto rinunciamo a illustrare nel dettaglio le possibilità di gestione nel settore dell'asilo, poiché l'argomento è affrontato in altri lavori in corso. Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sulla revisione in corso della legge sull'asilo, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) aveva incaricato l'Amministrazione federale di redigere un rapporto complementare sulle misure tese ad accelerare le procedure nel settore dell'asilo. La CIP-S ritiene che il problema di fondo nel settore dell'asilo sia la durata troppo lunga delle procedure. Il rapporto è stato elaborato dall'UFM e nel 9 maggio 2011 la CIP-S si è espressa all'unanimità per l'ulteriore approfondimento dell'opzione 1. Tale opzione prevede

che la grande maggioranza delle procedure d'asilo si concluda, entro un termine breve fissato dalla legge, nei centri di procedura della Confederazione. Ne consegue un'ampia ristrutturazione del settore dell'asilo.

Le misure in corso e quelle previste nel settore dell'asilo possono riassumersi come segue.

La revisione in corso della legge sull'asilo⁸⁸ si prefigge di agevolare e accelerare le procedure d'asilo. Al momento è pendente in Parlamento e sarà probabilmente portata a termine entro circa due anni. Le modifiche principali riguardano l'abolizione della possibilità di presentare una domanda d'asilo in una rappresentanza svizzera all'estero, la semplificazione delle procedure nel caso di domande multiple o di riesame e l'abolizione della maggior parte dei motivi di non entrata nel merito a favore di una procedura materiale unitaria.

Il già menzionato rapporto sulle misure d'accelerazione nel settore dell'asilo propone una nuova impostazione della procedura d'asilo e illustra varie opzioni per accelerare in modo significativo la procedura. L'opzione principale prevede di espletare rapidamente le procedure d'asilo nei centri della Confederazione. Tale opzione include anche una tutela giurisdizionale completa con il gratuito patrocinio. Il rapporto illustra inoltre misure a breve termine che servono anch'esse ad accelerare le procedure di prima istanza e a migliorare la tutela giurisdizionale. La procedura di consultazione sulle pertinenti modifiche di legge dovrebbe, per quanto possibile, svolgersi alla fine del 2012. Il Consiglio federale ha inserito le misure a breve termine nella revisione in corso della legge sull'asilo, adottando, il 23 settembre 2011, il messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge sull'asilo⁸⁹.

L'elaborazione del Piano di emergenza Asilo costituisce un'ulteriore misura per garantire la gestione politico-strategica del settore dell'asilo da parte di Confederazione e Cantoni anche in situazioni inattese e imprevedibili. Il Piano sarà probabilmente presentato al Consiglio federale nella prima metà del 2013.

Il Piano d'emergenza Asilo è pensato come strumento di pianificazione preventivo. Esso permetterà agli organi decisionali di reagire tempestivamente ed efficacemente a sviluppi particolarmente critici nel settore dell'asilo, come pure di prendere rapidamente decisioni anche complesse. In caso di necessità, le misure previste dal Piano d'emergenza devono poter essere adottate senza ritardi. S'intende così garantire che anche in situazioni difficili la Svizzera possa aiutare in modo efficace le persone bisognose di protezione.

Sotto il profilo numerico il settore dell'asilo costituisce soltanto una piccola parte dell'immigrazione. Nel 2011 71 583 persone sono state ammesse in Svizzera grazie al sistema duale d'ammissione, mentre 9962 persone hanno ottenuto asilo, sono state ammesse provvisoriamente o il loro soggiorno è stato regolarizzato per altri motivi mediante un'autorizzazione della polizia degli stranieri. Di queste 9962 persone, 3691 hanno ottenuto asilo, (1707 grazie al ricongiungimento familiare) e 3070 sono state ammesse provvisoriamente (ricongiungimento familiare incluso). La quota maggiore delle persone ammesse provvisoriamente era costituita da cittadini dell'Afghanistan (384), dell'Eritrea (361) e della Siria (355). Nello stesso

⁸⁸ Messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010 sulla modifica della legge sull'asilo (FF 2010 3889)

⁸⁹ FF 2011 6503

periodo, 3201 persone hanno ottenuto un'autorizzazione di soggiorno della polizia degli stranieri. Negli ultimi anni il numero di persone che ha ottenuto un permesso di soggiorno in seguito alla concessione dell'asilo, all'ammissione provvisoria o alla concessione di un permesso della polizia degli stranieri è rimasto relativamente costante: 12 214 persone nel 2010, 10 542 nel 2009, 10 905 persone nel 2008 e 9891 persone nel 2007.

Nel 2011 22 551 persone hanno presentato una domanda d'asilo in Svizzera. Il Paese di provenienza più importante era l'Eritrea con 3356 domande, seguito dalla Tunisia (2547 domande) e dalla Nigeria (1895 domande).

4.4 Gestione mediante una modifica dell'attuale sistema duale d'ammissione

Oltre alle possibilità di gestione all'interno dell'attuale sistema duale d'ammissione, il Consiglio federale ha analizzato in modo approfondito anche sistemi alternativi d'ammissione, discutendo gli esempi seguenti: un modello che prevede contingenti per l'intera immigrazione sul mercato del lavoro, come chiesto anche dall'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» presentata dall'UDC; un modello privo di contingenti per l'intera immigrazione sul mercato del lavoro; la reintroduzione del modello delle tre cerchie, con un trattamento privilegiato dei cittadini di determinati Stati terzi; un sistema a punti, come previsto da diversi Stati d'immigrazione tradizionali. L'analisi di questi modelli alternativi deve svolgersi tenendo conto delle possibili ripercussioni di una modifica della politica in materia di ammissione su tutti i trattati bilaterali con l'UE.

- *Modello a una cerchia con contingenti per l'intera immigrazione sul mercato del lavoro*

L'introduzione di un sistema di contingenti generale sarebbe contrario ai principi fondamentali della libera circolazione delle persone. Questa soluzione richiederebbe l'approvazione da parte dell'UE e dei suoi Stati membri, poiché significherebbe dover rinegoziare l'ALC. Una nuova negoziazione dell'ALC sarebbe tuttavia molto rischiosa. Oggi, infatti, per la conclusione di nuovi accordi con la Svizzera l'UE chiede come condizione l'adozione completa del suo diritto e dei pertinenti sviluppi. Anche da questo punto di vista è pertanto molto improbabile che un'eventuale rinegoziazione porti per la Svizzera soluzioni più vantaggiose rispetto a quelle attuali dell'ALC.⁹⁰ Infine, a causa della cosiddetta clausola della ghigliottina, l'ALC è legato agli altri accordi bilaterali (Bilaterali I). Ciò significa che se cessasse di essere applicato l'ALC, decadrebbero anche tutti gli altri sei accordi dei Bilaterali I. L'ALC non può pertanto essere valutato indipendentemente dagli altri accordi bilaterali I.

⁹⁰ L'iniziativa dell'UDC «Contro l'immigrazione di massa», inoltrata alla Cancelleria federale il 14 febbraio 2012, chiede la rinegoziazione dell'ALC con l'obiettivo di introdurre un sistema durevole di contingenti. I trattati contrari al testo dell'iniziativa dovrebbero essere rinegoziati e adattati entro tre anni dall'approvazione da parte di Popolo e Cantoni. Il Consiglio federale e il Parlamento devono decidere in merito all'iniziativa entro 30 mesi dall'inoltro alla Cancelleria federale. Secondo le previsioni attuali, l'iniziativa dovrebbe essere sottoposta al voto del Popolo nel corso del 2014.

Oltre a un'eventuale denuncia dell'ALC, un modello di gestione dell'immigrazione fondato su contingenti per l'intera immigrazione sul mercato del lavoro comporterebbe anche un forte aumento dell'onere amministrativo delle imprese in Svizzera e creerebbe pertanto notevoli ostacoli burocratici.

- *Modello a una cerchia privo di contingenti per l'intera immigrazione sul mercato del lavoro*

L'introduzione di un modello a una cerchia privo di contingenti per l'intero mercato del lavoro non sarebbe contrario all'ALC. Fondamentalmente un tale sistema significherebbe estendere a tutto il mondo il principio della libera circolazione delle persone. Senza una restrizione quantitativa, l'immigrazione sul mercato del lavoro sarebbe ampiamente liberalizzata e quindi diminuirebbe l'onere amministrativo delle imprese per l'assunzione di lavoratori stranieri. Le possibilità di gestione dello Stato sarebbero per contro notevolmente ridotte, poiché tale compito sarebbe assunto dal mercato del lavoro. Anche lavoratori meno qualificati di Paesi terzi avrebbero accesso al mercato del lavoro svizzero. Visti i rischi legati a questo modello (p. es. rischio di dumping sociale e salariale) e le future iniziative popolari, la realizzazione e il sostegno politico di questo modello appaiono molto dubbi. L'introduzione di limiti qualitativi (controllo delle qualifiche e condizioni lavorative e salariali in uso nella regione e nel ramo), quale misura per controbilanciare la liberalizzazione quantitativa, aumenterebbe l'onere amministrativo delle imprese.

- *Modello delle tre cerchi: Accordo sulla libera circolazione con l'UE/AELS e accesso privilegiato per determinati Stati terzi*

Già tra il 1991 e il 1996 la Svizzera ha applicato il cosiddetto modello delle tre cerchi, che assegnava la prima priorità agli Stati dell'UE/AELS, la seconda agli Stati di reclutamento tradizionali (soprattutto America del Nord) e la terza agli Stati restanti. Oltre a rivelarsi poco efficace, questo modello prevedeva un trattamento non equo ingiustificabile ed è stato rapidamente sostituito in vista della progressiva liberalizzazione con l'UE/AELS. Anche nella sua analisi più recente il Consiglio federale ha concluso che, per quanto possibile, andrebbero evitati un trattamento privilegiato o concessioni nell'ambito della politica d'ammissione nei confronti di determinati Stati molto potenti sotto il profilo economico. Per la competitività dell'economia svizzera non è infatti decisiva la nazionalità bensì la qualifica professionale dei lavoratori.

- *Sistema a punti per cittadini di Stati terzi*

Nell'ambito dei lavori relativi alla nuova legge sugli stranieri (LStr), il Consiglio federale ha valutato anche l'introduzione di un sistema a punti, in base al quale regolare l'ammissione sul mercato del lavoro. I punti verrebbero ad esempio assegnati in base alle qualifiche professionali, alle conoscenze linguistiche e all'età. Un tale sistema, fondato sul modello dei tradizionali Paesi d'immigrazione quali il Canada, avrebbe il vantaggio di permettere una gestione trasparente, chiara e oggettiva, favorirebbe un'applicazione uniforme e giuridicamente equa e porrebbe un limite al rispetto degli interessi particolari (regioni, settori). In occasione

dell'elaborazione della LStr vigente⁹¹, il Consiglio federale ha tuttavia ritenuto che un sistema a punti sarebbe poco flessibile e coprirebbe soltanto parzialmente le necessità del mercato del lavoro. Vi sarebbe infatti il rischio notevole che non vengano coperte le necessità effettivamente esistenti. Anche nella sua analisi attuale, il Consiglio federale ha concluso che un sistema a punti fondato sulla richiesta comportamenti notevoli svantaggi rispetto all'attuale sistema d'ammissione flessibile basato sull'offerta. Vista la mancanza di flessibilità, non sarebbe appropriato allo scopo neppure un sistema duale con contingenti per i settori o le aziende.

4.4.1 Ripercussioni della modifica del principio dell'ammissione duale sui trattati tra la Svizzera e l'UE

La modifica dell'attuale sistema di ammissione duale può ripercuotersi sui trattati tra la Svizzera e l'UE. L'UE o la Svizzera possono denunciare l'ALC notificando la decisione all'altra parte contraente. In tal caso l'articolo 25 paragrafo 4 ALC prevede che tutti gli accordi bilaterali I cessano di applicarsi dopo sei mesi dal ricevimento della notifica relativa al mancato rinnovo o alla denuncia (clausola della ghigliottina). Anche se è difficile prevedere le ripercussioni della denuncia degli accordi bilaterali I, sono probabili conseguenze negli ambiti illustrati qui appresso.

L'abolizione dell'accesso ai mercati del lavoro dei 27 Stati membri dell'UE in caso di denuncia dell'ALC limiterebbe le possibilità delle imprese di reagire in modo flessibile a nuovi sviluppi e la loro competitività. Aumenterebbe pertanto la pressione di trasferire all'estero determinate tappe della produzione.

La denuncia dell'accordo sulla ricerca limiterebbe fortemente la promozione della ricerca e dell'innovazione svizzera. La Svizzera perderebbe notevoli mezzi finanziari, poiché subito dopo il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS), i mezzi dei programmi quadro di ricerca (PQR) dell'UE costituiscono la più importante fonte di finanziamento pubblico per la ricerca svizzera. Finora, presentando i loro progetti, i ricercatori svizzeri hanno potuto acquisire mezzi superiori al contributo che la Svizzera versa annualmente per la sua partecipazione al PQR. Inoltre, verrebbe meno l'ottima collaborazione e il legame con le università dell'UE, che permettono di intensificare lo scambio di conoscenze e l'efficienza della ricerca.

L'abolizione per i fornitori svizzeri dell'accesso garantito al mercato degli appalti dell'UE comporterebbe una diminuzione dell'efficienza del mercato degli appalti svizzero. Poiché le imprese europee avrebbero problemi ad accedere al mercato svizzero, la competitività ne risulterebbe ridotta e aumenterebbero i prezzi.

L'accordo sulla riduzione degli ostacoli tecnici al commercio (detto anche MRA, «Mutual Recognition Agreement») prevede il riconoscimento reciproco delle valutazioni di conformità per la maggior parte dei prodotti industriali. Poiché per le categorie di prodotti contemplate dall'accordo l'accesso al mercato sarebbe più difficile, le imprese dovrebbero impiegare più tempo e investire più mezzi per commercializzare i propri prodotti.

Con l'abolizione dell'accordo sull'agricoltura verrebbero a mancare le concessioni tariffarie in esso previste (preferenze tariffali/contingenti, liberalizzazione del mercato caseario) nonché il riconoscimento reciproco di prescrizioni relative ai prodotti e le disposizioni sull'ammissione. Il commercio ne risulterebbe ostacolato e ne

⁹¹ Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri (FF 2002 3327)

conseguirebbero oneri e costi maggiori a causa di nuovi controlli alla frontiera. Inoltre, sul territorio dell'UE il marchio di provenienza svizzero (DOP/IGP) non sarebbe più protetto.

Con l'abolizione dell'accordo sui trasporti terrestri rientrerebbero in vigore i singoli trattati che la Svizzera aveva concluso con quasi tutti gli Stati membri. Questi offrono un accesso più ristretto al mercato e in parte prevedono contingenti. Anche nel caso dell'abolizione dell'accordo sul trasporto aereo sarebbero nuovamente applicabili gli accordi conclusi precedentemente con singoli Stati membri dell'UE. Questi non prevedono l'accesso alla rete aerea europea. A ciò si aggiunge che nelle trattative in corso l'UE sarebbe probabilmente meno disposta a compromessi e nel caso peggiore potrebbe rifiutarsi di proseguirle. Inoltre, la posizione della Svizzera nelle trattative riguardanti questioni istituzionali risulterebbe probabilmente indebolita.

Non si può escludere che l'UE denunci o non rinnovi anche altri accordi che ritiene vincolati all'ALC, con un conseguente peggioramento dell'attrattiva della piazza economica Svizzera. Gli accordi che sarebbero toccati sono in particolare quelli di Schengen e Dublino nonché l'accordo MEDIA.

Qui appresso illustriamo più in dettaglio le possibili ripercussioni della denuncia dell'ALC sugli accordi di associazione a Schengen (AAS)⁹² e a Dublino⁹³ (AAD). L'AAS e l'AAD non sono formalmente vincolati all'ALC (non si applica la clausola della ghigliottina). Ciò significa che una denuncia dell'ALC non porrebbe automaticamente fine all'AAS e all'AAD. Ciononostante l'esistenza di un accordo sulla libera circolazione tra la Svizzera e l'UE costituisce un presupposto per l'associazione della Svizzera all'acquis di Schengen. L'istituzione dello spazio Schengen ha infatti lo scopo di garantire la libera circolazione all'interno dell'UE e quindi l'instaurazione del mercato interno. Per colmare tale lacuna occorrerebbe rinegoziare l'AAS ed è improbabile che l'UE sia disposta a trattare la Svizzera in modo privilegiato rispetto ad altri Stati membri di Schengen. In caso di denuncia dell'ALC non si può inoltre escludere che l'UE non denunci l'AAS di sua iniziativa, ritenendolo vincolato all'ALC. A causa del legame reciproco tra AAS e AAD una denuncia del primo comporterebbe d'altronde automaticamente anche la denuncia del secondo (art. 14 AAD).

5 Ulteriori possibilità di gestione della migrazione, nonché misure per ottimizzare la gestione e arginare le ripercussioni negative dell'immigrazione

Oltre agli strumenti della politica della migrazione sopra descritti, per gestire l'immigrazione esistono anche altri mezzi tra cui, in particolare, le condizioni economiche quadro. Di seguito sono illustrate le funzioni di gestione dell'immigrazione

⁹² Accordo del 26 ottobre 2004 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 (con all., atto finale), RS **0.362.31**

⁹³ 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**

disponibili in questo settore. Sono inoltre esposte le misure che il Consiglio federale intende attuare per ammortizzare le conseguenze della crescita demografica.

5.1 Promozione regionale e agevolazioni fiscali nell'ambito della politica regionale e fiscale

Una promozione regionale efficace e agevolazioni fiscali rispetto all'estero nell'ambito della politica regionale permettono di incentivare l'insediamento in Svizzera di imprese, con conseguente creazione di posti di lavoro aggiuntivi, e favoriscono quindi anche l'immigrazione. Finora le ripercussioni della promozione regionale e delle agevolazioni fiscali sull'immigrazione non sono state esaminate in modo approfondito. Nell'ottobre 2011 la Segreteria di Stato dell'economia SECO è stata incaricata di effettuare un'analisi in merito.

In un rapporto sulla mobilità e la politica fiscale l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha dimostrato, basandosi su studi empirici, l'esistenza di correlazioni causa-effetto tra la politica fiscale e l'immigrazione in Svizzera. In questo contesto è stata fatta una distinzione tra ripercussioni della politica fiscale sulle decisioni delle imprese in tema d'insediamento e d'investimenti e ripercussioni sulle economie domestiche.

5.1.1 Conclusioni dell'AFC

Il rapporto dell'AFC giunge alla conclusione che, sulla base di confronti internazionali, in molte regioni della Svizzera il carico delle imposte ordinarie sul reddito e sulle imprese risulta relativamente limitato. Pertanto, da questo punto di vista, la Svizzera è una meta ambita sia dalle imprese sia dai privati.

Il rapporto rileva tuttavia anche che le imposte costituiscono soltanto uno dei molti potenziali fattori che influiscono sull'attrattiva di una regione. Altri fattori importanti sono l'infrastruttura, i costi dei trasporti, la dimensione del mercato interno e delle vendite, il livello di formazione e dei salari, la sicurezza giuridica e la stabilità politica, l'offerta di superfici industriali e immobili, l'accesso al mercato finanziario, la burocrazia ecc..

Confrontando tutte le grandezze rilevanti appare inoltre chiaro che molti di questi fattori regionali sono prevalentemente offerti o influenzati in modo diretto o indiretto dai poteri pubblici. Per mettere a disposizione offerta formativa, infrastruttura, sistema giuridico ecc. è però necessario riscuotere imposte. Le imprese ad alta mobilità e le economie domestiche svincolate da un luogo preciso sono di norma disposte a sopportare un certo onere fiscale, fintantoché il rapporto tra il costo delle prestazioni ricevute e le imposte versate rimane equilibrato.

Dal rapporto dell'AFC è possibile desumere le seguenti conclusioni in relazione all'influsso delle agevolazioni fiscali regionali sulla mobilità delle economie domestiche e delle imprese, nonché i conseguenti effetti collaterali.

1) Mobilità delle imprese:

- *Le decisioni di imprese multinazionali in tema di investimenti si basano su un processo a più livelli – a seconda del livello decisionale sono rilevanti regimi d'imposizione fiscale diversi: il carico fiscale medio effettivo influenza la scelta della regione d'insediamento di imprese multinazionali,*

mentre l'aliquota fiscale marginale effettiva influenza l'entità degli investimenti stranieri diretti in un determinato luogo d'insediamento. Inoltre, studi dimostrano che le aliquote fiscali stabilite dalla legge hanno un influsso significativo sui luoghi d'insediamento scelti da imprese multinazionali per conseguire utili imponibili. Ciò indica che queste aliquote influenzano i prezzi di trasferimento e altre possibilità di ripartizione degli utili all'interno dei gruppi internazionali.

- *Studi empirici recenti mostrano che una pressione fiscale sulle imprese superiore alla media a livello sia regionale sia internazionale viene scaricata in larga parte sui dipendenti attraverso salari più bassi:* elevate imposte sulle imprese influenzano negativamente la scelta della regione d'insediamento e degli investimenti e portano quindi a una riduzione della richiesta di forza lavoro e della produttività, con conseguente aumento della disoccupazione e/o diminuzione dei salari. Un effetto contrario è registrato dalle regioni che esercitano una pressione fiscale relativamente bassa sulle imprese.
- *Gli investimenti stranieri diretti e la migrazione sono complementari:* la politica regionale per l'insediamento di imprese multinazionali è contemporaneamente una politica regionale per attirare manodopera altamente qualificata e mobile a livello internazionale. Le imprese distaccano all'estero soprattutto direttori, manager, ingegneri e specialisti.

2) Mobilità delle economie domestiche:

- *La forza lavoro altamente qualificata risponde agli incentivi fiscali:* le differenze nell'imposizione fiscale provocano flussi migratori nazionali e internazionali. In questo contesto è emerso che i giovani altamente qualificati e benestanti sono maggiormente attenti alla questione fiscale. Alcuni studi, che analizzano i fattori determinanti per la migrazione internazionale, dimostrano che anche le persone meno qualificate reagiscono agli stimoli fiscali. Altri studi illustrano, invece, che anche le prestazioni pubbliche, come un sistema sanitario di elevata qualità o un buon sistema d'istruzione, influenzano positivamente la scelta della regione. Alcune analisi intraregionali per la Svizzera sembrano inoltre indicare che l'influsso delle imposte sulla decisione di migrare è piuttosto limitato.
- *Grazie alla mobilità, la forza lavoro riesce in parte a imporre richieste di salari più elevati in regioni dove la pressione fiscale è maggiore:* la forza lavoro mobile a livello interregionale può scaricare le differenze dell'onere fiscale almeno in parte sulle imprese. Pertanto, ai fini della scelta della regione, sono rilevanti non solo le differenze regionali nell'imposta sulle imprese, bensì anche quelle nell'imposta sul reddito.
- *A causa della mobilità, le differenze interregionali nella pressione fiscale si ripercuotono sui prezzi dei terreni e degli immobili:* i soldi risparmiati grazie a un trasferimento in un Comune a bassa imposizione fiscale sono spesi in parte per coprire i prezzi più elevati degli immobili e degli affitti, dovuti all'attrattiva fiscale e alla conseguente richiesta di alloggi.
- *La mobilità causata dalle differenze nella pressione fiscale regionale può portare alla segregazione sociale:* da un lato le economie domestiche più

abbienti utilizzano una quota inferiore del loro reddito per coprire i costi legati all'abitazione rispetto alle economie più povere. Dall'altro lato, a causa della progressione fiscale, con l'aumento del reddito e del patrimonio aumenta in modo sproporzionato anche la disponibilità a cambiare domicilio in vista di possibili risparmi fiscali. I Comuni con prezzi immobiliari più elevati e aliquote fiscali più basse attirano quindi le economie domestiche benestanti, mentre le economie più povere si stabiliscono in Comuni meno attraenti dal punto di vista fiscale, ma con prezzi immobiliari più vantaggiosi.

I seguenti numeri 5.1.2 e 5.1.3 richiamano l'attenzione su due temi analizzati nel rapporto dell'AFC e spesso menzionati in relazione all'immigrazione. Si tratta dell'imposizione secondo il dispendio (o imposizione forfettaria) e delle deduzioni delle spese professionali particolari degli espatriati⁹⁴.

5.1.2 Tassazione delle economie domestiche: imposizione secondo il dispendio

Sia la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD) sia la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) prevedono che gli stranieri che hanno domicilio in Svizzera, ma che non vi esercitano un'attività lucrativa, hanno la possibilità di optare per l'imposta secondo il dispendio in sostituzione dell'imposta sul reddito e dell'imposta (cantonale) sulla sostanza⁹⁵.

La base di calcolo per l'imposta forfettaria è il dispendio complessivo del contribuente e della sua famiglia. Secondo la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF 2009), nel 1999 le economie domestiche soggette a questo regime erano 3106. Questa cifra è aumentata fino a raggiungere 5445 unità nel 2010 (CDF 2011), il che corrisponde a un tasso di crescita annuo del 5,2 per cento. L'imposizione secondo il dispendio gode quindi di crescente simpatia. Il suo significato per i bilanci pubblici varia molto da regione a regione. Il 73,9 per cento delle persone tassate in funzione del dispendio risiede nei quattro Cantoni Vaud, Vallese, Ticino e Ginevra. In molti altri Cantoni l'importanza dell'imposizione forfettaria è invece limitata. Di conseguenza anche il suo valore economico va visto piuttosto in un'ottica locale.

Le economie domestiche tassate secondo il dispendio non esercitano un'attività lucrativa in Svizzera e quindi non influiscono direttamente sulla produttività, tuttavia aumentano indirettamente il valore aggiunto grazie alla loro richiesta superiore alla media.

Oltre che sul significato economico dell'imposizione forfettaria, la discussione pubblica si concentra sugli effetti di questo strumento regionale in termini di ripartizione fiscale:

⁹⁴ Per il contenuto dettagliato si rimanda ai capitoli 5.4 e 5.5 del rapporto dell'AFC (disponibile solo in tedesco).

⁹⁵ Anche gli svizzeri che non esercitano un'attività lucrativa e che risiedono in Svizzera per la prima volta o dopo almeno 10 anni di assenza dal Paese possono optare per l'imposizione secondo il dispendio, ma solo per l'anno del trasferimento in Svizzera.

- *ridistribuzione tra contribuenti con situazioni economiche simili*: poiché l'imposizione secondo il dispendio è un'opzione scelta soltanto se più vantaggiosa rispetto all'imposizione ordinaria del reddito, a parità di situazione economica il carico fiscale per i contribuenti con questo regime è inferiore a quello delle economie domestiche tassate con il sistema normale. Questo influenza la ripartizione secondaria (ripartizione dopo le imposte) dei redditi e della sostanza, il che, senza considerare le prestazioni pubbliche ricevute, equivale a una redistribuzione fiscale;
- *ridistribuzione della proprietà immobiliare*: nelle regioni in cui vivono molti contribuenti con imposizione forfettaria, ciò può comportare un aumento dei prezzi nel segmento degli immobili di lusso e dei prezzi del terreno. Attraverso l'incremento dei prezzi si verifica una redistribuzione della sostanza a favore dei proprietari immobiliari.

Per tenere conto delle critiche mosse all'imposizione secondo il dispendio, il 29 giugno 2011 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la revisione dell'imposizione secondo il dispendio (11.043)⁹⁶. Il disegno di legge, attualmente in discussione in Parlamento, prevede un inasprimento delle condizioni per questo regime d'imposizione.

5.1.3 Tassazione delle economie domestiche: ordinanza concernente gli espatriati

Dal 1° gennaio 2001 è in vigore l'ordinanza del 3 ottobre 2000 sulla deduzione di spese professionali particolari di impiegati con funzione dirigenziale e di specialisti attivi temporaneamente in Svizzera ai fini dell'imposta federale diretta (ordinanza concernente gli espatriati (Oespa; RS 642.118.3). In base a essa impiegati con funzione dirigenziale distaccati temporaneamente in Svizzera dal loro datore di lavoro straniero, nonché specialisti di ogni genere che svolgono in Svizzera un compito temporaneo⁹⁷, possono dedurre spese professionali aggiuntive rispetto alle economie domestiche tassate normalmente. Queste spese professionali particolari sono definite all'articolo 2 (segnatamente si tratta di spese correnti di viaggio tra il domicilio all'estero e la Svizzera ovvero spese per il trasferimento in Svizzera, adeguate spese di abitazione in Svizzera qualora sia comprovato il mantenimento di un'abitazione permanente all'estero, spese ordinarie per la frequentazione da parte dei figli minorenni di una scuola privata in lingua straniera, sempreché le scuole pubbliche non offrano un insegnamento adeguato). Queste spese possono essere dedotte purché non siano pagate o rimborsate dal datore di lavoro. La deduzione può essere effettuata anche in caso di rimborso da parte del datore di lavoro sotto forma di indennità forfettaria, la quale, però, va cumulata al salario lordo imponibile.

Negli ultimi anni la mobilità internazionale dei lavoratori altamente qualificati è notevolmente aumentata. In quasi tutti i Paesi dell'OCSE considerati (tranne che in Grecia e in Portogallo), tra il 2000 e il 2005 la percentuale di persone attive altamente qualificate che si sono trasferite all'estero è salita in parte nettamente. Le destinazioni più gettonate sono Lussemburgo, Canada, Australia, Nuova Zelanda e Irlanda,

⁹⁶ Messaggio concernente la legge federale sull'imposizione secondo il dispendio, FF 2011 5433.

⁹⁷ Per specialisti si intendono lavoratori che, grazie alle loro particolari qualifiche professionali, sono usualmente impiegati in campo internazionale, nonché persone che nello Stato di domicilio esercitano un'attività indipendente e sono attivi in Svizzera come salariati al fine di svolgere un compito temporaneo specifico.

seguiti dalla Svizzera. L'aumento della mobilità di questa categoria è accompagnato da un incremento della concorrenza regionale. Oltre alla Svizzera, altri 15 Stati dell'OCSE hanno già introdotto sgravi fiscali particolari per questo gruppo di persone.

In Svizzera l'Oespa è stata creata nel 2001 tenendo conto anche di punti di vista regionali. Tuttavia sono state considerate esclusivamente le spese professionali supplementari che possono insorgere tipicamente in caso di invio internazionale limitato nel tempo e i costi effettivamente sostenuti dagli espatriati. A differenza di altri Stati dell'OCSE, in Svizzera gli effetti regionali sono pertanto limitati. Non si può quindi partire dal presupposto che questo strumento sia causa di una notevole immigrazione di forza lavoro altamente qualificata. Per la Svizzera non sono disponibili dati sul numero di contribuenti soggetti all'Oespa.

L'OCSE⁹⁸ constata inoltre che l'influsso delle imposte sulla decisione di migrare dei lavoratori altamente qualificati è piuttosto limitata.

L'ammissibilità delle deduzioni particolari per gli espatriati è stata esaminata nell'ambito di una perizia dell'Ufficio federale di giustizia (UFG)⁹⁹, che conferma essenzialmente la conformità delle deduzioni alla Costituzione e alla legge, ma propone alcuni miglioramenti delle basi legali.

5.2 Mercato del lavoro

Oltre che all'immigrazione classica, le sfide nell'ambito del mercato del lavoro sono connesse anche alla fornitura internazionale di prestazioni da parte di persone provenienti dagli Stati dell'UE/AELS nel quadro dell'ALC. L'ALC prevede una liberalizzazione parziale del traffico internazionale di prestazioni fino a 90 giorni per anno solare.

Con la graduale introduzione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE, il 1° giugno 2004 sono entrate in vigore anche le misure di accompagnamento. Il loro scopo è quello di impedire che, a causa dell'apertura del mercato del lavoro svizzero, siano messi sotto pressione i salari e le condizioni di lavoro in Svizzera. Una parte essenziale delle misure di accompagnamento è contenuta nella legge federale dell'8 ottobre 1999¹⁰⁰ sui lavoratori distaccati in Svizzera, che obbliga i datori di lavoro che distaccano in Svizzera lavoratori al fine di fornire una prestazione a rispettare le condizioni lavorative e salariali minime applicate in Svizzera. Le misure di accompagnamento non costituiscono uno strumento per controllare l'immigrazione in senso stretto, bensì servono a combattere effetti indesiderati dell'ALC nell'ambito del mercato del lavoro svizzero. Per colmare le lacune esistenti nella legislazione in vigore e per *ottimizzare le misure di accompagnamento* si ricorre all'attuazione di ulteriori misure a livello legislativo (cfr. cap. 5.2.1.).

Inoltre è indispensabile effettuare un'approfondita *analisi di un possibile effetto di soppiantamento* causato dall'immigrazione (cfr. cap. 3.2.3.). La SECO ha commissionato uno studio per analizzare se, tramite l'immigrazione nel quadro dell'ALC, i cittadini di Stati terzi già residenti in Svizzera vengono soppiantati sul mercato del lavoro. I primi risultati sono attesi verso la fine del 2012.

⁹⁸ «Taxation and Employment», OECD Tax Policy Studies No. 21, Parigi, 2011, pag. 129.

⁹⁹ GAAC del 6 dicembre 2011

¹⁰⁰ RS 823.20

La SECO ha commissionato anche uno studio concernente gli *effetti dell'ALC sui salari iniziali*. I primi risultati sono attesi verso la fine del 2012.

5.2.1 Ottimizzazione delle misure di accompagnamento

Nel quadro delle misure di accompagnamento si tiene sotto osservazione il mercato del lavoro e si controllano le condizioni lavorative. Otto anni di esperienza nell'esecuzione delle misure di accompagnamento ne hanno dimostrato l'efficacia nel proteggere i lavoratori svizzeri e stranieri contro offerte di salari inferiori a quelli usuali e contro violazioni delle normali condizioni di lavoro. L'applicazione di queste misure ha però portato alla luce anche diverse lacune nella legislazione. Per colmarle, il 2 marzo 2012 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali il proprio messaggio concernente la legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone¹⁰¹. A livello legislativo s'intendono attuare in particolare le misure elencate di seguito:

- *lotta contro il fenomeno della pseudo-indipendenza di prestatori di servizi stranieri;*
- *introduzione della possibilità di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO)¹⁰²;*
- *introduzione della possibilità di sanzionare le infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorio generale, ai sensi dell'articolo 1a della legge federale del 28 settembre 1956¹⁰³ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro;*
- *introduzione della possibilità di sanzionare le aziende che non si attengono a un divieto di offrire servizi passato in giudicato.*

Le Camere federali discuteranno il progetto durante la sessione estiva 2012 in una procedura speciale. Ammessa l'approvazione di entrambe le Camere, le modifiche di legge entreranno in vigore presumibilmente entro la fine del 2012. Le due Camere hanno già deciso che la questione della responsabilità solidale dell'appaltatore primario per il mancato rispetto delle condizioni salariali e di lavoro da parte del subappaltatore nella legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera e nella legge federale del 16 dicembre 1994¹⁰⁴ sugli acquisti pubblici (LAPub) va trattata in un progetto a parte.

Con il suo rapporto del 21 ottobre 2011 intitolato «Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone», la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha inoltre trasmesso

¹⁰¹ FF **2012** 3017

¹⁰² Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO); RS **220**.

¹⁰³ RS **221.215.311**

¹⁰⁴ RU **1996** 508

so al Consiglio federale tre raccomandazioni e presentato un postulato¹⁰⁵. Sulla base delle raccomandazioni della CdG-N il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di migliorare la gestione strategica e operativa delle misure di accompagnamento mediante un maggiore sostegno degli organi esecutivi sotto forma di controlli e assistenza in loco. Inoltre dovrà essere esaminata a fondo la problematica dell'offerta di salari minimi inferiori a quelli usuali al momento dell'assunzione di nuovo personale in relazione all'ALC. In più va perfezionata la collaborazione tra le commissioni paritetiche dei contratti collettivi di lavoro (CCL) cui è stata conferita l'obbligatorietà generale a livello federale da un lato, e le autorità cantonali dall'altro. Le autorità cantonali preposte all'esecuzione delle misure di accompagnamento devono adottare una metodologia trasparente e sistematica per accertare offerte salariali inferiori a quelle usuali, ripetute e abusive, per tutta la durata dei processi, ossia dal controllo fino alle eventuali sanzioni o all'introduzione di CCL cui è conferita l'obbligatorietà generale o di contratti normali di lavoro (CNL) con salari minimi obbligatori.

Il DFE ha già pianificato misure sulla scorta di queste raccomandazioni e la SECO le sta già in parte attuando.

Il Consiglio federale ritiene che le misure di accompagnamento siano attuate efficacemente dagli organi di controllo e permettano di impedire l'offerta abusiva di salari inferiori a quelli usuali. Ciononostante, con l'attuazione dei punti summenzionati intende ottimizzare ulteriormente la loro esecuzione per lottare in modo ancora più efficace contro condizioni salariali e lavorative abusive in Svizzera.

Oltre alle misure già menzionate nell'ambito delle modifiche delle misure di accompagnamento, il Consiglio federale ha conferito l'incarico di verificare i seguenti provvedimenti nel quadro della sua decisione di invocare la clausola di salvaguardia del 18 aprile 2012:

- *il DFE è incaricato di vagliare la possibilità di una soluzione legislativa al problema dell'inosservanza delle prescrizioni salariali minime e delle condizioni lavorative minime da parte dei subappaltatori* e di informarne il Consiglio federale. La questione della responsabilità solidale sarà trattata nella sessione autunnale;
- *notifica del salario dei cittadini dell'UE/AELS al momento dell'entrata in vista di assumere un impiego*: il Consiglio federale ha verificato la possibilità di una notifica preventiva dei salari dei cittadini dell'UE/AELS nel quadro della procedura di notifica¹⁰⁶, al fine di fronteggiare in modo più mirato eventuali abusi nell'ambito della fornitura internazionale di prestazioni. Nella sessione estiva 2012 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si sono espressi a favore della corrispondente introduzione di una notifica preventiva del salario per i lavoratori distaccati nel quadro dell'ALC¹⁰⁷.

¹⁰⁵ <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2012/967.pdf>

¹⁰⁶ Obbligo di notificazione per i lavoratori distaccati fino a 90 giorni per anno solare e per i cittadini degli Stati dell'UE-25/AELS con assunzione di un impiego fino a tre mesi.

¹⁰⁷ Introduzione della notifica del salario nell'art. 6 cpv. 1 lett. a della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera.

- istituzione di un *sistema per confrontare velocemente i dati tra AVS e AD* (confronto dati in tempo quasi reale): l'obbligo dei datori di lavoro di notificare i propri dipendenti entro il termine fissato dall'articolo 136 dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS)¹⁰⁸ e di mettere tempestivamente a disposizione i dati permetterebbe un confronto veloce tra i dati dell'AVS e quelli dell'AD. In tal modo sarebbe possibile individuare abusi nell'ambito delle assicurazioni sociali, soprattutto per quanto riguarda l'AD.

Questa misura era già stata proposta nell'ambito del terzo aggiornamento dell'Allegato II all'ALC. Il Consiglio federale aveva deciso che gli uffici interessati (UFAS/SECO) avrebbero dovuto verificare la creazione di una banca dati sui frontalieri che svolgono attività lucrativa, che avrebbe permesso un confronto rapido dei dati dell'AD e dell'AVS. Estendendo questa misura a tutti i lavoratori immigrati si potrebbero individuare eventuali casi di abuso per tutte le categorie di soggiorno. L'attuazione di una tale misura è del tutto giustificata nell'attuale contesto migratorio.

Il DFI è stato pertanto incaricato di verificare, in collaborazione con il DFE, la creazione di un sistema per il confronto in tempo quasi reale dei dati tra AVS e AD e di presentare al Consiglio federale un rapporto sulle possibili attuazioni entro la fine del 2012;

- *verifica approfondita delle condizioni di lavoro nei settori con elevate quote di lavoratori dagli Stati dell'UE*: ogni anno in autunno la commissione tripartita federale (CT) stabilisce quali settori vadano tenuti attentamente sotto osservazione l'anno seguente. Per il 2013 la CT proporrà di verificare i settori in cui sono attivi soprattutto cittadini dell'UE-8¹⁰⁹.

Dal 2008 la Commissione europea e gli Stati confinanti con la Svizzera (Germania, Austria, Francia) hanno criticato a più riprese le misure di accompagnamento, considerandole un'inammissibile limitazione della libertà di prestazione accordata dall'ALC, con riferimento particolare al termine di preannuncio di otto giorni per i prestatori di servizi e alla cauzione da versare in alcuni settori.

Le divergenze tra la Svizzera e l'UE sono state anche al centro dell'undicesimo incontro del Comitato misto per l'ALC 2011. Nell'autunno 2011 e in aprile 2012 si sono svolti colloqui sul tema tra rappresentanti della Svizzera e della Commissione europea.

Il 21 marzo 2012 la Commissione europea ha pubblicato un pacchetto di proposte in materia di distacco dei lavoratori. Con una direttiva di attuazione intende migliorare le modalità di applicazione pratica della direttiva 96/71/CE¹¹⁰ relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. La Svizzera osserverà con atten-

¹⁰⁸ Ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS), RS 831.101.

¹⁰⁹ Nel 2011 gli immigrati dall'UE-8 svolgevano spesso attività semplici: prendendo in considerazione la popolazione residente proveniente dai Paesi dell'UE-8 con impiego regolare e irregolare, il 22 % degli immigrati (4725 persone) svolgeva attività agricole; il 18 % (3806 persone) era attivo nel settore della ristorazione, dell'economia domestica, delle pulizie e dell'igiene; il 9 % svolgeva professioni industriali (2003 persone); l'8 % (1776 persone) lavorava nel settore dell'organizzazione e dell'amministrazione e l'8 % nell'edilizia (1730 persone).

¹¹⁰ Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi; l'ALC fa riferimento a questa direttiva.

zione l'ulteriore processo fino all'entrata in vigore della direttiva di attuazione e il relativo dibattito in seno all'UE.

5.2.2 Provvedimenti contro il lavoro nero

La legge federale del 17 giugno 2005¹¹¹ concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (legge contro il lavoro nero, LLN) e la relativa ordinanza del 6 settembre 2006¹¹² concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (Ordinanza contro il lavoro nero, OLN) prevedono diverse misure volte a garantire la corretta osservanza degli obblighi di annuncio e di autorizzazione relativi al lavoro nell'ambito del diritto in materia di assicurazioni sociali, di stranieri e di fiscalità, in particolare il diritto delle imposte alla fonte.

La legge statuisce in particolare i seguenti provvedimenti:

- *agevolazioni amministrative delle assicurazioni sociali e delle imposte con l'introduzione di una procedura di conteggio semplificata per attività lucrative dipendenti di poco conto* (p. es. attività temporanee o per un periodo limitato in economie domestiche);
- *creazione di organi di controllo cantonali* per la lotta contro il lavoro nero;
- *scambio dei risultati dei controlli* tra le autorità e gli organi interessati;
- *introduzione di sanzioni supplementari*: esclusione dagli appalti pubblici e riduzione degli aiuti finanziari pubblici;

Inoltre, al momento dell'entrata in vigore della LLN il 1° gennaio 2008, è stata lanciata la campagna informativa «No al lavoro nero. Nell'interesse di tutti» per sensibilizzare la popolazione su questo argomento.

Secondo il rapporto annuale sull'attuazione della LLN¹¹³, nel 2011 i Cantoni hanno impiegato 65,7 posti a tempo pieno per la lotta al lavoro nero. Gli ispettori hanno effettuato un totale di 11 130 controlli su imprese e 33 866 controlli su persone. Il numero di controlli è stato leggermente inferiore all'anno precedente (controlli sulle imprese -9 %, controlli sulle persone -8 %). La riduzione è dovuta anche al fatto che i Cantoni hanno svolto in parte controlli più approfonditi. Come già negli anni passati, anche nel 2011 i Cantoni si sono impegnati fortemente nella lotta al lavoro nero.

5.3 Sicurezza sociale

5.3.1 Assicurazione contro la disoccupazione (AD)

In seguito alla libera circolazione delle persone, nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) gli Svizzeri e i cittadini dell'UE/AELS sono trattati allo stesso modo. Per beneficiare delle prestazioni dell'AD, i lavoratori stranieri devono adempiere gli stessi requisiti degli Svizzeri: devono aver versato contributi all'AD (o a un'istituzione simile) per almeno 12 mesi nei due anni precedenti

¹¹¹ RS 822.41

¹¹² RS 822.411

¹¹³ <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04190/index.html?lang=it>.

l'inizio della disoccupazione. Dopo essersi annunciati presso gli Uffici regionali di collocamento (URC), sono obbligati a candidarsi costantemente per posti disponibili e ad accettare le offerte di posti ragionevoli.

I periodi contributivi dei cittadini dell'UE/AELS maturati nell'UE/AELS sono presi in considerazione per il calcolo del periodo contributivo richiesto in Svizzera (totalizzazione).

I cittadini dell'UE/AELS sono controllati dalla SECO se chiedono l'indennità di disoccupazione dopo un soggiorno di meno di un mese in Svizzera facendo valere un diritto alle prestazioni grazie ai periodi contributivi maturati all'estero (totalizzazione).

I dati relativi al 2010 mostrano che vi sono stati sospetti di abuso in pochi casi: dei quasi 74 000 cittadini dell'UE/AELS soltanto 501 hanno fatto ricorso alla totalizzazione, ossia lavoravano in Svizzera da meno di 12 mesi (periodo contributivo obbligatorio nell'AD) quando è iniziata la disoccupazione; di questi solo 52 avevano un periodo contributivo in Svizzera inferiore ad un mese.

5.3.2 Assicurazioni sociali

In Svizzera la rete delle assicurazioni sociali comprende l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), l'assicurazione per l'invalidità (AI), le prestazioni complementari (PC), l'assicurazione contro gli infortuni (AINF) e l'assicurazione malattia (AMal), la previdenza professionale (PP), le indennità di perdita di guadagno in caso di servizio e di maternità (IPG), nonché gli assegni familiari (AF).

Essenzialmente le assicurazioni sociali e gli accordi bi- e multilaterali in materia non sono concepiti come strumento per gestire la migrazione e non sono nemmeno adatti a farlo. Nulla indica che il nostro sistema di assicurazioni sociali abbia un influsso sulla migrazione in Svizzera.

In vari settori il Consiglio federale e il legislatore hanno vincolato le prestazioni del sistema delle assicurazioni sociali a requisiti sempre più rigidi. Le revisioni dell'AVS e dell'AI già attuate e quelle previste mirano a garantire queste opere sociali in modo durevole sotto il profilo finanziario e ad adeguarle alle mutate condizioni demografiche. Nessuna di queste misure è però attuata allo scopo di gestire la migrazione.

Il Consiglio federale sfrutta già oggi il limitato spazio riconosciutogli nell'ambito degli accordi internazionali. Ciononostante, secondo le disposizioni degli accordi, i cittadini degli Stati aderenti devono essere trattati allo stesso modo degli Svizzeri. Non sarebbe possibile conciliare deroghe che prevedono un trattamento meno favorevole degli stranieri con i principi degli accordi internazionali in materia di assicurazioni sociali. L'alternativa sarebbe la denuncia totale di tali accordi, il che tuttavia – almeno finora – non corrisponde alla volontà politica e comporterebbe notevoli svantaggi per numerosi svizzeri.

5.3.3 Aiuto sociale

L'aiuto sociale assicura il minimo esistenziale alle persone indigenti, ne promuove l'indipendenza economica e personale e garantisce l'integrazione sociale e professionale. La Costituzione federale sancisce il diritto alla sussistenza economica e all'aiuto personale (art. 12 e 115 Cost.). Le prestazioni dell'aiuto sociale sono inoltre

sussidiarie e orientate al bisogno. Gli Svizzeri e gli stranieri godono essenzialmente di pari trattamento.

La legislazione in materia di aiuto sociale compete ai Cantoni. Svariati Cantoni hanno demandato l'esecuzione dell'aiuto sociale ai Comuni. Ne emerge un sistema eterogeneo tipicamente federale. Le norme COSAS, cui oggi fa riferimento la maggior parte dei Cantoni, forniscono una base comune fondamentale per la misurazione e la strutturazione dell'aiuto sociale. Le prestazioni sociali basate sul bisogno sono elargite soltanto quando i precedenti strumenti dell'assistenza pubblica di base e dell'assicurazione sociale (cfr. cap. 3.3) risultano insufficienti a coprire la situazione di necessità.

Come dimostra il postulato 09.4311 Bischof, la questione dell'integrazione è spesso collegata a quella della riduzione degli incentivi a rimanere in Svizzera e quindi indirettamente a quella della gestione dell'immigrazione. Dal punto di vista dell'aiuto sociale, in primo piano si colloca l'integrazione. Gli stranieri che adempiono i requisiti legali per l'ottenimento dell'aiuto sociale vanno trattati come gli Svizzeri. Cambiare le condizioni in modo tale che queste persone siano incentivate a lasciare la Svizzera non corrisponde al compito dell'aiuto sociale. Tuttavia, da svariati anni nella politica sociale il dibattito sugli incentivi e sulla partecipazione attiva degli interessati è acceso e controverso. Va però osservato che l'aiuto sociale, così come l'AD e le altre assicurazioni sociali, non è uno strumento adatto a gestire la migrazione.

La trasformazione delle società moderne da uno Stato sociale previdenziale a uno Stato sociale attivante non si verifica solo in Svizzera. Diversi cambiamenti nella società e nel mondo del lavoro hanno portato a un cambio di paradigma nella politica sociale¹¹⁴. Da un lato il mondo del lavoro globalizzato richiede forza lavoro flessibile ed efficiente. L'economia, infatti, non offre più la garanzia di un lavoro per tutta la vita. Dall'altro lato si modifica la struttura familiare e sociale. Negli ultimi dieci anni la concezione dello Stato si è sviluppata dallo Stato assistenziale allo Stato garantista: lo Stato non fornisce più assistenza diretta, bensì garantisce compiti e prestazioni statali, che però non è obbligatoriamente tenuto a fornire direttamente, potendoli demandare a terzi. Dai cittadini ci si aspetta che strutturino la loro vita individuale e sociale in modo responsabile e attivo¹¹⁵.

Dagli anni Novanta anche le assicurazioni sociali esigono sempre più un ruolo attivo dei beneficiari delle prestazioni. Le prestazioni sono collegate a requisiti e a controprestazioni. I beneficiari non devono soltanto consumare, ma contribuire a strutturare il loro processo di integrazione in modo attivo e responsabile. Chi percepisce l'aiuto sociale non ha solo diritti, ma anche doveri, tra cui figura in prima linea un ampio obbligo d'informazione e di notifica concernente la situazione reddituale, patrimoniale e familiare, nonché l'obbligo di concedere l'accesso a tutti i documenti rilevanti per accertare la necessità del sostegno. I beneficiari dell'aiuto sociale sono inoltre tenuti a contribuire con tutte le loro forze ad arginare ovvero a eliminare la situazione di bisogno. Devono quindi sforzarsi di trovare un'attività lucrativa e lavorare anche in settori che non corrispondono né alla professione imparata né ai campi professionali in cui hanno già maturato un'esperienza lavorativa. Lo scopo è

¹¹⁴ Schmid, Walter (2009). *Aktivierende Sozialhilfe – Potenziale und Grenzen am Beispiel der Schweiz*. Conferenza. Giornata tedesca sulla previdenza. Norimberga.

¹¹⁵ Guggisberg, Dorothee und Alexander Maurer (2010). *Public Corporate Governance. Staatliche Steuerung und Anforderung an subventionierte Unternehmen*. KPM-Verlag, Bern.

quello di far sì che i beneficiari dell'aiuto sociale contribuiscano alla propria integrazione professionale e sociale. In tale contesto possono essere obbligati in particolare a partecipare a misure di integrazione sociale e professionale. Chi non rispetta questi obblighi è soggetto a sanzioni sotto forma di decurtazione o addirittura sospensione delle prestazioni.

Nell'ambito dell'aiuto sociale gli abusi e gli atteggiamenti rivendicativi unilaterali sono marginali rispetto al numero di persone che aspirano a una vita indipendente e si attivano di propria iniziativa nei modi più svariati. Secondo uno studio della Scuola universitaria professionale di Berna, le persone che si trovano in difficoltà economiche attendono in media circa tre mesi prima di ricorrere all'aiuto sociale e provano a superare la situazione di crisi con strategie alternative. In oltre la metà dei casi viene prima chiesto aiuto a conoscenti e parenti¹¹⁶. Lo studio si basa su un sondaggio tra oltre 360 persone di otto Paesi diversi. Mentre gli Svizzeri fanno passare in media 102 giorni dall'insorgere della situazione di necessità alla registrazione presso l'ufficio delle assicurazioni sociali, i cittadini dell'UE/AELS aspettano in media 106 giorni e le altre persone di origine straniera 78 giorni. Bisogna però tenere conto del fatto che queste ultime hanno meno possibilità di appoggiarsi a reti familiari o sociali di altro tipo in Svizzera. Questi risultati indicano che le persone colpite preferiscono tentare altre vie prima di ricorrere all'aiuto sociale, cui attingono soltanto se inevitabile.

L'ipotesi secondo cui il sistema dell'aiuto sociale offre incentivi negativi tali che le persone interessate non hanno alcuno stimolo a cercare lavoro o lasciare la Svizzera ha una connotazione politica. Le persone sono essenzialmente in grado – come si vede a livello mondiale – di sopravvivere in condizioni estremamente precarie. Questo fatto è dimostrato, ad esempio, anche dalla situazione dei richiedenti l'asilo respinti in Svizzera. Molti gestiscono la loro vita con un soccorso d'emergenza minimo e ciononostante non lasciano la Svizzera. Pertanto, oltre a quelli puramente materiali, vi sono altri fattori che li inducono a rimanere nel nostro Paese, tra cui anche la sicurezza e la speranza.

Limitare la sicurezza sociale sarebbe una decisione politica che avrebbe ripercussioni notevoli per le persone colpite – Svizzeri e non –, senza contribuire a una migliore gestione della migrazione, come già esposto nel capitolo 5.3.2.

5.4 Formazione e perfezionamento professionali; riconoscimento di diplomi

In relazione alle ripercussioni della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione sono attuate diverse misure che perseguono i tre obiettivi seguenti.

1. Lo standard formativo svizzero è garantito mediante il *controllo delle qualifiche dei lavoratori stranieri*. Questa misura è in vigore già dal 2002 nel quadro dell'ALC e si riferisce alle professioni regolamentate. Se dalla verifica delle autorità emerge che la persona interessata non raggiunge il livello formativo richiesto, viene ordinato un tirocinio o il superamento di un esame.

¹¹⁶ Neuenschwander, Peter, Marc Kalbermatter und Oliver Hübelin (2011): *Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe*. Berner Fachhochschule (non ancora pubblicato).

2. Nell'ambito della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali adottata con l'ALC, l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) è incaricato di *definire più in dettaglio il controllo presso i fornitori di prestazioni nei settori professionali regolamentati*. A tal fine sarà istituita una banca dati da cui emergerà quanti fornitori di prestazioni nell'ambito di una professione regolamentata sono attivi in quali Cantoni e in quali rami. Inoltre saranno introdotti l'obbligo di notificazione e ulteriori esami. Il 4 aprile 2012 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il relativo decreto federale corredato di messaggio. L'entrata in vigore del disegno di legge che disciplina l'obbligo di notifica è prevista a metà 2013.

3. Inoltre, nel quadro dell'«Iniziativa del DFE per più personale specializzato»¹¹⁷, tre misure mirano a garantire *l'approvvigionamento dell'economia svizzera con personale specializzato residente in Svizzera mediante l'attivazione e la specializzazione del potenziale insito nella popolazione attiva svizzera*.

a) S'intende esaminare un *migliore ancoramento del case management nella legge*. Il *case management* ha lo scopo di impedire che i giovani al di sotto dei 24 anni diventino dipendenti dall'AD senza che la loro situazione in termini di formazione professionale sia stata preventivamente accertata tramite il *case management*. Al contempo saranno potenziate le offerte dei Cantoni per i giovani e saranno ridotte le misure a favore dei giovani nell'AD. In tal modo diminuiranno gli incentivi a registrarsi presso un ufficio regionale di collocamento (URC), con conseguente riduzione della disoccupazione in questa fascia d'età. Questa misura sarà attuata con le risorse di personale esistenti e in un periodo di tempo ancora da definire. Il fabbisogno finanziario per l'attuazione non è ancora stato chiarito.

b) Con la *creazione di una legge federale sul perfezionamento professionale* s'intende semplificare l'accesso alle offerte di perfezionamento. La specializzazione continua deve diventare parte di ogni biografia lavorativa. Bisogna tuttavia tenere conto del fatto che i corsi di perfezionamento devono essere conciliabili sia con il lavoro sia con gli obblighi di accudimento familiari o con impegni di volontariato. In tal modo si garantisce la possibilità di imparare per tutta la vita e l'adeguamento flessibile del personale specializzato alle esigenze del mercato del lavoro. L'entrata in vigore della legge è prevista nel 2015.

c) Le *capacità maturate in modo informale devono poter essere computate per le prestazioni formative formali*. In tal modo si può ridurre il tempo necessario per conseguire diplomi formativi formali, aumentando le possibilità di (re-)inserimento nel mercato del lavoro e incentivando l'integrazione degli adulti nel mercato del lavoro. Corrispondenti misure sono in parte già state attuate e vengono costantemente ampliate.

¹¹⁷ Fachkräfte für die Schweiz (rapporto disponibile solo in tedesco), DFE 2011, <http://www.evd.admin.ch/themen/00533/01791/index.html?lang=it>

5.5 Pianificazione del territorio, mercato degli alloggi e mercato immobiliare

5.5.1 Pianificazione del territorio

All'inizio del 2011 è stato sottoposto a una consultazione su larga scala il piano del Progetto territoriale Svizzera¹¹⁸. Il Progetto contiene le strategie per il futuro sviluppo territoriale del nostro Paese, elaborate congiuntamente dalla Confederazione, dai Cantoni, dalle città e dai Comuni. Tra le altre misure, si propone di indirizzare coerentemente lo sviluppo degli insediamenti verso le zone già in gran parte edificate. Le aree di densificazione, i centri rurali e i nuclei dei villaggi vanno strutturati in modo da mantenere superfici non costruite, come ad esempio parchi e piazze, con conseguente aumento della qualità abitativa e di vita. L'infrastruttura dei trasporti va adeguata meglio alle necessità degli insediamenti e nella pianificazione futura il suo sfruttamento ottimale dovrà avere la precedenza sulla costruzione di nuove vie di trasporto. Il Progetto sarà pubblicato nel 2012.

Una revisione parziale della *legge sulla pianificazione del territorio*¹¹⁹ (LPT) è attualmente in fase di discussione in Parlamento. Con la modifica di legge, in futuro la pianificazione dovrà essere indirizzata in modo più coerente verso la creazione di insediamenti compatti e verso un migliore sfruttamento delle superfici inutilizzate o insufficientemente utilizzate nelle zone edificabili esistenti, tutelando meglio il terreno coltivato. Con le attuali riserve di zone edificabili per 1,4-2,1 milioni di abitanti aggiuntivi, i Cantoni saranno obbligati ad adottare le necessarie misure affinché il terreno edificabile già disponibile non sia tesaurizzato, bensì effettivamente edificato. Le riserve di terreno edificabile devono essere sfruttate prima di trasformare in zone edificabili altri tipi di terreno. Inoltre, va menzionato che la promozione della coesione sociale e dell'integrazione degli stranieri sarà inserita nell'articolo concernente lo scopo della LPT. Si sta poi valutando se conferire carattere continuo al Programma federale per il miglioramento della qualità di vita nelle zone abitative.

5.5.1.1 Controllo dell'edificazione di abitazioni secondarie

La LPT è stata integrata in data 1° luglio 2011 per garantire un rapporto equilibrato tra abitazioni principali e secondarie. I Cantoni sono stati obbligati a indicare nei loro piani direttori le zone in cui risultano necessarie misure particolari per limitare il numero di abitazioni secondarie, promuovere l'edificazione di abitazioni principali a prezzi moderati e migliorare lo sfruttamento dello spazio abitativo (lotta ai cosiddetti «letti freddi»). Si tratta di una controproposta indiretta all'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!», presentata durante il dibattito parlamentare relativo alla modifica di legge.

Nella votazione dell'11 marzo 2012, il Popolo e i Cantoni hanno accolto l'iniziativa. Tuttavia nell'attuarela si pongono questioni giuridiche a cui il tenore della nuova disposizione della Costituzione non dà una risposta univoca. I punti più urgenti

¹¹⁸ Cfr. Progetto territoriale Svizzera, <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=it>

¹¹⁹ Messaggio del 20 gennaio 2010 concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (10.019), FF 2010 931.

saranno ora disciplinati in un'ordinanza che entrerà in vigore già nell'estate/autunno del 2012. La LPT dovrà poi essere adeguata al nuovo articolo della Costituzione.

La modifica della LPT entrata in vigore il 1° luglio 2011 era originariamente collegata alla prevista abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (lex Koller). Ci si aspettava che con l'abrogazione della lex Koller vi sarebbe stato un aumento della richiesta di abitazioni secondarie con relativo incremento dell'attività edilizia. Per tale motivo il Consiglio federale riteneva la modifica della LPT una condizione imprescindibile per l'abrogazione della lex Koller, così da garantire che l'attrattiva del territorio nelle regioni turistiche non sia compromessa da un'attività edilizia intensa. Il Parlamento aveva tuttavia respinto il progetto di abrogazione del 2008 ritrasmettendolo al Consiglio federale per rielaborazione.

Le possibili ripercussioni di un'abrogazione della lex Koller dovranno essere esaminate approfonditamente in relazione alle conseguenze della modifica della LPT entrata in vigore il 1° luglio 2011 e della prossima attuazione dell'iniziativa contro la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie approvata dal Popolo.

5.5.2 Mercato degli alloggi e mercato immobiliare

L'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) redige ogni anno un *rapporto di monitoraggio sullo sviluppo del mercato degli alloggi* in relazione all'immigrazione. Questo strumento consente di aumentare la trasparenza nel mercato degli alloggi, identificare situazioni di tensione e illustrare le cause e le ripercussioni per diversi ceti della popolazione. Sono inoltre indicate le regioni problematiche su cui possono essere convogliati gli aiuti finanziari della Confederazione.

Attualmente circa 66 500 unità abitative sottostanno alla legge del 1974 che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà¹²⁰ (LCAP), fondandosi sulla quale la Confederazione ha sostenuto fino al 2001 la costruzione di alloggi a pigioni e prezzi moderati. A tal fine ogni anno vengono versati ancora sussidi per circa 70 milioni di franchi.

Nell'ambito della *legge sulla promozione dell'alloggio*¹²¹ (LPrA), la Confederazione sostiene esclusivamente la costruzione di abitazioni di utilità pubblica e in particolare l'attività di cooperative di costruzione di abitazioni, che assicurano un'offerta di alloggi di buona qualità a prezzi moderati a lungo termine per le fasce a reddito medio e basso. In questo modo s'intende contribuire a ridurre la tendenza alla segregazione, che è in ogni caso presente sul mercato degli alloggi, ma risulta ulteriormente potenziata dall'immigrazione. Gli aiuti finanziari impiegati sono i seguenti:

- la Confederazione garantisce i prestiti concessi della Centrale d'emissione per la costruzione di alloggi (*Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger, EGW*). La Centrale d'emissione si procura direttamente sul mercato dei capitali risorse finanziarie che accorda a condizioni vantaggiose a committenti di utilità pubblica per il finanziamento a lungo termine della costruzione di alloggi. Nella ses-

¹²⁰ Legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP); RS 843.

¹²¹ Legge federale del 21 marzo 2003 che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati; RS 842.

sione primaverile 2011, il Parlamento ha approvato un credito preventivo pari a 1,4 miliardi di franchi che permetterà di continuare a garantire i prestiti della Centrale di emissione approssimativamente fino al 2015. Inoltre con questo credito preventivo si potranno in singoli casi garantire al regresso fideiussioni dell'Istituto di fideiussione ipotecaria HBG (*Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften*);

- la Confederazione alimenta un «fondo di rotazione», mediante il quale alle organizzazioni attive nell'edificazione di alloggi a pigioni e prezzi moderati sono concessi mutui a tassi d'interesse vantaggiosi per il finanziamento della quota residua dell'investimento o per superare eventuali periodi di difficoltà. Alcuni progetti edilizi possono essere attuati soltanto grazie a questi mutui a tassi favorevoli, dal momento che soprattutto le cooperative di piccole dimensioni e di nuova istituzione spesso non hanno altre possibilità di finanziamento, visto il loro limitato capitale proprio.

La Confederazione non ha alcuna possibilità di influire sull'accesso a terreno edificabile appropriato, che attualmente costituisce il maggiore ostacolo all'ulteriore sviluppo della costruzione di alloggi a pigioni e prezzi moderati. Per contro, la LPrA prevede prestiti federali diretti che consentono, mediante la rinuncia agli interessi, di ridurre i prezzi per gli alloggi destinati a nuclei familiari economicamente svantaggiati. Finora questa misura non è stata attuata, ma potrebbe essere attivata in caso di necessità, soprattutto se dovessero acuirsi i problemi di approvvigionamento a causa dell'aumento dei tassi d'interesse.

Considerando da un lato l'evoluzione dei prezzi, influenzata anche dall'immigrazione, in singoli mercati immobiliari regionali e dall'altro il pericolo di una bolla immobiliare, nell'agosto 2011 il Consiglio federale ha deciso di verificare i requisiti in vigore per la concessione di ipoteche ed eventualmente adottare provvedimenti per spingere le banche a concedere crediti con moderazione.

A causa delle questioni ancora aperte legate all'attuazione, attualmente non è ancora possibile prevedere in che misura l'iniziativa contro la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie si ripercuoterà sull'immigrazione.

5.6 Settore dell'energia, dell'ambiente, del clima e dei trasporti

5.6.1 Energia

La *Strategia energetica 2050*¹²², presentata dal Consiglio federale nel maggio 2011, dimostra che il consumo energetico diminuirà a partire dal 2020 anche senza adottare ulteriori misure. Il rapporto tra crescita del PIL ovvero della popolazione e consumo energetico si è notevolmente attenuato già a partire dal 1995. Questa tendenza continuerà anche in futuro. Il nuovo orientamento della politica energetica svizzera dopo Fukushima nell'ambito della Strategia energetica 2050 prevede però anche un aggiornamento della Strategia in base allo scenario demografico medio 2010 dell'UST.

¹²² Cfr. Strategia energetica 2050, UFE: <http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=it>.

5.6.2 Clima

Il Parlamento ha adottato la revisione della legge sul CO₂¹²³, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2013. Secondo la legge rivista le emissioni di gas serra vanno ridotte del 20 per cento rispetto al 1990. Le misure necessarie a tal fine (tra cui tassa sul CO₂, programma di risanamento degli edifici, obbligo di compensazione delle emissioni del traffico, limiti per le emissioni di nuove automobili) devono essere dosate in modo tale da poter compensare anche le emissioni supplementari causate dalla crescita demografica ed economica.

5.6.3 Ambiente

Le misure introdotte e pianificate nel settore dell'ambiente non sono direttamente connesse all'immigrazione. La loro attuazione è volta a migliorare l'efficienza delle risorse e contribuisce quindi considerevolmente a coprire anche il fabbisogno di risorse di una popolazione in continua crescita nel rispetto dell'ambiente. Fanno parte di queste misure, tra l'altro, i provvedimenti per un'economia verde e la Strategia Biodiversità Svizzera:

- gli incarichi, assegnati dal Consiglio federale nell'ottobre 2010 per *rafforzare l'economia verde*¹²⁴, comprendono, tra l'altro, l'innovazione nel settore *cleantech*, incentivi mediante ecologizzazione del sistema fiscale, il miglioramento dell'informazione sull'impatto ambientale dei prodotti, nonché l'integrazione delle informazioni ambientali nella misurazione del benessere;
- la *Strategia Biodiversità Svizzera*¹²⁵, adottata dal Consiglio federale il 25 aprile 2012, persegue 10 obiettivi strategici, tra cui garantire lo spazio necessario per preservare a lungo termine la biodiversità e promuoverla negli insediamenti. L'attuazione della Strategia può combattere la pressione sulla biodiversità, dovuta alla catena di effetti crescita demografica, ampliamento degli insediamenti, sviluppo dell'infrastruttura e frammentazione del paesaggio e degli spazi vitali.

5.6.4 Trasporti

Per quanto riguarda il trasporto su rotaia, nella pianificazione attuale è già stato anticipato l'incremento dell'immigrazione. Il Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) prevede un aumento annuale dei costi di oltre 1 miliardo di franchi per i prossimi 30 anni. Questo importo corrisponde all'incirca all'attuale ordine di grandezza degli investimenti annuali per l'ampliamento della rete ferroviaria. In questo modo sarà possibile far fronte a eventuali ristrettezze in termini di capacità e reagire in modo flessibile alla diversa evoluzione demografica nelle varie regioni. Il finanziamento sarà garantito in modo sostenibile tramite un nuovo Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer) e tre nuove fonti di finanziamento. Il *decreto federale concernente il finanziamento e*

¹²³ Legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (Legge sul CO₂), RS **641.71**.

¹²⁴ Cfr. Incarico del Consiglio federale in materia di economia verde, UFAM 2010, <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/11350/11721/index.html?lang=it>.

¹²⁵ Cfr. Strategia Biodiversità Svizzera, UFAM 2012, <http://www.bafu.admin.ch/biodiversitaet/10372/10395/index.html?lang=it>.

*l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF)*¹²⁶ sarà trattato dal Parlamento nel corso del 2012 e del 2013.

Nell'ambito della circolazione stradale, il *Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità (PEB/PEPC)*¹²⁷ rappresenta per la Confederazione uno strumento flessibile per ovviare a eventuali problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Il messaggio concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari all'inizio del 2014 mostrerà in che misura i problemi di capacità si acuiranno in futuro a causa della crescita demografica. Per il PEB/PEPC sarà fondamentale lo sviluppo generale della popolazione e degli insediamenti.

5.7 Sicurezza interna

Tra gli obiettivi del programma di legislatura 2007-2011 vi era, tra l'altro, il potenziamento della cooperazione internazionale nel settore della polizia e della giustizia. Fedpol, nella sua funzione di ufficio centrale di polizia della Svizzera, ha ulteriormente ottimizzato le diverse possibilità di cooperazione mediante le misure più svariate (*ampliamento della rete di addetti di polizia di stanza all'estero, conclusione di nuovi accordi bilaterali di polizia e adeguamento di quelli esistenti, ecc.*). Questi lavori si sono svolti in stretta collaborazione con i Cantoni e il Corpo delle guardie di confine. Anche nel programma di legislatura 2011-2015 si prevede di rafforzare e consolidare la cooperazione internazionale con partner nazionali, stranieri e internazionali. Per garantire la sicurezza interna, in relazione all'immigrazione è possibile distinguere tra misure per combattere la criminalità transfrontaliera e misure per combattere la tratta di esseri umani.

5.7.1 Misure per combattere la criminalità transfrontaliera

Grazie alla collaborazione con Europol, la Svizzera può sfruttare le conoscenze di altri Stati e trarre vantaggio dallo scambio di esperienze. Inoltre, a sostegno della lotta contro la criminalità transfrontaliera, presso Europol sono tenuti documenti di analisi (Analysis Work Files, AWF), che facilitano le indagini di polizia giudiziaria. Negli AWF sono raccolte e analizzate informazioni internazionali su determinati fenomeni criminali, per poi essere restituite con un valore aggiunto alle autorità di perseguimento penale dei Paesi partecipanti. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) è membro di vari AWF aventi a oggetto la criminalità transnazionale, il traffico di migranti, nonché la tratta di esseri umani.

Una serie di misure nel quadro dell'associazione a Schengen migliora la cooperazione internazionale nel settore della giustizia e della polizia. Si tratta, tra l'altro, di misure di sicurezza come la rafforzata cooperazione transnazionale tra le forze di polizia tramite, ad esempio, la *banca dati europea SIS per la ricerca di persone* o il *miglioramento dell'assistenza giudiziaria*.

¹²⁶ Cfr. FAIF: garanzia a lungo termine del finanziamento e dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, UFT 2012, <http://www.bav.admin.ch/themen/03044/index.html?lang=it>

¹²⁷ Cfr. Eliminazione dei problemi di capacità, DATEC, <http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/00653/02994/03034/index.html?lang=it>.

5.7.2 Misure per combattere la tratta di esseri umani

In Svizzera le città e i Cantoni puntano sempre più spesso a una regolamentazione della prostituzione e su un'attività di controllo quanto più possibile efficiente da parte delle autorità competenti. Ad esempio, nel quadro di un pacchetto di misure deciso dal Consiglio comunale della città di Zurigo per mitigare il problema della prostituzione nelle strade, a partire da giugno 2011 è stata inasprita la procedura di notifica per le prostitute dai Paesi UE/AELS. Ora la polizia verifica le domande, prendendo in considerazione tra l'altro i criteri dell'autonomia e della registrazione presso una cassa malati, e poi trasmette una raccomandazione all'Ufficio per l'economia e il lavoro competente per la decisione. In questo modo è possibile ridurre l'attrattiva regionale per i trafficanti di esseri umani e arginare in una certa misura il loro controllo su potenziali vittime. Secondo una prima stima, a Zurigo questi provvedimenti, applicati da altre autorità cittadine e cantonali già da molto tempo, hanno portato a un leggero miglioramento della situazione nella zona del Sihlquai. Lo stesso dicasi per la prostituzione illegale nel quartiere della Langstrasse, dove sono stati inaspriti i controlli a carico di presunti protettori e prostitute. In casi gravi l'UFM emana inoltre divieti d'ingresso contro prostitute, anche se provengono da Stati dell'UE/AELS. Lo stesso provvedimento è preso anche contro trafficanti di esseri umani o protettori, purché si disponga di una prova valida dal punto di vista del diritto penale. L'obiettivo è quello di raggiungere una prassi cantonale unitaria nell'organizzazione della prostituzione, basata sull'autonomia delle prostitute. L'UFM ha emesso una circolare a tale proposito (cfr. cap. 4.1.2).

A livello nazionale è stato istituito il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT), che unisce servizi federali e cantonali e organizzazioni governative e non che si occupano della lotta contro la tratta di esseri umani. In seno a gruppi di lavoro vengono elaborati congiuntamente strategie e strumenti contro la tratta di esseri umani nei settori prevenzione, perseguimento penale, protezione delle vittime e partenariato. Inoltre SCOTT serve allo scambio di informazioni e al collegamento di tutti gli attori attivi contro la tratta di esseri umani. Negli ultimi anni nell'ambito di SCOTT sono state sviluppate e attuate molte misure contro questa forma di criminalità. Il commissariato Tratta di esseri umani e traffico di migranti, istituito contemporaneamente a SCOTT in seno a fedpol, svolge a livello operativo il compito di servizio centrale e coordina i casi con implicazioni intercantonali e internazionali.

I Cantoni si impegnano in modi molto diversi contro la tratta di esseri umani. Alcuni hanno creato le strutture necessarie e condotto con successo procedure penali contro gli autori. In altri, invece, la tratta di esseri umani non ha sufficiente priorità nella politica contro la criminalità. Vi sono notevoli differenze anche nelle risorse messe a disposizione dai Cantoni per la lotta a questo fenomeno. L'obiettivo è quello di introdurre misure coerenti a livello nazionale contro la tratta di esseri umani, tra cui alcuni strumenti considerati indispensabili per una lotta efficace: tavole rotonde e meccanismi di coordinamento, designazione di specialisti in seno alle autorità di perseguimento penale e creazione di gruppi di indagine nei corpi di polizia cantonali. A tal fine il DFGP ha esortato la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ad adoperarsi per convocare tavole rotonde e predisporre sufficienti risorse contro la tratta di esseri umani in tutti i Cantoni.

Per coordinare le misure nella lotta contro la migrazione illegale, il traffico professionale di migranti e la criminalità transfrontaliera tra la Confederazione e i Cantoni,

nell'ultimo anno il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato di elaborare una «Strategia integrata globale di gestione delle frontiere» per la Svizzera. La Strategia è stata presentata al Consiglio federale il 1° giugno 2012¹²⁸.

6 Conclusione del Consiglio federale

Il presente rapporto del Consiglio federale costituisce un'analisi ad ampio spettro delle ripercussioni dell'immigrazione in Svizzera all'inizio del 21° secolo. Visto il loro significato in termini quantitativi, l'accento è stato posto sull'immigrazione europea in virtù dell'Accordo di libera circolazione delle persone (ALC) e sull'immigrazione contingentata da Stati terzi in virtù della legge sugli stranieri (LStr).

Il sistema d'ammissione duale ha dato buoni risultati

I risultati conseguiti dimostrano che l'immigrazione degli ultimi anni ha avuto in larga parte effetti positivi sullo sviluppo economico della Svizzera, dandole la possibilità di mantenere il suo benessere. Considerando tutti i vantaggi e gli svantaggi, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che il sistema d'ammissione duale ha dato buoni risultati e che il suo mantenimento anche per i prossimi anni offra le condizioni migliori per affrontare con successo le sfide del futuro. In questo modo si garantisce che l'economia svizzera possa coprire il proprio fabbisogno di forza lavoro nell'ambito dell'ALC prevalentemente attingendo agli Stati dell'UE/AELS e che si prosegua anche in futuro sulla via bilaterale con l'UE, di centrale importanza per la Svizzera. Al contempo l'immigrazione da Stati terzi va limitata a medio termine a persone ben qualificate, tenendo conto degli interessi economici complessivi della Svizzera.

Una politica d'ammissione determinata dal mercato richiede misure d'accompagnamento ottimali

Il Consiglio federale constata che l'immigrazione odierna (tramite l'ALC) è determinata per lo più dal mercato, ossia l'economia stabilisce quali e quanti stranieri con quali qualifiche entrano in Svizzera. La popolazione svizzera ha confermato ripetutamente questo principio in svariate votazioni popolari. Le misure d'accompagnamento contribuiscono ad arginare le conseguenze negative dell'immigrazione e quindi, in ultima analisi, a controllare in modo determinante l'immigrazione. In questo contesto la politica d'integrazione statale svolge un ruolo chiave. Con l'ampliamento delle misure d'accompagnamento s'intende impedire anche in futuro che i salari e le condizioni di lavoro in Svizzera siano messi sotto pressione. Per lo Stato e per i Cantoni il controllo dell'immigrazione in senso stretto si limita invece, nell'ambito della politica della migrazione, all'ammissione di forza lavoro da Stati terzi, al ricongiungimento familiare e all'accoglimento di persone bisognose di protezione, sebbene per queste ultime vi sia meno margine di manovra soprattutto a causa degli obblighi internazionali. Per quanto riguarda l'ammissione di forza lavoro da Stati terzi e il ricongiungimento familiare, le possibilità di controllo statale sono limitate dagli interessi economici. La libertà d'azione si espleta qui principalmente nell'ambito dell'esecuzione e della lotta contro eventuali abusi del

¹²⁸ Cfr. comunicato stampa del DFGP dell'1.6.2012:
http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/mediennmitteilungen/2012/ref_2012-06-010.html.

diritto di soggiorno. In questo contesto il Consiglio federale continuerà a valutare se modifiche di leggi o di ordinanze, soprattutto per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, possano contribuire a una gestione più efficiente dell'immigrazione.

Conseguenze di una politica più restrittiva

Il Consiglio federale è convinto che controllare l'immigrazione dall'UE mediante strumenti burocratici sarebbe inefficiente e poco pratico. Con riferimento alle discussioni imminenti su iniziative popolari che esigono di abbandonare l'attuale politica di ammissione determinata dal mercato, il Consiglio federale fa rilevare anche le numerose conseguenze negative che una modifica del sistema attuale comporterebbe: poiché tali iniziative non sarebbero conciliabili con l'ALC, avrebbero molto verosimilmente come effetto la denuncia degli Accordi bilaterali I, con probabili ripercussioni serie anche in altri settori degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. L'attuazione di queste iniziative comporterebbe inoltre nella pratica collisioni con ulteriori disposizioni internazionali, in particolare in relazione al ricongiungimento familiare e alle relative garanzie sancite nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo e nella Convenzione sui diritti del fanciullo.

Non si possono escludere ulteriori ripercussioni come, ad esempio, una contrazione della crescita economica, una riduzione della competitività o un più rapido invecchiamento della società. Semmai ci si possono aspettare effetti positivi sui costi della politica della formazione o dell'infrastruttura del traffico.

L'immigrazione è anche una conseguenza delle condizioni economiche quadro e di una politica di promozione regionale efficiente

L'immigrazione è influenzata in modo determinante dalla situazione economica rispetto all'estero, vale a dire dalle condizioni economiche quadro e quindi, indirettamente, dalla politica regionale e fiscale. A tale riguardo, in quanto beneficiarie della politica liberale dell'immigrazione nel quadro della libertà di circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE/AELS, alle imprese si chiede in modo particolare di tenere conto, nella loro politica di assunzione del personale, dei requisiti politico-sociali posti alla popolazione immigrata e di offrire il proprio contributo con offerte di integrazione ai propri dipendenti. Un'immigrazione determinata dal mercato è ottimale soltanto se i costi che ne conseguono sono sostenuti (anche) da coloro che ne traggono i maggiori vantaggi. Altrimenti vi è il pericolo che l'utilità diretta, e soprattutto visibile, dell'immigrazione sia ripartita tra pochi, mentre la popolazione nel suo complesso constata in prima linea le ripercussioni (in termini di costi) di questa politica liberale. Il Consiglio federale è consapevole di questa problematica e pertanto si sforza quanto più possibile di evitare tali sviluppi.

Conclusioni in merito alla lex Koller

Il Consiglio federale intende adempiere agli incarichi di verifica del Parlamento e presenterà a quest'ultimo un rapporto aggiuntivo al messaggio del 2007 sull'abrogazione della lex Koller. Prima, però, desidera esaminare nuovamente in modo approfondito le possibili ripercussioni di un'abrogazione della legge, in particolare in relazione alle conseguenze della revisione della LPT adottata il 17 dicembre 2010 e all'attuazione dell'iniziativa contro la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie approvata dal Popolo.

L'immigrazione rende palese la necessità di riforme

Accanto agli effetti per lo più positivi dell'immigrazione, si riscontra anche un influsso sulla crescita demografica, con un aumento delle sfide legate all'integrazione, alla pianificazione delle infrastrutture e del territorio e alla politica della formazione. La forte immigrazione si ripercuote qui come un amplificatore, che potenzia la necessità di riforme interne nei settori summenzionati. Per questo motivo nel presente rapporto si richiama l'attenzione anche sulle condizioni quadro e sugli strumenti di altri settori, mediante i quali il Consiglio federale può gestire l'immigrazione.

Nei prossimi anni la Svizzera dovrà affrontare sfide significative, nel cui contesto l'immigrazione avrà un ruolo di sostegno in molti settori grazie al sistema d'ammissione duale. Ciononostante, nel presente rapporto il Consiglio federale ha identificato anche settori che richiedono un'attenta ponderazione degli interessi in gioco.

In base agli sviluppi degli ultimi anni, il Consiglio federale ha identificato la necessità di riforme nei settori indicati qui appresso e si esprime a favore di riforme soprattutto per quanto riguarda i seguenti punti.

- Il Consiglio federale si impegnerà per garantire un maggiore *approvvigionamento dell'economia svizzera con personale specializzato residente in Svizzera mediante l'attivazione e la specializzazione del potenziale insito nella popolazione attiva del nostro Paese*. Eliminando, ad esempio, gli ostacoli alla conciliabilità tra famiglia e lavoro e creando un solido sistema di accudimento complementare alla famiglia, sarà possibile far fronte in parte alla carenza di forza lavoro specializzata e quindi alla necessità d'immigrazione.
- Il Consiglio federale si impegnerà per garantire in futuro *la disponibilità di alloggi di buona qualità a prezzi accessibili per tutta la popolazione in Svizzera*. L'accoglimento dell'iniziativa popolare per arginare la costruzione di abitazioni secondarie ha rivelato un disagio insito nella popolazione, causato in parte anche dalla forte crescita demografica. Le sfide nell'ambito della legislazione cantonale in materia di pianificazione del territorio devono essere pertanto considerate anche alla luce dell'attuale crescita della popolazione.
- Inoltre il Consiglio federale dovrà continuare – anche più intensamente che in passato – *a occuparsi delle ripercussioni dell'immigrazione in Svizzera*. A tal fine sta verificando la possibilità di istituire una commissione specializzata interdipartimentale che si esprima regolarmente sulle questioni aperte e controverse relative alle ripercussioni dell'immigrazione. In questo contesto il Consiglio federale si premurerà di colmare le esistenti lacune della ricerca scientifica menzionate nel presente rapporto.