



19.xxx

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)»

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli
Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare federale «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)» chiede che la Svizzera disciplini autonomamente l'immigrazione degli stranieri in Svizzera senza libera circolazione delle persone. Chiede inoltre che il Consiglio federale denunci l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) se la Svizzera non riesce a revocarlo per via negoziale entro dodici mesi. La revoca della libera circolazione delle persone avrebbe gravi ripercussioni per la piazza economica svizzera e metterebbe a repentaglio dei posti di lavoro. La denuncia unilaterale dell'ALC metterebbe sostanzialmente in discussione la via bilaterale con l'UE. Il Consiglio federale propone dunque all'Assemblea federale di sottoporre l'iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto né diretto né indiretto, raccomandando di respingerla.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)» è stata presentata alla Cancelleria federale il 31 agosto 2018. Chiede che la Svizzera disciplini autonomamente l'immigrazione degli stranieri in Svizzera senza libera circolazione delle persone. Non possono inoltre essere conclusi trattati internazionali che accordano una libera circolazione delle persone. Secondo l'iniziativa il Consiglio federale deve revocare l'ALC per via negoziale entro dodici mesi dall'accettazione dell'iniziativa. Se questo obiettivo non è raggiunto, il Consiglio federale deve denunciare l'ALC entro i 30 giorni successivi.

Importanza della libera circolazione

Proponendo la rinuncia alla libera circolazione delle persone gli autori dell'iniziativa chiedono che la Svizzera disciplini autonomamente anche l'immigrazione proveniente dagli Stati dell'UE/AELS, e non soltanto quella dagli Stati terzi. Il Consiglio federale ritiene che l'abbandono dell'ALC comporti ingenti costi. Come emerge da vari studi, tra i sette Accordi bilaterali I con l'UE (Bilaterali I) l'ALC è infatti quello più importante sotto il profilo economico. Consentendo alle imprese che lo necessitano di disporre, in modo flessibile e con un onere amministrativo esiguo, di un grande bacino di forza lavoro, in particolare di specialisti, assicura i posti di lavoro in Svizzera, rafforza l'economia locale e la sua concorrenzialità. Grazie all'ALC, inoltre, anche gli Svizzeri hanno il diritto di lavorare e vivere nell'UE, se soddisfano le pertinenti condizioni. A fine 2018 gli Svizzeri che vivevano in Europa erano circa mezzo milione, principalmente in Francia, Germania e Italia.

Per beneficiare della libera circolazione delle persone occorre soddisfare alcune condizioni, tra cui disporre di un contratto di lavoro valido, esercitare un'attività lucrativa indipendente o, in caso di inattività, dimostrare di disporre di mezzi finanziari sufficienti nonché aver concluso un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi. Nel quadro dell'ALC le persone migrano pertanto in primo luogo nel mercato del lavoro: circa due terzi dei cittadini dell'UE migrano in Svizzera per esercitare direttamente una professione. Questa migrazione, nel complesso, non ha comportato un aumento

del ricorso alle prestazioni dell'aiuto sociale o un peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

L'immigrazione dagli Stati dell'UE/AELS è connessa all'evoluzione economica in Svizzera e nell'UE. Dopo un rapido aumento conseguente alla crisi economica 2008/2009, l'immigrazione netta è nuovamente in forte declino dal 2013. A causa della forte crescita economica registrata in Europa dal 2013 al 2018 il saldo migratorio dei cittadini dell'UE/AELS si è dimezzato, passando da circa 61 000 a 30 900. La Svizzera dipenderà anche in futuro dai lavoratori stranieri per completare il proprio potenziale di manodopera e per affrontare le sfide poste dall'evoluzione demografica (invecchiamento della popolazione) e dal cambiamento strutturale (dovuto in particolare alla digitalizzazione). La revoca dell'ALC chiesta dall'iniziativa e un'eventuale ritorno al precedente sistema dei contingenti, molto burocratico, ostacolerebbe notevolmente questo compito.

L'Iniziativa per la limitazione non ha ripercussioni dirette sull'immigrazione di cittadini di Stati terzi, ai quali il diritto vigente non accorda alcun diritto alla libera circolazione. L'iniziativa non ha neppure conseguenze per le persone del settore dell'asilo.

Abbandono dei Bilaterali I

L'ALC è parte dei Bilaterali I ed è giuridicamente connesso con i restanti sei accordi (clausola ghigliottina). Pertanto, se la Svizzera dovesse fallire nel trovare entro un anno una soluzione consensuale con l'UE e fosse quindi costretta a denunciare l'ALC, l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe la revoca automatica dei Bilaterali I.

I Bilaterali I garantiscono in diversi settori decisivi per la Svizzera (tra gli altri quelli degli ostacoli tecnici al commercio, dell'agricoltura nonché dei trasporti terrestri e aerei) un accesso quasi privo di discriminazioni dell'economia elvetica al mercato interno dell'UE, creando in tal modo in diversi settori condizioni simili a quelle vigenti in un contesto di mercato interno. La revoca di questi accordi modificherebbe considerevolmente le condizioni quadro per l'economia svizzera, metterebbe direttamente a rischio dei posti di lavoro e svantaggerebbe i consumatori nel nostro Paese. L'iniziativa rischia pertanto di deregolamentare diversi settori di centrale importanza per la Svizzera. Relazioni bilaterali regolamentate con l'UE sono però fondamentali per il nostro Paese. In ragione della sua prossimità geografica e culturale così come del suo peso politico ed economico, l'UE è il partner di gran lunga più importante per la Svizzera. I Bilaterali I costituiscono una componente fondamentale di queste relazioni. Un'accettazione dell'iniziativa metterebbe dunque fundamentalmente in questione la via bilaterale tra la Svizzera e l'UE.

Ammortizzazione degli effetti all'interno

Il Consiglio federale riconosce tuttavia che l'immigrazione comporta anche delle sfide. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, in particolare nel quadro dell'ALC l'immigrazione può creare condizioni di maggiore competitività. Occorre quindi sfruttare le esistenti possibilità di gestione al fine di minimizzare la pressione sui lavoratori indigeni. Nel campo dell'ALC queste possibilità comprendono tra l'altro l'adozione di misure accompagnatorie come l'obbligo di notifica, i controlli nel qua-

dro dei lavoratori distaccati provenienti dallo spazio dell'UE/AELS nonché un'attuazione sistematica dell'obbligo di annunciare i posti vacanti nei settori professionali con un tasso di disoccupazione elevato, entrato in vigore il 1° luglio 2018.

Il 15 maggio 2019 il Consiglio federale ha deciso una serie di misure supplementari volte a sostenere e promuovere in modo mirato la forza lavoro già residente in Svizzera, garantendo in tal modo anche in futuro che la libera circolazione delle persone non rimpiazzì la manodopera indigena ma la completi laddove necessario. Prevede inoltre di introdurre, quale meccanismo di ammortizzazione sociale, una prestazione transitoria per lavoratori piú anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione e si trovano in una situazione finanziaria modesta. Le misure proposte si basano sull'idea che l'immigrazione è necessaria soltanto nella misura in cui il potenziale di forza lavoro già residente sul territorio non è sufficiente a coprire il fabbisogno dell'economia svizzera.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa sulla limitazione)» senza presentare un controprogetto né diretto né indiretto.

Indice

Compendio	2
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	7
1.1 Testo dell'iniziativa	7
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7
1.3 Validità	8
2 Genesi dell'iniziativa	8
2.1 Il sistema duale di ammissione nel settore degli stranieri	8
2.1.1 Ammissione nel quadro della libera circolazione delle persone	8
2.1.2 I principali eventi dall'introduzione dell'ALC	9
2.1.3 Ammissione nel quadro della LStrI	10
2.2 Evoluzione economica e immigrazione	10
2.3 Sviluppi nei settori principali	11
2.3.1 Mercato del lavoro	11
2.3.2 Regioni con una forte presenza di frontalieri	13
2.3.3 Sicurezza sociale	13
2.3.4 Altri settori	15
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	17
3.1 Scopi dell'iniziativa	17
3.2 Tenore della normativa proposta	17
3.2.1 Articolo 121 <i>b</i> D-Cost.	17
3.2.2 Articolo 197 numero 12 Cost.	17
3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa	17
4 Valutazione dell'iniziativa	20
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	21
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	21
4.2.1 Abbandono dell'ALC	21
4.2.2 Messa a rischio dei Bilaterali I	23
4.2.3 Messa a rischio dei Bilaterali II	26
4.2.4 Ripercussioni su altri accordi	27
4.2.5 Attuazione dell'iniziativa	27
4.2.6 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale	28
4.2.7 Entrata in vigore e diritto transitorio	29
4.3 Difetti dell'iniziativa	29
5 Evoluzione demografica, digitalizzazione, cambiamento strutturale e immigrazione	29
5.1 Conseguenze dell'evoluzione demografica	30
5.2 Conseguenze della digitalizzazione e del cambiamento strutturale per il mercato del lavoro svizzero	31

5.3	Attuali misure legate alla digitalizzazione e al cambiamento strutturale	32
6	Misure relative al diritto in materia di stranieri, al mercato del lavoro, alla politica economica e sociale	35
6.1	Misure adottate	35
6.1.1	Misure relative all'ALC	35
6.1.1.1	Protezione delle condizioni lavorative e salariali, misure accompagnatorie	35
6.1.1.2	Misure relative al diritto di soggiorno	36
6.1.2	Misure nel quadro della LStrI	37
6.1.3	Introduzione dell'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti	38
6.1.4	Misure per lo sfruttamento del potenziale nazionale di manodopera	39
6.2	Misure supplementari	40
6.2.1	Garantire la competitività dei lavoratori anziani	40
6.2.2	Rafforzamento dell'integrazione professionale degli stranieri già presenti in Svizzera (legge sugli stranieri e sull'integrazione)	42
6.2.3	Prestazione transitoria per i disoccupati anziani	43
7	Conclusioni	44
	Bibliografia	45

Inhaltsverzeichnis erst ab 30 Seiten !!!

(Botschaftstext inklusive Anhänge, ohne Erlasstexte)

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare del 31 agosto 2018 «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa sulla limitazione)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 121b Immigrazione senza libera circolazione delle persone

¹ La Svizzera disciplina autonomamente l'immigrazione degli stranieri.

² Non possono essere conclusi nuovi trattati internazionali o assunti altri nuovi obblighi internazionali che accordino una libera circolazione delle persone a cittadini stranieri.

³ I trattati internazionali e gli altri obblighi internazionali in vigore non possono essere adeguati o estesi in modo tale da contraddire ai capoversi 1 e 2.

Art. 197 n. 12²

12. Disposizione transitoria dell'art. 121b (Immigrazione senza libera circolazione delle persone)

¹ Occorre condurre negoziati affinché l'Accordo del 21 giugno 1999³ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone cessi di essere in vigore entro dodici mesi dall'accettazione dell'articolo 121b da parte del Popolo e dei Cantoni.

² Se tale obiettivo non è raggiunto, nei 30 giorni successivi il Consiglio federale denuncia l'Accordo di cui al capoverso 1.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa sulla limitazione)» è stata sottoposta all'esame preliminare⁴ della Cancelleria federale il 29 dicembre 2017 e depositata dal Comitato d'iniziativa il 31 agosto 2018 con le firme necessarie.

Con decisione del 25 settembre 2018, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 116 139 firme valide.⁵

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁶ sul Parlamento (LParl) il Consiglio federale deve quindi presen-

¹ RS 101

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ RS 0.142.112.681; RU 2002 1529

⁴ FF 2018 90

⁵ FF 2018 4885

⁶ RS 171.10

tare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 31 agosto 2019. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere in merito all'iniziativa popolare entro il 28 febbraio 2021. Essa può prorogare il termine di trattazione di un anno, se le condizioni di cui all'articolo 105 LParl sono adempiute.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

L'iniziativa intende far cessare la libera circolazione delle persone con l'UE. Costituisce una reazione all'immigrazione dallo spazio dell'UE/AELS relativamente elevata registrata tra il 2007 e il 2013 in seguito all'introduzione della libera circolazione con l'UE in virtù dell'Accordo del 21 giugno 1999⁷ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC). La sua accettazione significherebbe un ritorno al sistema dei contingenti anche con gli Stati dell'UE/AELS. In questo contesto occorre osservare che l'immigrazione era in parte molto elevata anche durante i precedenti regimi d'ammissione senza libera circolazione dato che la sua evoluzione dipende fortemente dalle esigenze dell'economia svizzera e dalla situazione economica all'estero.

2.1 Il sistema duale di ammissione nel settore degli stranieri

In Svizzera vige attualmente un sistema duale di ammissione che distingue tra cittadini degli Stati dell'UE/AELS e cittadini di Stati terzi. L'iniziativa concerne unicamente l'immigrazione dall'UE/AELS in quanto il diritto svizzero non accorda alcun diritto alla libera circolazione ai cittadini di Stati terzi.

2.1.1 Ammissione nel quadro della libera circolazione delle persone

I lavoratori stranieri, più o meno qualificati, sono reclutati in primo luogo negli Stati dell'UE/AELS. La loro immigrazione è retta dall'ALC e dalla Convenzione del 4 gennaio 1960⁸ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS)⁹.

L'ALC è stato concluso il 21 giugno 1999 in quanto parte degli Accordi bilaterali I, accettati dal Popolo svizzero il 21 maggio 2000 con il 67,2 per cento dei voti. L'ALC

⁷ RS 0.142.112.681

⁸ RS 0.632.31

⁹ L'Accordo del 21 giugno 2001 di emendamento della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) (FF 2001 4435; RS 0.632.31) prevede per lo più le medesime disposizioni dell'ALC (allegato I). La libera circolazione delle persone vale dunque anche per i cittadini dei due Stati membri dell'AELS Norvegia e Islanda (cittadini dell'AELS) e per i loro familiari.

è entrato in vigore il 1° giugno 2002. Con l'introduzione della libera circolazione tra la Svizzera e l'UE/AELS è stato liberalizzato l'accesso al mercato del lavoro elvetico. Al contempo i cittadini svizzeri hanno ottenuto il diritto di scegliere liberamente il luogo di lavoro e di soggiorno nei territori degli Stati parte.

Per beneficiare della libera circolazione delle persone occorre soddisfare alcune condizioni, tra cui disporre di un contratto di lavoro valido, esercitare un'attività lucrativa indipendente o, in caso di inattività, dimostrare di disporre di mezzi finanziari sufficienti nonché aver concluso un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi.

Il diritto di libera circolazione è completato dal coordinamento dei sistemi delle assicurazioni sociali e dal riconoscimento reciproco dei diplomi professionali.

La libera circolazione delle persone è stata introdotta a scaglioni. Le misure attuate finora nell'ambito dell'ALC sono illustrate al numero 6.1

La libera circolazione delle persone ha sostituito il precedente sistema dei contingenti per cittadini dell'UE/AELS e in particolare lo statuto di lavoratore stagionale. Dagli anni 1930 la politica svizzera in materia di stranieri si fondava sostanzialmente sul principio della rotazione. Ai lavoratori stranieri – i cosiddetti lavoratori stagionali – era attribuita la funzione economica di ammortizzatore congiunturale. Dalla metà degli anni Sessanta sono stati inoltre introdotti diversi modelli di contingentamento.

2.1.2 I principali eventi dall'introduzione dell'ALC

In seguito all'estensione dell'UE del 1° maggio 2004, l'ALC è stato integrato con il Protocollo I, che disciplina l'introduzione scaglionata della libera circolazione con i dieci Stati dell'UE Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca, Ungheria e Cipro. Il Protocollo I è stato accettato il 21 maggio 2005 dal Popolo svizzero con il 56 per cento dei voti ed è entrato in vigore il 1° aprile 2006.

L'8 febbraio 2009, con il 59,6 per cento dei voti il Popolo svizzero ha accettato il rinnovo dell'ALC e il Protocollo II di estensione dell'ALC alla Romania e alla Bulgaria, entrato poi in vigore il 1° giugno 2009.

Il 1° luglio 2013 la Croazia ha aderito all'UE. L'estensione della libera circolazione delle persone alla Croazia è stata negoziata in un nuovo Protocollo III, approvato dall'Assemblea federale il 17 giugno 2016 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2017.

L'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» è stata accettata il 9 febbraio 2014 dal 50,3 per cento dei votanti e da 14,5 Cantoni. Essa chiedeva di introdurre nella Costituzione il nuovo articolo 121a affinché la Svizzera potesse disciplinare autonomamente l'immigrazione degli stranieri. A tal scopo sono stati stabiliti tetti massimi annuali e contingenti volti a limitare il numero di tutti i permessi di soggiorno rilasciati a stranieri in Svizzera in virtù del pertinente diritto.

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha adottato il diritto esecutivo relativo all'articolo 121a Cost. con l'introduzione di un obbligo di annunciare i posti vacanti¹⁰. Tale diritto è entrato in vigore il 1° luglio 2018.

2.1.3 Ammissione nel quadro della LStrI

Nella legge federale del 16 dicembre 2005¹¹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) l'ammissione di lavoratori di Stati terzi è disciplinata in modo restrittivo. Il datore di lavoro svizzero deve chiedere all'autorità cantonale un permesso di lavoro. L'ammissione di cittadini di Stati terzi è limitata a lavoratori qualificati di cui vi è urgente bisogno e la cui integrazione professionale e sociale a lungo termine sembra assicurata. Il nostro Collegio può inoltre stabilire annualmente dei contingenti massimi (art. 20 LStrI), che per il 2019 corrispondono a 4500 permessi di dimora e 4000 permessi di soggiorno di breve durata¹². Inoltre, hanno la priorità i lavoratori indigeni e i cittadini di Stati con i quali è stato concluso un accordo di libera circolazione (art. 21 LStrI). Devono essere altresì osservate le condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22 LStrI). Le condizioni d'ammissione sono verificate prima dall'autorità cantonale e poi dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Trattandosi di una procedura prevista dal diritto in materia di stranieri, i costi di un permesso di lavoro per cittadini di Stati terzi sono elevati.

Il 1° gennaio 2019 sono entrate in vigore ulteriori disposizioni della LStrI, per lo più relative all'integrazione¹³. È stato pertanto adeguato il titolo della legge, che da «legge sugli stranieri» è diventata «legge sugli stranieri e la loro integrazione»¹⁴. Il numero 6.1 contiene commenti più dettagliati in merito.

2.2 Evoluzione economica e immigrazione

Negli ultimi decenni, l'immigrazione in Svizzera è stata strettamente legata all'evoluzione economica. La crescita economica successiva alla seconda Guerra mondiale ha provocato in Svizzera una forte domanda di forza lavoro straniera, che veniva reclutata soprattutto in Italia e impiegata principalmente in settori professionali stagionali come l'agricoltura e l'edilizia nonché nell'industria. Malgrado la recessione a metà degli anni Settanta e i contingenti cantionali¹⁵ per dimoranti annuali e stagionali, nel corso degli anni la popolazione straniera permanente ha continuato a crescere. Tra il 1960 e il 1974 sono immigrati in Svizzera in media 108 000 lavoratori stranieri e 205 000 stagionali all'anno.¹⁶ Nel 1994 la quota di stranieri ha superato per la prima volta il 20 per cento della popolazione.

In particolare negli anni successivi all'introduzione della libera circolazione completa per gli Stati dell'UE-15/AELS nel 2007, l'immigrazione nel quadro dell'ALC è aumentata fortemente, da un lato in seguito a un effetto di apertura, dall'altro in ragione della situazione economica in Svizzera e nell'UE. Circa due terzi dei cittadini dell'UE/AELS che immigrano in Svizzera lo fanno per esercitarvi un'attività lucrativa. L'introduzione della libera circolazione completa ha inoltre coinciso con la crisi economica del 2008/2009, che ha colpito con maggiore durezza gli Stati meridionali dell'UE rispetto alla Svizzera, per cui l'immigrazione in Svizzera ha registrato un forte aumento in quegli anni. Dal 2014 si osserva invece nuovamente una marcata

¹¹ RS **142.20**

¹² Cfr. gli allegati 1 e 2 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), RS **142.201**

¹³ RU **2018** 3171

¹⁴ RU **2017** 6521

¹⁵ Al cosiddetto principio della rotazione, introdotto nel dopoguerra, sono subentrati, dalla metà degli anni Sessanta, diversi modelli di contingentamento per lavoratori stranieri.

¹⁶ Si tratta di cifre nette, visto che per quel periodo non sono a disposizione cifre lorde.

diminuzione dell'immigrazione in Svizzera: nel 2013 il saldo migratorio (immigrazione netta) della popolazione straniera residente permanente ammontava a circa 81 000 persone, dopo di che si è costantemente ridotto fino a raggiungere i 54 800 stranieri nel 2018. Tra il 2013 e il 2018 il saldo migratorio dei cittadini dell'UE/AELS si è dimezzato passando da quasi 61 000 a 30 900 persone.

Al lordo, nel 2018 sono immigrati in Svizzera 140 000 stranieri, quasi il 70 per cento dei quali dall'UE. Mentre la stragrande maggioranza dei cittadini dell'UE/AELS sono arrivati per esercitare direttamente un'attività lucrativa, circa la metà dei cittadini di Stati terzi è immigrata nel quadro del ricongiungimento familiare. Nel medesimo anno, inoltre, circa 7000 persone del settore dell'asilo hanno ottenuto un permesso di soggiorno in base al diritto in materia di stranieri.

2.3 Sviluppi nei settori principali

2.3.1 Introduzione

L'immigrazione nel quadro dell'ALC si concentra fortemente sul mercato del lavoro e finora è stata ben assorbita. In passato, la libera circolazione delle persone ha fornito un contributo importante nell'attenuare la mancanza di manodopera qualificata. In generale, l'immigrazione non ha causato un aumento del ricorso alle prestazioni dell'aiuto sociale o un peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro. Gli effetti collaterali indesiderati sono già stati affrontati con misure mirate in diversi settori della politica (cfr. i commenti seguenti e il n. 6.1). Per sua natura la libera circolazione delle persone crea però condizioni di maggiore competitività nel mercato del lavoro. Il nostro Consiglio ritiene pertanto opportuno e necessario adottare ulteriori misure di politica economica e sociale al fine di aumentare ulteriormente la competitività della manodopera indigena – Svizzeri così come stranieri già residenti nel nostro Paese – e rafforzare la sicurezza sociale, in particolare delle persone più anziane. Queste misure sono illustrate al numero 6.2.

2.3.2 Mercato del lavoro

Struttura formativa e professionale

Negli ultimi anni, l'immigrazione fondata sull'ALC ha interessato principalmente lavoratori altamente qualificati: il 54 per cento disponeva di un diploma terziario, rispetto al 39 per cento degli Svizzeri¹⁷. La libera circolazione delle persone ha quindi svolto un ruolo importante al fine di soddisfare la forte domanda dell'economia svizzera di lavoratori ben formati. Ciò ha agevolato i cambiamenti strutturali sul mercato del lavoro e ha contribuito ad aumentare i posti di lavoro che richiedono un elevato livello formativo, ammortizzando in tal modo temporaneamente la carenza di manodopera.

Al contempo, lo spazio UE si è rivelato importante anche per il reclutamento di lavoratori per attività con requisiti inferiori in materia di qualifiche. L'immigrazione di lavoratori poco qualificati dall'UE deve pure essere vista in considerazione del fatto che oggi il reclutamento di lavoratori stranieri per funzioni ausiliarie è in linea di mas-

¹⁷ Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ufficio federale di statistica (UST) (2018).

sima possibile soltanto nel quadro dell'ALC. In precedenza, questi lavoratori venivano reclutati sovente in Stati terzi, mentre ora l'immigrazione a fini lavorativi da Paesi che non sono membri dell'UE/AELS è limitata a quadri, specialisti e altri lavoratori qualificati (art. 23 cpv. 1 LStrI) e al di là di ciò è limitata numericamente (art. 20 LStrI). Inoltre, dato che negli ultimi anni in Svizzera la quota di persone prive di una formazione scolastica post obbligatoria tra la popolazione attiva è diminuita fortemente, il reclutamento di lavoratori europei per funzioni con bassi requisiti in materia di qualifiche mira sovente a compensare il calo dell'offerta di personale indigeno.

Secondo alcuni studi, in diversi mercati di lavoro parziali si registra un inasprimento della concorrenza per i lavoratori residenti in Svizzera e un leggero aumento della disoccupazione tra i gruppi di persone in questione. Secondo uno studio pubblicato nel 2013¹⁸, la pressione migratoria tende ad avere un effetto di soppiantamento del personale altamente qualificato. Da un altro studio del 2011¹⁹ è inoltre emerso che il rischio di disoccupazione tra gli stranieri di Stati terzi residenti in Svizzera con un basso livello di qualificazione così come in parte anche tra gli Svizzeri poco qualificati è aumentato in seguito all'immigrazione. Le misure già attuate o previste in questo contesto (cfr. n. 6.1 e 6.2) sono pertanto molto importanti per la promozione del potenziale indigeno. Mediante misure di formazione e formazione continua, provvedimenti volti a migliorare il reinserimento di disoccupati difficilmente collocabili con particolare attenzione ai lavoratori più anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità e un accesso mirato alla formazione professionale e al mercato del lavoro per determinati gruppi di stranieri, s'intende assicurare la competitività e incoraggiare l'integrazione o la reintegrazione professionale.

Il 1° luglio 2018, è stato introdotto l'obbligo di annunciare i posti vacanti nei settori con un elevato tasso di disoccupazione, (cfr. art. 21a LStrI). Grazie a questa misura i disoccupati registrati presso un ufficio regionale di collocamento (URC) ricevono prima le informazioni relative a posti vacanti nelle categorie professionali con un tasso di disoccupazione di almeno l'8 per cento. Questa soglia passerà al 5 per cento il 1° gennaio 2020. Assieme all'iniziativa sul personale qualificato, l'obbligo di annunciare i posti vacanti mira a sfruttare maggiormente il potenziale indigeno (cfr. n. 6.1.3 e 6.1.4).

Evoluzione dei redditi e dei salari

Uno studio attuale delle università di San Gallo e Zurigo sull'evoluzione dei redditi di immigrati²⁰ ha mostrato che poco dopo il loro arrivo questi ultimi hanno sì un reddito leggermente inferiore rispetto agli Svizzeri, ma che possono in poco tempo recuperare il divario e conseguire un reddito comparabile. Ciò vale per tutti i livelli di formazione. Se si considera l'evoluzione del reddito, gli immigrati, in particolare dall'UE, si integrano pertanto bene e rapidamente nel mercato del lavoro.

Il fatto che non siano riscontrabili differenze importanti o permanenti tra i redditi di immigrati e Svizzeri con le stesse qualifiche professionali contraddice l'argomento secondo cui la discriminazione salariale o i salari molto bassi degli immigrati escluderebbero i lavoratori indigeni dal mercato del lavoro.

¹⁸ Favre, Sandro et al. (2013).

¹⁹ Sheldon, George e Dominique Cueni (2011).

²⁰ Favre, Sandro et al. (2018).

In generale si può inoltre osservare che in Svizzera, tra il 2002 e il 2017 i salari nominali sono cresciuti in media dell'1,1 per cento e i salari reali dello 0,7 per cento all'anno. Dall'analisi dell'evoluzione dei salari a seconda del livello di formazione emerge che tra il 2002 e il 2016 i salari dei lavoratori con un diploma universitario o di scuola universitaria professionale sono cresciuti meno della media. L'immigrazione di personale altamente qualificato dallo spazio dell'UE/AELS ha avuto un certo effetto di contenimento. Sono invece cresciuti leggermente di più rispetto alle altre categorie i salari delle persone che non hanno conseguito una formazione professionale²¹.

2.3.3 Regioni con una forte presenza di frontalieri

La libera circolazione ha avuto un impatto diverso sulle regioni della Svizzera: nel confronto incrociato, negli ultimi anni la Svizzera romanda e il Ticino non hanno soltanto registrato un'immigrazione netta maggiore rispetto alla Svizzera tedesca, ma anche una crescita più forte dell'impiego di frontalieri, il che ha in parte inasprito la concorrenza sul mercato del lavoro in queste regioni. Va però rilevato un punto positivo: tra il 2010 e il 2018 il tasso di occupazione delle persone d'età compresa tra i 15 e i 64 anni ha potuto essere aumentato in tutte e tre le grandi regioni linguistiche. Anche in Ticino e nella Svizzera romanda si è riusciti a sfruttare meglio il potenziale di forza lavoro disponibile.

È tuttavia importante segnalare che sia la Svizzera romanda che il Ticino registrano tassi di disoccupazione strutturalmente più elevati rispetto alla Svizzera tedesca. In Ticino la situazione sul mercato del lavoro è leggermente migliorata rispetto al 2013, quando è stato registrato un marcato aumento del tasso di disoccupazione. Nella Svizzera romanda, invece, tale tasso è rimasto elevato²².

2.3.4 Sicurezza sociale

Il 14° rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone²³ mostra che nel corso degli ultimi anni la popolazione indigena non ha avuto maggiori difficoltà a integrarsi nel mercato del lavoro e che non si è registrato un aumento del ricorso a prestazioni sociali legato all'immigrazione, e ciò nonostante un'immigrazione di manodopera a tratti importante

Assicurazione contro la disoccupazione (AD)

Nel 2016 il tasso di salariati – un valore approssimativo del tasso di occupazione – tra le persone immigrate in Svizzera nel quadro dell'ALC ha raggiunto in media ben l'85 per cento. Si osserva inoltre che con il proseguire del soggiorno degli immigrati in Svizzera aumenta anche la loro partecipazione al mercato del lavoro, e ciò indica che sovente anche le persone immigrate nel quadro del ricongiungimento familiare previsto dall'ALC avviano poi un'attività lucrativa.

²¹ Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ufficio federale di statistica (UST) (2018), pag. 26 seg.

²² Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ufficio federale di statistica (UST) (2018), pag. 87 segg.

²³ Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ufficio federale di statistica (UST) (2018).

Le persone immigrate nel quadro dell'ALC – soprattutto dall'Europa meridionale e orientale – corrono un rischio maggiore di cadere in disoccupazione rispetto agli Svizzeri²⁴, soprattutto per il fatto che sono più sovente attive in categorie e professioni con una disoccupazione più elevata per motivi congiunturali o strutturali. Si tratta spesso di impieghi stagionali: a causa della situazione giuridica i lavoratori stagionali possono essere reclutati soltanto nello spazio dell'UE/AELS e non più in Stati terzi. Il rischio di disoccupazione tocca dunque in maggior misura le persone immigrate nel quadro dell'ALC. Negli ultimi anni, d'altro canto, si è registrato anche un certo fabbisogno di forza lavoro per attività non qualificate che è stato soddisfatto reclutando anche nello spazio dell'UE/AELS, visto che la manodopera indigena non bastava.

Il maggiore rischio di disoccupazione per i cittadini di determinati Stati UE, riconducibile alla loro maggiore presenza nelle attività stagionali si rispecchia anche nel bilancio dell'AD: nel 2016 i cittadini dell'UE/AELS hanno versato il 24,4 per cento dei contributi AD e hanno percepito il 31 per cento delle indennità di disoccupazione. I cittadini svizzeri hanno versato il 70,4 per cento dei contributi AD ma hanno percepito soltanto il 55 per cento delle indennità di disoccupazione. Ciò rispecchia il fatto che in ragione della loro situazione occupazionale gli Svizzeri sono confrontati a un rischio di disoccupazione nettamente inferiore alla media. I cittadini di Stati terzi hanno partecipato ai contributi per il 5,2 per cento e riscosso il 14 per cento delle indennità di disoccupazione.

Assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS)

Per quanto riguarda l'AVS, i dati del 2017 mostrano che i cittadini stranieri contribuiscono in modo determinante a finanziare e garantire queste opere sociali. I cittadini dell'UE/AELS versano il 25,8 per cento dei contributi mentre ne percepiscono soltanto il 16 per cento. Senza l'immigrazione dall'UE/AELS, il risultato di ripartizione dell'AVS si sarebbe rivelato negativo già nel 2009. A lungo termine, i versamenti di contributi legittimamente naturalmente anche dei diritti di rendita, che devono essere assunti dall'AVS.

Assicurazione per l'invalidità (AI)

Gli stranieri non percepiscono maggiori prestazioni AI degli Svizzeri. Tra le persone che si annunciano all'AI gli stranieri sono leggermente sovra rappresentati rispetto agli Svizzeri (2016: 1,05 % vs. 1,10 %), ma ciò non significa che ricorrano maggiormente alle prestazioni:

- nel 2017 sono state percepite 249 200 rendite d'invalidità, di cui il 71 per cento da cittadini svizzeri. La quota di stranieri tra le rendite AI ammonta dunque al 29 per cento;
- nel 2017, le rendite hanno costituito il 60 per cento del volume di spese dell'AI, di cui il 77 per cento è andato a Svizzeri e il 23 per cento a stranieri²⁵.

²⁴ Nel 2018 il tasso di disoccupazione dei cittadini dell'UE/AELS ammontava al 4,2 % quello dei cittadini svizzeri all'1,9 % e quello dei cittadini di Stati terzi al 6,0 %.

²⁵ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) (2018).

L'ALC non ha causato un aumento del numero di persone che percepiscono una rendita AI: dopo un massimo registrato nel 2015, dal 2011 il numero di rendite è diminuito progressivamente per tutte le nazionalità. La tendenza alla decrescita è più forte presso i cittadini dell'UE/AELS che presso gli Svizzeri²⁶.

Aiuto sociale

L'aiuto sociale costituisce l'ultima rete di sicurezza nel sistema assicurativo sociale della Svizzera e compete in linea di principio ai Cantoni e ai Comuni. I cittadini dell'UE/AELS hanno in linea di principio il diritto di chiedere prestazioni dell'aiuto sociale e, se dispongono di un permesso di soggiorno o di domicilio, vanno trattati allo stesso modo dei cittadini svizzeri. Sono per contro esplicitamente escluse dal diritto all'aiuto sociale le persone che soggiornano in Svizzera ai soli fini della ricerca di un impiego (art. 29a LStrI). Anche le restanti persone prive di un'attività lucrativa (pensionati, studenti, ecc.) che hanno diritto al soggiorno in virtù dell'ALC, devono disporre di risorse finanziarie sufficienti per soggiornare in Svizzera. Se percepiscono un aiuto sociale possono perdere il diritto di soggiorno.

Nel 2016, la quota di svizzeri che hanno ricorso all'aiuto sociale era del 2,3 per cento, quella dei cittadini dell'UE/AELS del 3 per cento e quella degli stranieri in generale del 6,3 per cento²⁷.

2.3.5 Altri settori

L'immigrazione ha contribuito in modo determinante alla crescita demografica in Svizzera, che a sua volta comporta un aumento dell'utilizzo dell'infrastruttura, del consumo energetico e del traffico. La crescita demografica costituisce però soltanto uno dei fattori e delle condizioni quadro che hanno provocato questi cambiamenti. Nei settori in questione sono già state adottate diverse misure volte a preparare il nostro Paese alle future e mutevoli condizioni quadro.

Mercato dell'alloggio

La domanda di alloggi dipende dall'evoluzione economica generale, salariale e demografica nonché dal clima di fiducia dei consumatori.

Si può affermare che dall'introduzione della libera circolazione delle persone sono state registrate sia fasi caratterizzate da una scarsa offerta sul mercato immobiliare che fasi, come quella attuale, caratterizzate da una sovrabbondanza (nonostante le differenze regionali). In determinati luoghi una crescita demografica può generare tensioni sul mercato dell'alloggio, mentre in altri può essere molto auspicabile per impedire che tanti immobili restino vuoti.

Negli ultimi 40 anni, la superficie abitativa media occupata per persona è chiaramente aumentata. Da un'analisi fondata su tipologie di calcolo il più possibile comparabili è risultato un aumento per decennio di 5 m² tra il 1980 e il 2000 e di 2 m² tra il 2000 e il 2012.

²⁶ Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ufficio federale di statistica (UST) (2018), pag. 30.

²⁷ Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ufficio federale di statistica (UST) (2018), pag. 36 seg.

Il fatto che dal 2000 la superficie abitativa non registri più un aumento così marcato e sia stabile dal 2012 ha cause diverse. Negli ultimi anni, tra l'altro, la superficie abitativa dei nuovi appartamenti per numero di stanze è nuovamente diminuita. Rispetto a periodi precedenti sono state inoltre costruite meno case unifamiliari, in termini relativi e assoluti, forse anche in seguito alla nuova legge sulla pianificazione del territorio.

Traffico

Un sistema di trasporto funzionante è centrale per la popolazione e l'economia svizzera. In passato i fattori importanti che hanno determinato l'incremento della mobilità sono stati, oltre alla crescita demografica ed economica, i cambiamenti strutturali quali il potenziamento dell'infrastruttura e delle offerte di trasporto, la diminuzione dei prezzi dell'energia, una maggiore ripartizione del lavoro a livello nazionale e internazionale nonché una separazione più marcata tra abitazione, lavoro, negozi e tempo libero.

Dallo scenario di riferimento (sviluppi di base come in passato, ma anche tendenze quali l'invecchiamento della società o nuove forme di lavoro) illustrato nelle Prospettive di traffico 2040 dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)²⁸ emerge che le prestazioni annuali di trasporto aumenteranno del 25 per cento tra il 2010 e il 2040 e passeranno a 145 miliardi di passeggeri-chilometro. Per quanto riguarda il traffico merci, nel medesimo periodo le tonnellate trasportate aumenteranno del 37 per cento e passeranno a 37 miliardi di tonnellate-chilometro.

Al fine di gestire l'aumento del traffico è necessario potenziare ulteriormente il traffico viario e i trasporti pubblici. La creazione di due fondi speciali per investimenti (Fondo per l'infrastruttura ferroviaria [FIF] e Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato [FOSTRA]) ha creato una base solida e sostenibile per il finanziamento dell'infrastruttura del traffico d'importanza nazionale nel prossimo futuro. Non è tuttavia opportuno affrontare la crescita del traffico soltanto potenziando l'infrastruttura. La Confederazione intende dunque ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura esistente mediante ulteriori misure mirate.

Energia

A breve termine, il consumo energetico è influenzato soprattutto dalle condizioni climatiche: nel corso di un inverno particolarmente freddo il consumo di energia aumenta per il riscaldamento. A lungo termine, invece, l'aumento del consumo energetico dipende dall'evoluzione dei prezzi dell'energia, dal progresso tecnologico (incremento dell'efficienza energetica) nonché da misure politiche volte a ridurre il consumo (Strategia energetica 2050). Anche l'evoluzione economica generale e la crescita demografica possono costituire fattori che influenzano il consumo energetico, così come i valori da questi dedotti (p. es. le superfici di riferimento energetico o il numero di automobili).

Gli studi sistemici effettuati recentemente dall'Ufficio federale dell'energia (UFE) e dalla Commissione federale dell'energia elettrica²⁹ includono nell'analisi anche la situazione vigente nei Paesi che riforniscono la Svizzera d'elettricità. Ne emerge che

²⁸ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) (2016).

²⁹ Ufficio federale dell'energia (UFE) (2017).

l'approvvigionamento energetico della Svizzera dovrebbe essere garantito fino almeno al 2025.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa chiede un'immigrazione di stranieri in Svizzera *senza* libera circolazione delle persone e che nessun nuovo trattato internazionale accordi la libera circolazione delle persone. Concretamente chiede che il Consiglio federale conduca negoziati affinché l'ALC cessi di essere in vigore entro dodici mesi dall'accettazione dell'iniziativa e che, se tale obiettivo non è raggiunto, denunci l'ALC nei 30 giorni successivi.

Dal punto di vista dei promotori dell'iniziativa, l'introduzione della libera circolazione delle persone ha avuto ripercussioni per lo più negative, in particolare nei settori di cui al numero 2.3. Accusano inoltre il Consiglio federale e il Parlamento di non aver attuato l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» con l'introduzione dell'obbligo di annunciare i posti vacanti (cfr. n. 6.1)³⁰.

3.2 Tenore della normativa proposta

3.2.1 Articolo 121b D-Cost.

L'iniziativa intende introdurre nella Costituzione federale il nuovo articolo 121b «Immigrazione senza libera circolazione delle persone».

Il capoverso 1 della disposizione costituzionale proposta stabilisce che la Svizzera disciplina autonomamente l'immigrazione degli stranieri. La rubrica e il capoverso 2 chiariscono che in futuro il sistema d'ammissione degli stranieri non comprenderà la libera circolazione delle persone.

Il capoverso 2 dispone che non possono essere conclusi nuovi trattati internazionali e assunti altri nuovi obblighi internazionali che accordino la libera circolazione delle persone a cittadini stranieri. In tal modo s'intende impedire la conclusione di trattati che accordano la libera circolazione delle persone dopo l'accettazione dell'iniziativa.

Secondo *il capoverso 3*, i trattati internazionali e gli altri obblighi internazionali in vigore non possono essere adeguati o estesi in modo tale da contraddire ai capoversi 1 e 2.

3.2.2 Articolo 197 numero 12 Cost.

Secondo *il capoverso 1*, il Consiglio federale deve condurre con l'UE negoziati affinché l'ALC cessi di essere in vigore entro dodici mesi dall'eventuale accettazione dell'iniziativa.

Il capoverso 2 stabilisce che se tale obiettivo non è raggiunto per via negoziale, il Consiglio federale deve denunciare l'ALC nei 30 giorni successivi.

3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa

In linea di principio, analogamente a quella delle disposizioni di legge e di ordinanza, l'interpretazione delle norme costituzionali deve partire dal tenore delle stesse (interpretazione letterale). Se il testo è oscuro o dà adito a diverse interpretazioni, occorre

³⁰ Argomenti del comitato dell'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)», pag. 4 (non disponibile in italiano)

cercare la sua reale portata considerando altri elementi interpretativi quali, in particolare, la genesi della norma (interpretazione storica) e il suo scopo (interpretazione teleologica). È inoltre importante il significato che la norma assume in relazione con altre disposizioni (interpretazione sistematica). L'interpretazione di una legge, così come della Costituzione, non si basa su un criterio principale o addirittura unico. I criteri vanno considerati nel loro insieme e nel singolo caso occorre ponderare quale metodo (o combinazione di metodi) sia più adatto a rendere il senso della norma costituzionale da interpretare (cosiddetto pluralismo di metodi).

Rapporto con gli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. BV

In caso di accettazione dell'iniziativa per la limitazione, l'articolo 121a Cost. rimarrebbe nella Costituzione immutato. Da un confronto tra gli articoli 121a Cost. e 121b D-Cost. sono emersi doppietti e differenze, mostrando che l'accettazione dell'iniziativa non faciliterebbe un'interpretazione coerente (armonizzante) degli articoli 121a Cost. nonché 121b D-Cost.

L'articolo 121 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza legislativa generale nel diritto in materia di stranieri. Gli articoli 121a Cost. e 121b D-Cost. disciplinano i modi in cui la Confederazione deve far uso della suddetta competenza legislativa per regolare l'immigrazione. Mentre l'articolo 121a Cost. prevede un sistema di regolazione dell'immigrazione basato su tetti massimi e contingenti, l'articolo 121b D-Cost. intende impedire che l'immigrazione sia regolata mediante un sistema di libera circolazione con singoli Stati.

Il tenore del primo capoverso dell'articolo 121b D-Cost. (la Svizzera *disciplina* autonomamente l'immigrazione) e quello dell'articolo 121a Cost. (la Svizzera *gestisce* autonomamente l'immigrazione) sono pressoché identici. Rispetto a «disciplina», il termine «gestisce» implica un controllo e un'autonomia maggiori.

Anche il tenore dell'articolo 121b capoverso 2 D-Cost. è paragonabile a quello dell'articolo 121a capoverso 4 Cost.: secondo il testo dell'iniziativa, infatti, «non possono essere conclusi (nuovi) trattati internazionali (o assunti altri nuovi obblighi internazionali) che accordino una libera circolazione delle persone a cittadini stranieri», mentre secondo il vigente articolo 121a capoverso 4 «non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo». L'iniziativa aggiunge la precisazione che si tratta di «accordare la libera circolazione delle persone».

Le disposizioni transitorie delle due iniziative presentano per contro differenze sostanziali: l'articolo 197 numero 12 capoverso 1 D-Cost. (iniziativa per la limitazione) chiede che siano condotti negoziati con l'UE affinché l'ALC «cessi di essere in vigore» entro dodici mesi. Secondo il vigente articolo 197 numero 11 capoverso 1 Cost., invece, i trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere «rinegoziati e adeguati» entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni. Nel quadro dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., il nostro Consiglio ha già condotto pertinenti colloqui che però non hanno condotto ad alcun risultato concreto. Malgrado gli intensi sforzi profusi dalla Svizzera (così come dal

Regno Unito prima della votazione sulla BREXIT), l'UE non si è mostrata disposta³¹ a rinegoziare la libera circolazione delle persone.

In particolare, l'iniziativa per la limitazione si spinge oltre rispetto agli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. in quanto obbliga il Consiglio federale a denunciare l'ALC nei 30 giorni successivi se l'obiettivo di cui sopra, ossia che l'ALC «cessi di essere in vigore», non è raggiunto mediante i negoziati con l'UE. L'iniziativa sull'immigrazione di massa e il diritto costituzionale vigente non specificano cosa succederà se i negoziati con l'UE falliscono, come è stato il caso finora. In questo caso l'iniziativa obbliga esplicitamente il Consiglio federale a denunciare l'ALC entro i 30 giorni successivi.

Art. 121b cpv. 1 D-Cost.

Questa disposizione prevede che la Svizzera disciplini autonomamente l'immigrazione degli stranieri. Dalla rubrica e dall'articolo 121b capoverso 2 D-Cost. emerge che tale disciplinamento autonomo comprende un sistema di ammissione *senza libera circolazione delle persone*, unilaterale e indipendente dalla volontà di un'altra parte dell'accordo. La disposizione interessa inoltre soltanto gli stranieri che intendono entrare in Svizzera per la prima volta. Un disciplinamento autonomo non esclude però che la Svizzera accordi una posizione privilegiata in materia di ammissione a determinati Paesi e in un quadro ben definito, a condizione che non sia concessa la libera circolazione delle persone.

Per il resto, la disposizione ha un carattere programmatico. Come nel caso dell'articolo 121a Cost., vanno interpretati i termini di «immigrazione» e «disciplinamento [regolazione] autonomo/a». Si parla di immigrazione quando singole persone o gruppi di persone abbandonano il proprio domicilio per soggiornare durevolmente o perlomeno per un periodo di una certa durata in un altro luogo. Non si tratta di immigrazione se il soggiorno dura meno di un anno o nel caso dei frontalieri, che mantengono il loro domicilio all'estero.

Art. 121b cpv. 2 D-Cost.

Questa disposizione illustra con quali mezzi s'intende conseguire l'obiettivo di cui all'articolo 121b capoverso 1 D-Cost., ossia il disciplinamento autonomo: il capoverso 2 mira a impedire che a stranieri sia accordato il diritto di circolare liberamente in Svizzera («libera circolazione delle persone»). Secondo l'iniziativa non possono essere conclusi nuovi trattati internazionali o assunti altri nuovi obblighi internazionali che accordino tale diritto a cittadini di altri Stati partner dell'accordo. In considerazione del divieto di «*concludere nuovi trattati internazionali*», il divieto di «*assumere altri nuovi obblighi internazionali*» avrà probabilmente un'importanza propria assai limitata. Non è infatti possibile assumere (attivamente) obblighi che risultano da principi giuridici generali o dal diritto consuetudinario internazionale. Nella prassi occorrerebbe determinare in ogni caso cosa si intenda concretamente con «assumere» (in tedesco «Eingehen», in francese «contracter»). L'espressione «libera circolazione delle persone» designa soprattutto la libertà di risiedere e lavorare in un altro Stato dell'accordo. In questo ambito sono di centrale importanza i diritti di intraprendere

³¹ Cfr. la risposta dell'UE del 4 luglio 2014. Consultabile all'indirizzo: www.europa.admin.ch > Accordi bilaterali > Visione generale > Accordi bilaterali I (1999) > Libera circolazione delle persone > Risposta dell'UE alla domanda della Svizzera concernente la revisione dell'ALC (in inglese)

un'attività lucrativa (libera circolazione dei lavoratori), di avviare un'attività indipendente o di soggiornare in uno Stato parte se si dispone di risorse finanziarie sufficienti. La libera circolazione delle persone comprende inoltre (perlomeno secondo l'ALC) in particolare anche un diritto di soggiorno per la prestazione di servizi d'entità limitata, il riconoscimento reciproco dei diplomi professionali, il coordinamento dei sistemi di assicurazioni sociali nonché l'equiparazione dei propri cittadini per quanto riguarda la concessione di prestazioni sociali e il diritto di acquistare terreni.

I trattati bilaterali di domicilio, per contro, non rientrano nella libera circolazione delle persone in quanto non mirano a liberalizzare la circolazione delle persone ma prevedono unicamente determinate agevolazioni per acquisire il domicilio. Neanche gli accordi di libero scambio, che facilitano l'ammissione per la prestazione di servizi per determinate attività qualificate (trasferimenti di quadri), accordano la libera circolazione delle persone ai sensi del capoverso 2. La Svizzera continuerebbe a poter concludere accordi di questo tipo.

Art. 121b cpv. 3 D-Cost.

Mentre l'articolo 121b capoverso 2 D-Cost. si riferisce a *nuovi* trattati internazionali e a *nuovi* obblighi internazionali, questa disposizione contempla i trattati e obblighi *già in vigore*, che non possono essere adeguati o estesi in modo tale da contraddire i capoversi 1 e 2 accordando la libera circolazione delle persone.

Art. 197 n. 12 cpv. 1 D-Cost.

Questa disposizione stabilisce che il Consiglio federale deve condurre negoziati affinché l'ALC cessi di essere in vigore entro dodici mesi dall'accettazione dell'iniziativa. Questo termine dà alla Svizzera la possibilità di accordarsi con l'UE sul proseguimento degli Accordi bilaterali I e di disciplinare le ripercussioni della fine della validità degli accordi se i negoziati non dovessero giungere in porto. In questo contesto potrebbe essere anche negoziata in particolare la clausola ghigliottina dei diversi trattati. Nel caso in cui venisse concordata una soluzione con l'UE affinché l'ALC cessi di essere in vigore, la clausola ghigliottina non verrebbe applicata. Dalle esperienze maturate finora, tuttavia, è irrealistico ipotizzare un'estinzione dell'ALC o un'abrogazione della clausola ghigliottina per via negoziale (cfr. n. 4.2.5).

Art. 197 n. 12 cpv. 2 D-Cost.

Se l'obiettivo di negoziare con l'UE affinché l'ALC cessi di essere in vigore non può essere conseguito entro il termine fissato all'articolo 197 numero 12 capoverso 1 D-Cost., scatta il mandato di denuncia sancito nel capoverso 2 della disposizione transitoria. La disposizione designa pure l'organismo federale autorizzato (e tenuto) a ciò, ossia il Consiglio federale. Un assenso del Parlamento o addirittura del Popolo votante alla denuncia dell'ALC non è previsto. L'ALC e gli altri Accordi bilaterali I cesserebbero dunque di essere in vigore sei mesi dopo.

4 Valutazione dell'iniziativa

Nella seguente valutazione sono tra l'altro esposte le ripercussioni che l'accettazione dell'iniziativa avrebbe sull'economia svizzera e sulle relazioni bilaterali con l'UE. Il numero 5 illustra l'importanza dell'immigrazione alla luce dell'evoluzione demografica e del cambiamento strutturale, tra l'altro conseguente alla digitalizzazione. Nel numero 6 sono presentate pertinenti misure già adottate nonché supplementari. In tal modo l'iniziativa è inserita in un contesto più completo.

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

L'iniziativa chiede che la politica svizzera in materia di ammissione di stranieri sia ridefinita fundamentalmente. Intende revocare o denunciare l'ALC e impedire la conclusione di nuovi trattati internazionali che accordano la libera circolazione delle persone. L'ALC è fondamentale per l'economia svizzera e per la sicurezza dei posti di lavoro. Consente alle imprese di ricorrere in modo flessibile e poco burocratico a un'ampia riserva di lavoratori in Europa e in passato ha fornito un contributo determinante a risolvere i problemi legati alla mancanza di forza lavoro. Tra i sette Accordi bilaterali I conclusi con l'UE, l'ALC è quello che esplica il maggiore effetto sull'economia. Il suo abbandono comporterebbe quindi ingenti costi³².

Il nostro Consiglio non nega che l'immigrazione connessa alla crescita economica comporta delle sfide. Ha pertanto deciso di continuare a garantire la competitività della manodopera, in particolare quella anziana, già presente sul territorio e di integrare maggiormente nel mercato del lavoro determinati gruppi di stranieri autorizzati a soggiornare in Svizzera. Prevede inoltre di introdurre, quale meccanismo di ammortizzazione sociale, una prestazione transitoria per lavoratori più anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità e si trovano in una situazione finanziaria modesta (cfr. n. 6.2).

A causa dell'evoluzione demografica e della digitalizzazione, la Svizzera dipenderà anche in futuro dalla possibilità di reclutare all'estero la forza lavoro mancante, in particolare quella qualificata, per completare il potenziale già residente nel Paese. In questo ambito la Svizzera si trova in concorrenza con altri Stati occidentali confrontati con sviluppi simili, il che renderà probabilmente più difficile il reclutamento di lavoratori qualificati da questi Stati. La revoca dell'ALC richiesta dall'iniziativa e il divieto generale di concludere nuovi trattati internazionali che accordano la libera circolazione delle persone ridurrebbe drasticamente la riserva di forza lavoro e porrebbe l'economia e la società svizzera dinanzi a difficili sfide.

Se, in seguito all'accettazione dell'iniziativa, la Svizzera dovesse denunciare l'ALC poiché non è stata trovata una soluzione consensuale in merito alla sua revoca, in base alla clausola ghiagliottina anche gli altri Accordi bilaterali I cesserebbero automaticamente di essere in vigore sei mesi dopo il ricevimento della notifica della denuncia, mettendo fundamentalmente in discussione le relazioni bilaterali della Svizzera con l'UE.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Abbandono dell'ALC

L'iniziativa per la limitazione chiede esplicitamente che l'ALC cessi di essere in vigore o che sia denunciato.

In caso di accettazione dell'iniziativa, con lo scadere dei termini previsti all'articolo 197 n. 12 d-Cost. le disposizioni della LStrI relative all'ammissione e al soggiorno di cittadini di Stati terzi verrebbero applicate anche ai cittadini dell'UE/AELS (cfr. n. 4.2.5).

³² BAK Basilea (2015): «Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft», Ecoplan (2015): «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I – Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell»

Ripercussioni economiche

L'ALC è una componente centrale degli Accordi bilaterali con l'UE ed è molto importante per le strette relazioni economiche tra il nostro Paese e l'UE. Il rapporto della Segreteria di Stato per l'economia (SECO) «Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I» del 2015 evidenzia l'importanza economica dell'ALC: un contingentamento dell'immigrazione riduce l'offerta di posti di lavoro e rende più costoso il processo di reclutamento. L'aumento dei costi per le imprese riduce la produttività e la competitività internazionale. Questi fattori si ripercuotono sull'intera prestazione economica. Il solo abbandono dell'ALC comporterebbe nel 2035 una riduzione del PIL che oscilla tra il 3 e il 4,5 per cento rispetto allo scenario di riferimento.

L'apertura del mercato del lavoro svizzero nei confronti degli Stati dell'UE/AELS ha permesso al nostro Paese di conseguire negli ultimi anni una crescita economica e occupazionale superiore alla media. L'aumento della domanda di beni e servizi elvetiche conseguente all'entrata in vigore dei Bilaterali I ha potuto essere soddisfatto grazie alla disponibilità di manodopera garantita dall'ALC. L'immigrazione ha avuto un impatto stabilizzante sulla congiuntura interna svizzera anche nelle fasi di recessione e durante la crisi finanziaria del 2009, esplicando in tal modo un effetto positivo pure sul tasso di occupazione. Negli ultimi anni ha promosso soprattutto il consumo privato e l'edilizia.

Uno studio³³ commissionato da Swissmem per l'industria metalmeccanica ed elettrica conferma l'importanza dell'ALC per questi settori: secondo il sondaggio effettuato nel quadro dello studio, nell'ambito dell'ALC sono prioritari lo scambio di manodopera tra la Svizzera e l'UE e il conseguente miglioramento della disponibilità di manodopera nelle imprese. Tre quarti delle imprese intervistate hanno affermato di poter impiegare lavoratori qualificati idonei grazie all'ALC. Pressoché la metà delle imprese ha aumentato la propria capacità d'innovazione mediante assunzioni strategiche. Nel complesso, l'ALC ha permesso di ottimizzare anche i processi aziendali generali nel settore del personale.

Oggi l'immigrazione nel quadro della libera circolazione delle persone risponde pertanto in ampia misura alle esigenze del mercato del lavoro, sia quantitativamente che qualitativamente. La disoccupazione e l'immigrazione nel quadro dell'ALC si sono inoltre evolute in direzioni diametralmente opposte: l'immigrazione è aumentata nelle fasi congiunturali positive con disoccupazione in calo ed è invece diminuita nelle fasi di crescita congiunturale debole o addirittura negativa con disoccupazione in aumento. La capacità di attirare lavoratori stranieri è inoltre importante nel contesto dell'invecchiamento demografico in quanto aumenta la quota di persone in età lavorativa.

In un sistema basato sul contingentamento dell'immigrazione, per le imprese il reclutamento di lavoratori qualificati sarebbe molto più complesso a livello amministrativo e le restrizioni quantitative all'ammissione le priverebbero della sicurezza necessaria nell'ambito della pianificazione. In caso di accettazione dell'iniziativa, la piazza economica svizzera perderebbe attrattiva, il che comporterebbe una diminuzione della produttività e della crescita e, di conseguenza, una perdita duratura di posti di lavoro nonché un aumento della disoccupazione strutturale.

³³ BAK Basilea (2015): «Die Auswirkungen der bilateralen Verträge auf die Unternehmen der MEM-Industrie».

L'ALC, per di più, offre ai cittadini svizzeri le medesime opportunità e un accesso paritario al mercato interno del lavoro dell'UE nonché la possibilità di acquisire un domicilio nell'UE a condizioni agevolate. Circa l'11 per cento della popolazione svizzera abita all'estero. A fine 2018 gli Svizzeri all'estero erano 760 200, oltre il 62 per cento dei quali vive in Europa, principalmente in Francia, Germania e Italia³⁴. In caso di denuncia dell'ALC, l'accesso ai mercati del lavoro dell'UE non sarebbe più garantito.

4.2.2 Messa a rischio dei Bilaterali I

L'ALC fa parte dei sette Accordi bilaterali I. È giuridicamente connesso agli altri sei accordi dalla clausola ghigliottina. Nel caso di una denuncia dell'ALC, anche gli altri sei accordi – ostacoli tecnici al commercio, appalti pubblici, agricoltura, trasporti terrestri, trasporto aereo e ricerca³⁵ – cesserebbero automaticamente di applicarsi sei mesi dopo il ricevimento della notifica relativa alla denuncia (art. 25 par. 4 ALC). Ciò metterebbe fondamentalmente in discussione non soltanto l'attualmente privilegiato accesso dell'economia svizzera al mercato interno dell'UE, ma anche le relazioni bilaterali con l'UE.

Reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità

L'Accordo del 21 giugno 1999³⁶ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (MRA) mira a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio. La parificazione delle prescrizioni in materia di prodotti e l'equipollenza delle prescrizioni riconosciuta contrattualmente tramite l'MRA ha permesso di ridurre sensibilmente l'onere amministrativo delle imprese che esportano verso l'UE o che importano dall'UE. Per quanto riguarda l'accesso degli attori dell'economia svizzera al mercato dell'UE l'accordo comporta pure altre agevolazioni: per essi vigono per lo più le medesime condizioni che per i loro concorrenti europei. Essi sono, ad esempio, esentati dall'obbligo di disporre di un mandatario nell'UE. Le imprese beneficiano pertanto di costi e tempi d'attesa minori per la commercializzazione dei loro prodotti in tutta Europa. Al di là di ciò, i consumatori beneficiano di una gamma di prodotti potenzialmente più ampia e di prezzi inferiori: i prodotti omologati nell'UE possono essere distribuiti anche in Svizzera senza ulteriore certificazione.

Nel 2017 i 20 settori rientranti nel campo d'applicazione dell'MRA costituivano oltre i due terzi del commercio di prodotti industriali tra la Svizzera e l'UE, con un volume d'esportazione verso l'UE di quasi 75 miliardi di franchi e un volume d'importazione dall'UE di oltre 73 milioni di franchi. Queste cifre includono anche i prodotti farmaceutici e chimici, per i quali l'Accordo copre solo una parte della valutazione della

³⁴ Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) (2019)

³⁵ Attualmente, nel settore della ricerca vige l'Accordo del 5 dicembre 2014 di cooperazione scientifica e tecnologica tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica che associa la Confederazione Svizzera al programma quadro di ricerca e innovazione - Orizzonte 2020 e al programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica che integra Orizzonte 2020, e che disciplina la partecipazione della Confederazione Svizzera alle attività condotte dall'impresa comune «Fusion for Energy» per la realizzazione di ITER, RS **0.424.11**. L'art. 13 par. 4 del suddetto accordo stabilisce la connessione con l'ALC e la sua denuncia.

³⁶ RS **0.946.526.81**

conformità («Buone prassi di fabbricazione» e «Buone prassi di laboratorio»). Secondo le stime dell'industria, il solo riconoscimento delle ispezioni delle «Buone prassi di fabbricazione» permette alle imprese svizzere di risparmiare da 150 a 300 milioni di franchi all'anno. Già solo i fabbricanti svizzeri di dispositivi medici realizzano oltre il 90 per cento del loro volume d'affari mediante l'esportazione (nel 2017: 11,3 miliardi di franchi), la metà delle quali verso l'UE.

Appalti pubblici

L'Accordo del 21 giugno 1999³⁷ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici estende il campo d'applicazione dell'Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici e consente alle imprese svizzere ed europee di accedere a mercati supplementari nel campo degli appalti pubblici (p. es. appalti dei Comuni o nei settori del traffico ferroviario e dell'approvvigionamento energetico). Considerati gli ingenti mercati in materia di appalti pubblici dell'UE, questo ulteriore accesso al mercato offre opportunità per l'industria d'esportazione e per il settore dei servizi nonché nuove prospettive per la creazione o il mantenimento dell'attività economica e dei posti di lavoro in Svizzera.

Ricerca

L'Accordo del 25 giugno 2007³⁸ sulla cooperazione scientifica e tecnologica tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e la Comunità europea dell'energia atomica dall'altra ha posto le basi per una cooperazione completa della Svizzera ai programmi quadro di ricerca dell'UE³⁹. Esso è importante per la piazza di ricerca e, indirettamente, l'economia svizzera in quanto contribuisce a garantirne l'eccellenza internazionale.

Trasporti terrestri e aerei

I due Accordi sul traffico aereo e terrestre⁴⁰ offrono alle imprese svizzere nuove opportunità commerciali in mercati precedentemente inaccessibili. Grazie ai suddetti accordi le imprese svizzere del settore possono attivarsi più facilmente sul mercato europeo e sfruttare potenziali economie di scala. Gli accordi migliorano i collegamenti, incrementano l'efficienza del trasporto di beni e agevolano l'accesso alle imprese svizzere attive nella progettazione e produzione. Un buon collegamento alla rete dei trasporti europea costituisce parimenti un importante presupposto per l'attrattiva della piazza svizzera. L'Accordo sui trasporti terrestri con l'UE ha inoltre assicurato contrattualmente la politica svizzera in materia di trasferimento dalla strada alla ferrovia nel transito alpino.

Agricoltura

³⁷ RS **0.172.052.68**

³⁸ RS **0.420.513.1**

³⁹ Dal 1° gennaio 2017 la Svizzera è pienamente associata all'ottavo programma quadro di ricerca, «Horizon 2020», dopo che per un certo periodo successivo all'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» vi aveva partecipato unicamente in veste di Paese parzialmente associato. La piena associazione ai programmi quadro di ricerca dell'UE consente agli attori della ricerca e dell'innovazione in Svizzera di essere coinvolti nelle reti internazionali e di partecipare alla competizione europea in materia di sussidi.

⁴⁰ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo, RS **0.748.127.192.68**; Accordo del 21 giugno 1999 fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, RS **0.740.72**.

L'Accordo del 21 giugno 1999⁴¹ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli agevola il commercio di prodotti agricoli tra la Svizzera e l'UE. Elimina ostacoli – sia tariffari (p. es. la liberalizzazione del commercio caseario) che non tariffari (p. es. il riconoscimento reciproco di prescrizioni sui prodotti) – al commercio di prodotti selezionati. Dal punto di vista tariffario prevede la liberalizzazione totale del mercato caseario e concessioni doganali reciproche in diversi settori (p. es. frutta e verdura, giardinaggio e specialità a base di carne). Dal punto di vista non tariffario prevede il riconoscimento reciproco di determinate prescrizioni tecniche in materia di prodotti fitosanitari, mangimi, sementi, agricoltura biologica, vino e bevande spiritose nonché di norme relative alla qualità della frutta e della verdura. L'allegato 11, chiamato «accordo veterinario», istituisce peraltro uno spazio veterinario tra la Svizzera e l'UE che consente l'eliminazione dei controlli vicendaevoli tra le parti previsti dal pertinente diritto. L'accordo tutela infine un elenco di denominazioni per derrate alimentari e prodotti agricoli (denominazione di origine protetta DOP e indicazione geografica protetta IGP) nel territorio della Svizzera e dell'UE. Offre al nostro Paese nuove opportunità di esportazione con i suoi principali partner commerciali: nel 2017 circa il 58 per cento dei prodotti agricoli esportati (per 5,6 miliardi di franchi) sono andati in Stati membri dell'UE e circa il 74 per cento delle importazioni agrarie proveniva dall'UE. Al contempo, i settori di produzione importanti per l'agricoltura svizzera, ad esempio quello dei cereali, del latte o della carne, continuano a beneficiare di una notevole protezione alla frontiera.

Ripercussioni economiche dell'abbandono dei Bilaterali I

Un accesso al grande mercato interno europeo ad un costo più basso possibile è di centrale importanza per la Svizzera. I Bilaterali I, entrati in vigore nel 2002, l'hanno considerevolmente agevolato, creando tra la Svizzera e l'UE in diversi settori condizioni simili a quelle vigenti nel mercato interno.

Il rapporto della Segreteria di Stato per l'economia (SECO) «Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I» del 2015 dimostra che l'abbandono dei Bilaterali I avrebbe ripercussioni molto negative per l'economia svizzera. Da una simulazione emerge che nel 2035 il PIL risulterebbe inferiore del 5 – 7 per cento rispetto allo scenario con i Bilaterali I. In meno di 20 anni l'abbandono dei Bilaterali I verrebbe a costare alla Svizzera quasi un intero ricavato annuale attuale, ossia 460 – 630 miliardi di franchi.

L'abbandono dei Bilaterali I comporterebbe modifiche sostanziali delle condizioni quadro economiche. Le ripercussioni per l'attrattiva della piazza svizzera e per la certezza giuridica sono solo parzialmente quantificabili a causa di problemi metodologici. In questo senso è lecito supporre che le ripercussioni economiche superino quelle stimate.

41 RS 0.916.026.81

4.2.3 Messa a rischio dei Bilaterali II

Vi è il rischio che oltre agli accordi direttamente interessati, l'UE metta in discussione ulteriori accordi con la Svizzera che ritiene connessi all'ALC, in particolare gli Accordi di associazione a Schengen e Dublino (AAS⁴² e AAD⁴³), ma anche altri⁴⁴.

Gli Accordi AAS e AAD (che non prevedono la clausola ghigliottina) non sono formalmente connessi con l'ALC e quindi la denuncia dell'ALC non comporterebbe automaticamente la loro fine. Ciononostante sussiste il rischio che, nel caso di una denuncia dell'ALC, l'UE metta in discussione i due accordi. Da un lato, questi ultimi sono elementi essenziali della via bilaterale, dall'altro, per l'UE la libera circolazione delle persone ha costituito un presupposto per l'associazione della Svizzera all'acquis di Schengen in occasione dei pertinenti negoziati condotti sulla sua associazione a Schengen e a Dublino. L'AAS e l'AAD integrano l'ALC in quanto agevolano il traffico turistico nello spazio Schengen. In ragione dell'interconnessione tra l'AAS e l'AAD, la denuncia dell'uno comporterebbe anche la fine dell'altro (art. 14 cpv. 2 AAD e art. 15 cpv. 4 AAS).

Ripercussioni economiche dell'abbandono dei Bilaterali I

La cooperazione Schengen contribuisce ulteriormente ad agevolare la mobilità sotto il regime della libera circolazione delle persone in quanto annulla i controlli alle frontiere interne e rafforza la sicurezza delle frontiere esterne dell'Europa. Ciò agevola il traffico turistico e la politica uniforme in materia di visti promuove il settore del turismo dato che i viaggiatori non devono più richiedere un visto separato per la Svizzera.

La cooperazione Schengen crea pure uno spazio europeo comune per la ricerca di persone, oggi indispensabile per il perseguimento penale. Il sistema d'informazione di Schengen registra annualmente, in Svizzera e all'estero, oltre 15 000 segnalazioni. La cooperazione Dublino è fondamentale per la politica svizzera in materia di asilo in quanto garantisce che una domanda d'asilo sia esaminata da un unico Stato associato e impedisce in tal modo che i richiedenti l'asilo siano spostati da uno Stato all'altro o che presentino una nuova domanda d'asilo in un altro Stato dopo che la prima è stata respinta, il che aumenterebbe l'onere amministrativo e aumenterebbe il numero di domande.

La Svizzera approfitta economicamente e finanziariamente dei Bilaterali I. Nel rapporto in adempimento del postulato 15.3896⁴⁵, a inizio 2018 il nostro Consiglio ha illustrato le ripercussioni economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino: l'abbandono della cooperazione Schengen/Dublino potrebbe costare all'ente pubblico fino a 220 milioni di franchi all'anno. Le risultanti lacune in materia di sicurezza non potrebbero essere compensate neanche con investimenti supplementari. In totale, l'abbandono di Schengen/Dublino potrebbe comportare per l'economia svizzera una perdita di reddito di fino a 11 miliardi di franchi.

⁴² RS **0.362.31**

⁴³ RS **0.142.392.68**

⁴⁴ P. es. gli accordi relativi a Europe creative, Erasmus e gioventù o Horizon Europe.

⁴⁵ Il rapporto è consultabile all'indirizzo www.parlament.ch > 15.3896 > Rapporto in risposta al postulato 15.3896.

4.2.4 Ripercussioni su altri accordi

La Svizzera è membro dell'Associazione europea di libero scambio AELS (European Free Trade Association, EFTA). L'iniziativa per la limitazione chiede esplicitamente la revoca o la denuncia dell'ALC, ma non la denuncia della Convenzione del 4 gennaio 1960⁴⁶ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). In caso di denuncia dell'ALC, tuttavia, non sarebbe possibile mantenere invariata l'associazione alla Convenzione AELS, dato che quest'ultima si basa fundamentalmente sugli accordi bilaterali della Svizzera con l'UE. L'immigrazione dagli Stati dell'AELS verso la Svizzera è esigua: nel 2018 si è trattato in totale di sole 385 persone, pari allo 0,3 per cento dell'intero volume di immigrati. Neanche il mantenimento della Convenzione AELS potrebbe minimamente compensare la perdita del bacino di manodopera dell'UE.

L'articolo 6 dell'Accordo quadro del 3 dicembre 2008 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine⁴⁷ sancisce la libera circolazione delle persone. L'accettazione dell'iniziativa avrebbe pertanto ripercussioni anche sulle disposizioni vigenti tra la Svizzera e il Liechtenstein.

In linea di massima, agli Stati membri dell'Organizzazione mondiale del commercio OMC (World Trade Organisation, WTO) non è accordata la libera circolazione delle persone. Il General Agreement on Trade in Services (GATS) è applicabile in linea di principio a tutti i principali settori di servizi e a tutte le forme di commercio internazionale con servizi. Nel caso dei quadri altamente qualificati e degli specialisti distaccati per periodi determinati in Svizzera da imprese estere il GATS prevede agevolazioni, soggette tuttavia alla riserva dei tetti massimi. Un certo numero di accordi di libero scambio conclusi dalla Svizzera con Stati esterni allo spazio dell'UE/AELS prevede che, in caso di un esaurimento dei contingenti, il distacco di quadri e specialisti non possa essere soggetto a tetti massimi. La cerchia di beneficiari di questa disposizione è però molto limitata e ha quindi un'esigua importanza numerica. L'accettazione dell'iniziativa non avrebbe pertanto ripercussioni in questo ambito.

4.2.5 Attuazione dell'iniziativa

L'iniziativa per la limitazione chiede che il nostro Consiglio si attivi in primo luogo per condurre negoziati con l'UE affinché l'ALC cessi di essere in vigore e che, se tali negoziati dovessero fallire, l'ALC sia denunciato (art. 197 n. 12 D-Cost.). Chiede inoltre che l'immigrazione di tutti gli stranieri – e dunque anche dei cittadini dell'UE/AELS – sia disciplinata conformemente alle prescrizioni del nuovo articolo 121b D-Cost. La LStrI, finora applicabile ai cittadini di Stati terzi in quanto base legale del diritto in materia di stranieri, varrebbe dunque anche per i cittadini dell'UE/AELS, e implicherebbe, in particolare, le seguenti conseguenze: la limitazione dell'immigrazione sotto forma di contingenti massimi (art. 20 LStrI), la priorità ai lavoratori indigeni (art. 21 LStrI) nonché la limitazione della concessione dei permessi a lavoratori qualificati (art. 23 LStrI).

⁴⁶ RS 0.632.31

⁴⁷ RS 0.360.514.2

L'iniziativa chiede tuttavia esplicitamente che la revoca dell'ALC sia decisa in modo consensuale mediante negoziati con l'UE. In caso di successo dei negoziati non entrebbe in gioco la clausola ghiottina (art. 25 par. 4 ALC) dato che la denuncia non sarebbe unilaterale.

L'iniziativa non si esprime in merito alla questione se ed eventualmente in che modo la Svizzera dovrebbe assicurare i Bilaterali I nel caso di una denuncia unilaterale dell'ALC. Per rispondere a questa domanda sono ipotizzabili due scenari.

Da un lato la Svizzera potrebbe tentare di evitare l'applicazione della clausola ghiottina per via negoziale, la quale, tuttavia, costituiva un presupposto vincolante stabilito dall'UE nell'ambito dei Bilaterali I per l'accesso della Svizzera al mercato interno europeo. La Svizzera aveva infatti già tentato, invano, di abrogare la clausola ghiottina prevista dai Bilaterali I; richiama questa categoricamente respinta dall'UE.

Dall'altro, la Svizzera potrebbe mirare a rinegoziare i Bilaterali I nel quadro degli eventuali negoziati relativi alla revoca dell'ALC. Come è emerso dalle esperienze maturate nel contesto dell'attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa è tuttavia irrealistico pensare che l'UE potrebbe adottare un mandato negoziale per questi due obiettivi (revoca dell'ALC o rinegoziazione dei Bilaterali I). L'UE continua a considerare la libera circolazione delle persone un presupposto fondamentale per l'accesso al mercato interno (le cosiddette 4 libertà fondamentali), come è pure risultato dai negoziati per la Brexit. Il termine di 12 mesi previsto dall'iniziativa per la limitazione per la conclusione dei negoziati potrebbe non essere sufficiente: il processo negoziale per i Bilaterali I era durato in totale cinque anni. Il problema temporale è risultato chiaramente anche dai negoziati relativi alla Brexit tra l'UE e il Regno Unito.

A causa dei termini di negoziazione e di denuncia molto brevi previsti dall'iniziativa per la limitazione e dall'ALC, la Svizzera correrebbe dunque un reale rischio di trovarsi senza alcun trattato. L'ALC e gli altri trattati rientranti nei Bilaterali I cesserebbero automaticamente di essere in vigore già dopo il ricevimento della notifica relativa alla denuncia, molto probabilmente senza che sia stato possibile concludere con l'UE disciplinamenti transitori in settori importanti per il nostro Paese.

4.2.6 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale

I costi che risulterebbero dall'abbandono dell'ALC, degli altri Bilaterali I e dei Bilaterali II sono illustrati ai numeri 4.2.1, 4.2.2 e 4.2.3 e supererebbero di gran lunga i costi supplementari per il reclutamento di manodopera risultanti dall'abbandono.

Uno studio⁴⁸ volto a misurare i costi della gestione del reclutamento di personale ha mostrato che nel 2011 l'ammissione, fortemente regolamentata e quantitativamente limitata, di cittadini di Stati terzi al mercato del lavoro svizzero è costata alle imprese svizzere complessivamente 9,7 milioni di franchi⁴⁹. Una parte importante dei costi legati al personale vanno ricondotti all'onere burocratico.

⁴⁸ Segreteria di Stato per l'economia (SECO) (2013), pag. 31segg.

⁴⁹ Per un'impresa svizzera, l'assunzione di un cittadino di uno Stato dell'UE/AELS costa meno di 30 franchi. L'assunzione di un cittadino di uno Stato terzo (esame del mercato del lavoro e contingentamento) costa parecchie volte di più (tra 600 e 900 CHF per una prima autorizzazione).

4.2.7 Entrata in vigore e diritto transitorio

Conformemente all'articolo 195 Cost., la Costituzione federale interamente o parzialmente riveduta entra in vigore con l'accettazione del Popolo e dei Cantoni. Il mandato negoziale volto a revocare l'ALC, sancito all'articolo 197 numero 12 capoverso 1 D-Cost. e della durata di dodici mesi, verrebbe di conseguenza attivato immediatamente dopo l'accettazione dell'iniziativa. Se i negoziati dovessero fallire, il nostro Consiglio dovrebbe denunciare l'ALC entro i 30 giorni successivi (art. 197 n. 12 cpv. 1 D-Cost.). Conformemente all'articolo 25 paragrafo 4 ALC, l'ALC e gli altri sei accordi dei Bilaterali I cesserebbero di applicarsi dopo sei mesi dal ricevimento della notifica relativa alla denuncia⁵⁰.

4.3 Difetti dell'iniziativa

L'iniziativa chiede che la Svizzera disciplini autonomamente l'immigrazione degli stranieri senza libera circolazione delle persone. Il Consiglio federale riconosce le sfide connesse all'immigrazione dallo spazio dell'UE/AELS e le affronta con diverse misure illustrate in dettaglio al numero 6. Poiché l'ALC è giuridicamente connesso con gli altri sei Accordi bilaterali I, la sua denuncia comporterebbe automaticamente l'annullamento dei Bilaterali I.

Come indicato nei numeri 4.2.1, 4.2.2 e 4.2.3, l'ALC e gli altri accordi bilaterali hanno un'importanza fondamentale per la Svizzera. Il solo abbandono dell'ALC causerebbe in meno di 20 anni una riduzione del PIL che oscilla tra il 3 e il 4,5 per cento rispetto allo scenario di riferimento. L'abbandono dei Bilaterali I ridurrebbe il PIL della Svizzera addirittura del 5-7 per cento. L'iniziativa mette fondamentalmente a rischio la via bilaterale, che è stata però avallata e suffragata dal Popolo in occasione di diverse votazioni.

La cura delle relazioni con l'UE e in particolare con gli Stati limitrofi costituisce infatti anche una delle priorità della strategia di politica estera 2016–2019.

5 Evoluzione demografica, digitalizzazione, cambiamento strutturale e immigrazione

L'immigrazione nel quadro dell'ALC interessa principalmente il mercato del lavoro e in passato ha contribuito in misura notevole ad accrescere la popolazione attiva e ad arginare il problema della carenza di manodopera qualificata (cfr. n. 2.3.1). La cessazione dell'applicabilità dell'ALC inasprirebbe notevolmente il problema della carenza di manodopera qualificata. Tenuto conto anche dell'evoluzione demografica nei Paesi occidentali, l'UE/AELS resta per la Svizzera il più grande bacino di manodopera qualificata. La progressiva digitalizzazione e la diminuzione della quota di persone in età lavorativa fanno sì che il fabbisogno della Svizzera in termini di manodopera estera qualificata continui a crescere, a complemento di un miglioramento delle qualifiche

⁵⁰ Al settore della ricerca è attualmente applicabile l'Accordo del 5 dicembre 2014 di cooperazione scientifica e tecnologica tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica che associa la Confederazione Svizzera al programma quadro di ricerca e innovazione - Orizzonte 2020 e al programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica che integra Orizzonte 2020, e che disciplina la partecipazione della Confederazione Svizzera alle attività condotte dall'impresa comune «Fusion for Energy» per la realizzazione di ITER, RS **0.424.11**; cfr. l'inizio del n. 4.2.2. L'art. 13 par. 4 del citato accordo stabilisce la connessione con l'ALC o la sua denuncia.

della manodopera nazionale. Un'immigrazione complementare, oltre a fornire al nostro Paese le competenze di cui ha bisogno e che scarseggiano sul mercato del lavoro nazionale, aumenta la quota di popolazione attiva. Affinché la Svizzera possa continuare a fronteggiare con successo il cambiamento strutturale, dovuto in prima linea alla digitalizzazione e all'evoluzione demografica, è quindi essenziale che il suo mercato del lavoro possa continuare ad assumere manodopera qualificata proveniente dai Paesi limitrofi. La presente iniziativa contrasta questa esigenza.

5.1 Conseguenze dell'evoluzione demografica

Indipendentemente dall'immigrazione, nei prossimi anni la popolazione svizzera subirà un chiaro invecchiamento: secondo lo scenario medio dell'Ufficio federale di statistica (UST) del 2015, la popolazione che ha raggiunto o supera i 65 anni passerà da 1,5 milioni (nel 2015) a 2,2 milioni nel 2030 e a 2,7 milioni nel 2045. Nello stesso periodo, la fascia d'età compresa tra i 20 e i 64 anni aumenterà in misura nettamente inferiore passando da 5,2 milioni nel 2015 a 5,5 milioni nel 2030 e a 5,6 milioni nel 2045. Si stima inoltre che anche il numero di bambini e di giovani al di sotto dei 20 anni subirà un aumento soltanto esiguo, passando da 1,7 milioni nel 2015 a 1,9 milioni nel 2030 e nel 2045. Le cause dell'invecchiamento della popolazione che si potrà osservare nei prossimi 30 anni sono riconducibili, da un lato, alla diminuzione del numero delle nascite negli ultimi decenni e, dall'altro, al fatto che la generazione del boom demografico (o del cosiddetto «*baby boom*»), nata o immigrata in Svizzera tra gli anni Cinquanta e Settanta, ha già raggiunto l'età del pensionamento o la o raggiungerà tra qualche anno. Il continuo allungarsi dell'aspettativa di vita, che permette a molte persone di raggiungere un'età avanzata, contribuisce altresì a invecchiare la popolazione. Considerato lo stallo del basso tasso di natalità e il continuo calo del tasso di mortalità dopo il 2045, la quota di persone anziane resterà alta anche quando, tra 50 anni circa, sarà scomparsa la generazione del *baby boom*. Si assisterà quindi a una trasformazione della struttura demografica, il che implica una costante riduzione della quota di persone in età lavorativa rispetto alla popolazione totale: se nel 2015 le persone d'età compresa tra i 20 e i 64 anni rappresentavano il 62 per cento rispetto alla popolazione totale, nel 2030 tale percentuale potrebbe passare al 58 per cento e al 55 per cento nel 2045⁵¹.

Il calo della popolazione attiva rappresenterà una sfida per la Svizzera anche in futuro. Attualmente l'evoluzione demografica è attenuata dall'immigrazione proveniente principalmente dagli Stati dell'UE/AELS. Occorre tuttavia sottolineare che considerato il cambiamento della struttura della popolazione in atto anche negli Stati dell'UE/AELS, potrebbe diventare più difficile assumere manodopera da questi Paesi. Dagli scenari di Eurostat⁵² emerge che nel 2080 la popolazione dell'UE registrerà un lieve aumento rispetto al 2016, ma che la quota delle persone in età lavorativa sarà nettamente inferiore. Nel 2016 per ogni persona anziana si registravano più di tre persone in età lavorativa; nel 2080, questo rapporto sarà verosimilmente inferiore a 2:1.

Primi risultati di un progetto di ricerca ancora in corso del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica, confermano che l'evoluzione demografica accentuerà la penuria di manodopera qualificata in Svizzera. Non tutti i settori saranno interessati in ugual misura da questo fenomeno, che andrà di fatto a colpire soprattutto i settori della

⁵¹ Ufficio federale di statistica (UST) (2015).

⁵² Eurostat (2017).

sanità, delle tecnologie informatiche e delle classiche attività artigianali nel settore della costruzione⁵³.

Negli ultimi decenni l'immigrazione è stata una componente importante della crescita della popolazione in Svizzera. Nei 15 anni precedenti l'entrata in vigore della libera circolazione delle persone (1987 – 2001), l'immigrazione netta ha generato in media una crescita annua della popolazione pari allo 0,4 per cento. Nello stesso periodo, la crescita naturale della popolazione (eccedenza di nascite) si aggirava attorno allo 0,3 per cento all'anno. In totale quindi la popolazione ha conosciuto una crescita annua pari allo 0,7 per cento. Nei 15 primi anni di libera circolazione delle persone (2002 – 2016), la crescita della popolazione è aumentata in media dell'1,0 per cento all'anno ed era caratterizzata, più che negli anni precedenti, da una forte immigrazione netta. L'importante eccedenza migratoria ha portato a una crescita media annua della popolazione pari allo 0,8 per cento. Nello stesso periodo, si è registrato un rallentamento della crescita naturale della popolazione.

La piramide delle età della popolazione residente straniera è molto diversa da quella degli Svizzeri. In quest'ultima domina la generazione del *baby boom*: la fascia di popolazione più consistente è quella delle persone attorno ai 50 anni d'età mentre le generazioni successive sono decisamente meno numerose. Gli immigrati, invece, sono fortemente rappresentati nella fascia d'età che va dai 30 ai 40 anni e nettamente sottorappresentati in quella delle persone più anziane.

Secondo gli scenari approntati dall'UST nel 2015, nei prossimi anni il volume di crescita della popolazione e l'evoluzione della popolazione in età lavorativa dipenderanno quasi esclusivamente dai flussi migratori durante questo periodo. L'immigrazione nel quadro dell'ALC si concentra fortemente sul mercato del lavoro e, finora, ha portato a un aumento della popolazione attiva svizzera, attenuando così il problema della scarsità di manodopera qualificata. Se l'ALC cesserà di essere in vigore, la Svizzera potrebbe avere maggiori difficoltà ad assumere manodopera qualificata all'estero – a complemento del potenziale nazionale – il che aggraverebbe le ripercussioni negative insite nell'evoluzione demografica per il mercato del lavoro svizzero.

5.2 Conseguenze della digitalizzazione e del cambiamento strutturale per il mercato del lavoro svizzero

La progressiva digitalizzazione e l'automatizzazione rappresentano un'opportunità, ma anche una sfida per le imprese e i lavoratori. L'economia svizzera dipende vieppiù da persone molto qualificate che ha finora potuto assumere, oltre che sul mercato nazionale, anche all'estero. D'altro canto si registra un calo della quota delle professioni che richiedono un livello medio di qualifiche e uno stallo di quelle che richiedono qualifiche basse.

Uno studio del 2017⁵⁴ mostra l'impatto del cambiamento strutturale degli ultimi 20 anni sui diversi settori del mercato del lavoro svizzero.

Tra il 1996 e il 2015 l'occupazione in Svizzera è aumentata del 19 per cento circa passando da 3,3 a quasi 4 milioni di equivalenti a tempo pieno. Questa crescita ha interessato esclusivamente il settore dei servizi. Il settore industriale è riuscito a mantenere il suo tasso d'occupazione, mentre il settore primario ha registrato un calo del

⁵³ Wunsch, Conny et al. (2019).

⁵⁴ Rütter Soceco (2017).

30 per cento. La Svizzera continua quindi la sua transizione verso una società dei servizi, peraltro comune a tutti i Paesi dell'OCSE.

Per quanto riguarda le professioni va precisato che sono fortemente aumentate quelle in ambito dirigenziale, le professioni universitarie e quelle qualificate non universitarie. Il calo degli impiegati amministrativi è direttamente riconducibile alla computerizzazione e alla digitalizzazione. Per quanto riguarda il livello delle qualifiche, si è registrato un forte spostamento dalle professioni mediamente qualificate a quelle altamente qualificate e uno stallo delle professioni poco qualificate. Lo sviluppo in Svizzera assomiglia quindi a quello in corso nei paesi dell'Europa settentrionale e occidentale, con la differenza che in Svizzera la quota occupazionale nell'ambito delle professioni scarsamente qualificate non è aumentata, mentre nei paesi di riferimento ha subito una lieve crescita. Lo sviluppo in Svizzera è quindi contrassegnato da un aumento delle esigenze in materia di qualifiche e competenze (il cosiddetto *upskilling*), piuttosto che da una polarizzazione.

Il cambiamento delle professioni e delle attività implica un aumento del livello delle qualifiche professionali (ovvero dei diplomi). Analizzando i cambiamenti nella struttura delle qualifiche, emerge che quest'ultima ha tenuto il passo con l'aumento del livello delle qualifiche spostandosi così massicciamente verso la manodopera altamente qualificata che è passata dal 22 per cento nel 1996 al 38 nel 2015. La forza lavoro mediamente qualificata è per contro passata dal 61 al 49 per cento e quella poco qualificata dal 17 al 13 per cento. Questa tendenza è riscontrabile in quasi tutti i settori.

Dalle analisi emerge anche che il sistema d'istruzione svizzero si trova in una buona posizione per far fronte agli sviluppi attuali e futuri del mercato del lavoro. Ciononostante, negli ultimi anni la manodopera qualificata nazionale non è bastata per soddisfare la forte domanda. L'immigrazione in Svizzera – a complemento dell'aggiornamento delle competenze della popolazione attiva residente – è pertanto stata imprescindibile per soddisfare il crescente fabbisogno di forza lavoro altamente qualificata e in parte molto specializzata.

Grazie all'ALC negli ultimi anni le imprese svizzere hanno potuto assumere all'estero la forza lavoro assente sul mercato del lavoro nazionale. Le persone immigrate nel quadro dell'ALC dispongono perlopiù di buone qualifiche, il che ha favorito la transizione dell'economia svizzera verso attività a forte valore aggiunto. Il raggiungimento di un equilibrio tra domanda e offerta sul mercato del lavoro dipenderà dalla capacità della Svizzera di prendere misure mirate per incoraggiare la popolazione attiva residente ad acquisire le competenze richieste in futuro. Occorrerà inoltre continuare ad attirare in Svizzera manodopera altamente qualificata per i settori con un fabbisogno molto elevato. In questo contesto va precisato che i Paesi occidentali sono confrontati a un'evoluzione demografica simile a quella della Svizzera, il che renderà più difficile assumere manodopera qualificata in questi Paesi.

5.3 Attuali misure legate alla digitalizzazione e al cambiamento strutturale

La digitalizzazione ha un forte impatto sul cambiamento strutturale e sulla crescita economica. Per un paese povero di risorse come la Svizzera è importante sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla digitalizzazione. L'economia elvetica deve quindi

essere ben posizionata per assicurare posti di lavoro e benessere nonché per far fronte alle sfide attuali e future.

Recentemente il nostro Collegio si è chinato sugli effetti della digitalizzazione sull'economia svizzera. Vanno citati il rapporto dell'11 gennaio 2017 sulle condizioni quadro dell'economia digitale, il rapporto dell'8 novembre 2017 sui rischi e sulle opportunità degli effetti della digitalizzazione sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro e il rapporto del 29 agosto 2018 sui risultati del sondaggio «test digitale»: analisi degli ostacoli normativi alla digitalizzazione⁵⁵. I rapporti giungono alla conclusione che la Svizzera si trova ben posizionata per sfruttare i vantaggi della svolta digitale. Il nostro Consiglio parte dal presupposto che la digitalizzazione – così come i precedenti progressi tecnologici – creerà nuove possibilità di occupazione e aumenterà i posti di lavoro in tutti i settori dell'economia.

Affinché la Svizzera possa sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla digitalizzazione, occorre migliorare ulteriormente le premesse, in primo luogo improntando l'istruzione alle competenze e alle conoscenze richieste dall'economia digitale e, in secondo luogo, continuando ad assicurare la flessibilità del mercato del lavoro svizzero, necessaria per sfruttare al meglio la svolta digitale. Nel contempo occorre proteggere i cittadini dai rischi sociali.

L'8 novembre 2017 il nostro Collegio ha deciso le seguenti misure:

Sviluppo del diritto delle assicurazioni sociali

Il DFI, in collaborazione con il DEFR, il DFGP e il Dipartimento federale delle finanze (DFE), è stato incaricato di presentare, entro la fine del 2019, un rapporto che valuti l'opportunità di flessibilizzare il diritto delle assicurazioni sociali e che illustri opzioni concrete. Lo scopo di un eventuale sviluppo del quadro giuridico è mantenere i punti forti dell'attuale prassi di qualifica dei lavoratori salariati o indipendenti migliorando nel contempo le condizioni quadro per la creazione di modelli di attività innovativi. Il rapporto deve altresì indicare come è possibile raggiungere questi obiettivi riducendo al minimo i rischi della precarizzazione e del trasferimento di oneri sulla collettività e sul bilancio federale. Il rapporto adempierà altresì i postulati 17.4087 del gruppo liberale radicale («Digitalizzazione. Un nuovo statuto professionale per il mercato del lavoro?») e 18.3936 Bruderer Wyss («Imprese-piattaforma e "gig economy". Offrire ai lavoratori indipendenti una protezione sociale migliore»).

Sviluppo della formazione

È essenziale adeguare la formazione alle esigenze poste dalla svolta digitale. Questo obiettivo può essere raggiunto sviluppando l'acquisizione delle competenze richieste dal mercato del lavoro, ad esempio nel settore della digitalizzazione, e strutturando il sistema formativo in modo tale da permettere alle persone che devono riqualificarsi a causa dei cambiamenti strutturali legati alla digitalizzazione, di farlo nel modo più efficace possibile. La strategia «Formazione professionale 2030» è volta a rendere più accessibile e attrattiva la formazione professionale per adulti, in particolare con le due linee d'azione «Orientare la formazione professionale all'apprendimento permanente» e «Flessibilizzare le offerte formative».

⁵⁵ I rapporti sono consultabili al seguente indirizzo: www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Digitalizzazione.

Nel 2017 il DEFR, dopo aver analizzato le sfide poste dalla digitalizzazione alla formazione e alla ricerca in Svizzera, ha elaborato un piano d'azione sulla digitalizzazione nel settore ERI per gli anni 2019 e 2020 che prevede misure concrete in otto campi d'azione. Nel settore universitario, ad esempio, le sfide più importanti interessano le informazioni scientifiche, il continuo sviluppo delle forme e dei contenuti dell'insegnamento e dell'apprendimento, la formazione continua dei lavoratori qualificati nonché la trasmissione delle corrispondenti competenze necessarie all'applicazione delle tecnologie digitali (*digital skills*, ovvero le competenze digitali) in tutti i settori specializzati. Per rafforzare le competenze digitali nell'apprendimento, nel 2019 e nel 2020 la Conferenza svizzera delle scuole universitarie (CSSU) promuove progetti di scuole universitarie mediante sussidi vincolati a progetti secondo la legge federale del 30 settembre 2011⁵⁶ sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU). La formazione continua è tesa a offrire ai lavoratori i mezzi necessari per fronteggiare le sfide dell'era digitale. A tal fine il nostro Collegio ha introdotto, all'inizio del 2018, misure di promozione della formazione volte all'acquisizione delle competenze di base sul posto di lavoro destinate ai lavoratori poco qualificati, soprattutto quelli anziani. La digitalizzazione costituisce uno dei temi del messaggio ERI 2021 – 2024.

Assenza di dati

Considerate le diverse incertezze connesse alla digitalizzazione è stato deciso di sopperire all'assenza di dati in due settori: in primo luogo l'UST, assieme alla SECO e all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), ha sviluppato per il 2019 un modulo aggiuntivo sulle nuove forme di lavoro per la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS). I risultati saranno presentati l'anno prossimo. In secondo luogo, la Svizzera parteciperà al programma dell'OCSE per la valutazione internazionale delle competenze degli adulti (PIAAC)⁵⁷.

Monitoraggio

La SECO e l'UFAS sono stati incaricati di monitorare congiuntamente gli effetti della svolta digitale sul mercato del lavoro e di riferire in merito al nostro Collegio entro la fine del 2021. I risultati del monitoraggio dovranno essere sintetizzati ogni cinque anni in un rapporto e offrire una visione d'insieme.

La digitalizzazione offre opportunità per l'economia e la società svizzere. Con le citate misure s'intende consentire uno sfruttamento ottimale di queste opportunità e dare alla popolazione attiva in Svizzera i mezzi necessari per fronteggiare le sfide future. La svolta digitale e il calo della popolazione attiva in Svizzera fanno sì che l'economia del nostro Paese dipenderà anche in futuro dalla manodopera estera qualificata. Affinché il potenziale e la competitività della forza lavoro nazionale possano essere ulteriormente potenziati e la sicurezza sociale rafforzata, è opportuno adottare misure di politica economica e sociale supplementari. Queste misure sono illustrate al numero 6.2.

⁵⁶ RS 414.20.

⁵⁷ Programme for the International Assessment of Adult Competencies.

6 Misure relative al diritto in materia di stranieri, al mercato del lavoro, alla politica economica e sociale

Nel quadro della libera circolazione delle persone, le possibilità di regolazione offerte dal diritto in materia di stranieri e dal diritto relativo al mercato del lavoro sono limitate. Per questo motivo vengono sfruttati efficacemente gli strumenti esistenti nel settore delle misure accompagnatorie e degli stranieri. Le misure esistenti sono illustrate al numero 6.1.

Il 15 maggio 2019, il nostro Collegio ha adottato ulteriori misure di politica economica e sociale per assicurare la competitività della manodopera nazionale e rafforzare la sicurezza sociale. Queste misure supplementari sono illustrate al numero 6.2.

6.1 Misure adottate

6.1.1 Misure relative all'ALC

6.1.1.1 Protezione delle condizioni lavorative e salariali, misure accompagnatorie

La progressiva introduzione della libera circolazione delle persone ha portato alla soppressione, il 1° giugno 2004, dei controlli preliminari del rispetto delle usuali condizioni di lavoro e salariali come condizione per il rilascio di un permesso di soggiorno e di lavoro. Per il timore dell'esclusione della forza lavoro nazionale e di una pressione sui salari, sono state introdotte le misure accompagnatorie il cui scopo è evitare una sottoquotazione abusiva delle condizioni lavorative e salariali svizzere e assicurare eque condizioni concorrenziali per le imprese svizzere ed estere.

Oggi le misure accompagnatorie comprendono essenzialmente la legge dell'8 ottobre 1999⁵⁸ sui lavoratori distaccati (LDist), la dichiarazione facilitata di applicazione generale di contratti collettivi secondo la legge federale del 28 settembre 1956⁵⁹ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (CCL) e l'emanazione di contratti normali di lavoro (CNL). Prevedono analisi del mercato del lavoro nonché controlli delle condizioni lavorative e salariali applicate dai datori di lavoro svizzeri, da imprese estere che distaccano forza lavoro in Svizzera e da fornitori di prestazioni indipendenti soggetti all'obbligo di comunicazione.

L'attuazione delle misure accompagnatorie è volutamente decentrata: le commissioni cantonali tripartite osservano il mercato del lavoro svizzero e controllano le aziende nazionali ed internazionali. Se accertano pressioni abusive sulle condizioni salariali e lavorative in uso localmente e settorialmente in Svizzera possono proporre di fissare salari minimi per un periodo limitato. Nei settori con contratti di lavoro collettivi di applicazione generale le commissioni paritetiche controllano il rispetto del contratto di lavoro collettivo da parte di aziende nazionali e internazionali. La decentralizzazione permette di tenere conto dei rischi specifici a ciascuna regione e a ciascun settore in Svizzera.

Dall'introduzione delle misure accompagnatorie nel 2004, il sistema ha conosciuto svariati sviluppi, quali ad esempio l'estensione degli strumenti di controllo e sanzio-

⁵⁸ RS 823.20

⁵⁹ RS 221.215.311

natori (p. es. l'inasprimento delle sanzioni) per colmare le lacune esistenti. Nel contempo è stata estesa l'attività di controllo e l'esecuzione è stata costantemente adeguata alle esigenze della prassi. Negli ultimi anni l'attenzione è stata focalizzata principalmente sul miglioramento della qualità e dell'efficacia delle attività di controllo esercitate nel quadro delle misure accompagnatorie, imperniando maggiormente i controlli sulla valutazione dei rischi. Oggi questo dispositivo agisce in modo mirato ed efficace.

La Confederazione, i Cantoni e le parti sociali collaborano nella lotta agli abusi sul mercato del lavoro svizzero. La stretta collaborazione di tutti gli attori coinvolti garantisce condizioni lavorative e salariali eque per la popolazione svizzera e straniera e una concorrenza leale tra i fornitori di prestazioni nazionali ed esteri.

6.1.1.2 Misure relative al diritto di soggiorno

Restrizioni d'accesso secondo l'ALC

Nel quadro della disposizione transitoria l'ALC prevede la possibilità di invocare una clausola di salvaguardia particolare (art. 10 cpv. 4 ALC) qualora l'immigrazione di forza lavoro in un determinato anno superi di oltre il 10 per cento la media degli ultimi tre anni. In questo caso, nei due anni successivi l'immigrazione di forza lavoro può essere limitata alla media degli ultimi tre anni più il 5 per cento. In passato il nostro Collegio si è avvalso a più riprese di questa possibilità: gli Stati dell'UE-17⁶⁰ sono stati assoggettati alla clausola di salvaguardia dal 1° giugno 2013 al 31 maggio 2014 come pure gli Stati dell'UE-8⁶¹ i cui permessi di soggiorno sono stati contingentati dal 1° maggio 2012 al 30 aprile 2014. Il 10 maggio 2017 il nostro Collegio ha infine deciso di invocare detta clausola nei confronti degli Stati dell'UE-2⁶², assoggettando a limiti quantitativi la forza lavoro proveniente da questi Stati fino al 31 maggio 2019.

Attualmente le restrizioni d'accesso al mercato di lavoro svizzero valgono soltanto per i cittadini croati. Il 7 dicembre 2018 il nostro Collegio ha deciso di prorogare fino alla fine del 2021 la fase transitoria dell'estensione alla Croazia della libera circolazione delle persone. Durante questa fase continuano quindi a valere condizioni particolari per accedere al mercato del lavoro svizzero.

Clausola generale di salvaguardia dell'ALC

Secondo l'articolo 14 capoverso 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 le misure adeguate nel quadro della clausola generale di salvaguardia. Finora, questa clausola non è mai stata invocata.

Pacchetto di misure ALC del Consiglio federale

Il pacchetto di misure ALC del 24 febbraio 2010 del nostro Collegio contiene misure contro il ricorso abusivo a prestazioni sociali, misure contro il dumping salariale e sociale nonché condizioni d'ammissione. L'attuazione delle misure è stata illustrata nel rapporto del 22 settembre 2015⁶³ in adempimento del postulato Amarelle 13.3597.

Miglioramenti nell'attuazione dell'ALC

⁶⁰ Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia, Malta e Cipro.

⁶¹ Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

⁶² RU 2017 3093

⁶³ www.parlament.ch > 13.3597

L'ALC assicura ai cittadini dell'UE in Svizzera il diritto di scegliere liberamente il posto di lavoro e il luogo di domicilio – sempreché soddisfino le corrispondenti condizioni. In caso di abuso, tuttavia, non accorda il diritto di soggiornare sul territorio dello Stato d'accoglienza. Il 1° luglio 2018 sono entrate in vigore misure per migliorare l'attuazione dell'ALC.

Queste misure stabiliscono il momento in cui i cittadini dell'UE/AELS che cessano involontariamente l'attività lucrativa perdono il diritto di soggiornare in Svizzera. Nel quadro dello statuto del lavoratore, inoltre, è stato precisato il momento dell'estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE/AELS che hanno perso l'impiego involontariamente (art. 61a LStrI):

- se una persona in possesso di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS o con un permesso di soggiorno UE/AELS cessa involontariamente l'attività lucrativa nei primi dodici mesi del suo soggiorno in Svizzera, perde il diritto di soggiorno 6 mesi dopo la cessazione dell'attività lucrativa o il termine del versamento delle indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione, se queste sono versate per un periodo superiore a 6 mesi. Nei periodi citati la persona è esclusa dall'aiuto sociale;
- se una persona con permesso di soggiorno UE/AELS cessa involontariamente l'attività lucrativa dopo i primi dodici mesi del suo soggiorno in Svizzera, mantiene la qualità di lavoratore nei 6 mesi dopo la cessazione dell'attività lucrativa o il versamento delle indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione. Nei periodi citati la persona in questione non può essere esclusa dall'aiuto sociale.

Le persone alla ricerca di un impiego e i loro familiari sono ora esplicitamente esclusi dall'aiuto sociale (Art. 29a LStrI).

I miglioramenti dell'attuazione dell'ALC sono tesi a rafforzare la collaborazione tra le diverse autorità e a evitare potenziali sviluppi problematici.

6.1.2 Misure nel quadro della LStrI

La LStrI disciplina l'ammissione dei cittadini di Stati terzi. Non è direttamente interessata dall'iniziativa per la limitazione. La revisione della LStrI del 15 agosto 2018⁶⁴, entrata in vigore il 1° gennaio 2019, ha inasprito i requisiti d'integrazione per i cittadini di Stati terzi e ha introdotto misure per aumentare in particolare l'attività lucrativa dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. Qui di seguito le modifiche più importanti.

Previa notifica alle autorità preposte al mercato del lavoro, i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente possono svolgere un'attività lucrativa anche al di fuori del Cantone di domicilio⁶⁵. Concretamente, queste persone possono esercitare l'attività lucrativa subito dopo la notifica; le imprese non devono più aspettare un'autorizzazione. Questo provvedimento agevola l'accesso a un'attività lucrativa, sgrava i datori di lavoro e consente di sfruttare meglio il potenziale nazionale di manodopera nonché di ridurre le spese per l'aiuto sociale.

⁶⁴ RU 2018 3171

⁶⁵ Cfr. art. 61 cpv. 2 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi), RS 142.31, per i rifugiati e art. 85a cpv. 2 LStrI per le persone ammesse provvisoriamente.

Sono stati concretizzati a livello di ordinanza i criteri d'integrazione applicati nel quadro delle decisioni in materia di diritto degli stranieri. Più precisamente sono state definite le competenze linguistiche richieste per la concessione e la proroga di un permesso. I requisiti d'integrazione sono tanto più elevati quanto più estesi sono i diritti conferiti dallo statuto giuridico auspicato. Si crea così l'incentivo a imparare una lingua nazionale locale e a continuare a migliorare le conoscenze linguistiche già acquisite, il che migliora le possibilità di accedere a una formazione o di svolgere un'attività lucrativa.

Sono inoltre state precisate le misure decise dal Parlamento per gli stranieri che non contribuiscono in maniera sufficiente alla loro integrazione. Le competenti autorità preposte alla migrazione possono vincolare il permesso di soggiorno a un accordo d'integrazione e quindi mostrare alle persone in questione cosa ci si attende da esse. Questi accordi sono vincolanti e la loro inosservanza

può essere punita. Il mancato soddisfacimento dei criteri d'integrazione può avere come conseguenza la retrocessione da un permesso di domicilio (permesso C) a un permesso di dimora (permesso B). Le competenti autorità dispongono quindi di un mezzo per imporre, se necessario, esigenze in materia di integrazione.

Possibili misure supplementari nel quadro del postulato 17.3260

L'8 giugno 2017 il Consiglio degli Stati ha adottato il postulato 17.3260 della CIP-S «Prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi. Competenze della Confederazione». I Cantoni sono sostanzialmente competenti per la determinazione e il versamento delle prestazioni di aiuto sociale agli stranieri. La Confederazione ha una competenza normativa limitata in questo ambito e legifera soltanto puntualmente. Dispone tuttavia di competenze esaustive nel disciplinamento del soggiorno, in base al quale i Cantoni versano l'aiuto sociale.

Nel rapporto del nostro Consiglio in risposta al postulato 17.3260 sono pertanto illustrate opzioni d'intervento che comprendono in prima linea possibili inasprimenti delle vigenti disposizioni e regolamentazioni preventive nell'ambito del diritto sugli stranieri e la loro integrazione e in quello sulla cittadinanza.

Il nostro Collegio ha incaricato il DFGP di far esaminare da un gruppo di esperti – composto anche dalle autorità cantonali d'esecuzione – gli effetti e la praticabilità delle opzioni d'intervento illustrate nel rapporto e di sottoporre un rapporto sui risultati della valutazione e una proposta per l'ulteriore modo di procedere.

6.1.3 Introduzione dell'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha adottato la legge d'attuazione dell'articolo 121a Cost., che istaura in particolare l'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti⁶⁶. Le Camere federali hanno optato deliberatamente per un disciplinamento conciliabile con l'ALC. Non è stato chiesto il referendum contro la legge. Con le modifiche dell'ordinanza adottate l'8 dicembre 2017, il nostro Collegio si è allineato alla posizione del

⁶⁶ Legge federale del 16 dicembre 2016 (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione), in vigore dal 1° luglio 2018; RU 2018 733; FF 2016 7955.

Parlamento, dichiarandosi a favore di un'attuazione conciliabile con l'ALC. Con l'entrata in vigore di queste modifiche, il 1° luglio 2018⁶⁷ è stato formalmente chiuso il processo legislativo sull'attuazione dell'articolo 121a Cost.

L'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti è in vigore dal 1° luglio 2018 e si applica, fino al 31 dicembre 2019, alle categorie professionali in cui il tasso nazionale di disoccupati raggiunge o supera l'8 per cento. Il 1° gennaio 2020 tale percentuale sarà ridotta al 5 per cento. La fase transitoria permette ai datori di lavoro e ai Cantoni di adeguare alla nuova normativa i processi e le risorse per trattare l'annuncio dei posti di lavoro nonché la loro collaborazione.

I datori di lavoro sono obbligati a notificare agli uffici regionali di collocamento (URC) tutti i posti di lavoro vacanti nelle categorie professionali in cui il tasso di disoccupazione raggiunge o supera il valore soglia.

Le informazioni sui posti annunciati sottostanno a un divieto temporaneo di pubblicazione della durata di cinque giorni lavorativi dall'annuncio del posto. In questo modo le persone residenti in Svizzera in cerca di lavoro hanno un vantaggio temporale sul mercato del lavoro che possono mettere a frutto candidandosi di loro iniziativa e rapidamente per i posti liberi.

Prime valutazioni mostrano che, nel complesso, l'introduzione di questo obbligo ha dato risultati positivi. Secondo la SECO, nei mesi successivi all'introduzione dell'obbligo sono stati annunciati dai 25 000 ai 35 000 posti di lavoro vacanti, mentre prima erano pari a circa 10 000. Per quanto riguarda le professioni soggette all'obbligo, il numero dei posti notificati è aumentato di sei volte, passando da quasi 3000 a 18 000. Nell'autunno 2019 è prevista la pubblicazione di un primo rapporto di monitoraggio esaustivo.

Per ottenere risultati rappresentativi è tuttavia necessario considerare un periodo di attuazione della misura più lungo. I risultati di una prima valutazione degli effetti non saranno quindi a disposizione prima dell'autunno 2020.

6.1.4 Misure per lo sfruttamento del potenziale nazionale di manodopera

La legge d'attuazione dell'articolo 121a Cost. per un migliore sfruttamento del potenziale di manodopera già residente in Svizzera nelle categorie professionali con un elevato tasso di disoccupazione (obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti, n. 6.1.3) completa il pacchetto di misure lanciato nel quadro dell'iniziativa sul personale qualificato per specialisti in professioni in cui c'è molta richiesta. Queste misure hanno lo scopo di attenuare la carenza di forza lavoro e ridurre la dipendenza dalla manodopera straniera, migliorando l'accesso al mondo del lavoro e lo sfruttamento del potenziale nazionale di manodopera. Le misure sono attuate in quattro ambiti d'intervento:

- qualificazione supplementare e specializzazione in funzione alle esigenze del mercato del lavoro;
- promozione della conciliabilità tra lavoro e famiglia;
- creazione di buone condizioni per l'attività lavorativa fino all'età della pensione e oltre;

- promozione delle innovazioni per sopperire alla carenza di personale qualificato aumentando la produttività.

6.2 Misure supplementari

Affinché la libera circolazione non comporti nemmeno in futuro una preclusione per i lavoratori indigeni bensì un complemento alla manodopera nazionale, il 19 maggio 2019 il nostro Collegio ha adottato le seguenti misure supplementari di politica economica e sociale:

- promozione del potenziale nazionale di manodopera con misure di formazione e formazione continua nonché provvedimenti per migliorare la reintegrazione nel mercato dei disoccupati e delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione e che sono difficilmente collocabili, con particolare attenzione ai lavoratori anziani (cfr. n. 6.2.1);
- promozione del potenziale nazionale di manodopera con un accesso mirato alla formazione professionale e al mercato del lavoro per determinati gruppi di stranieri che prevedono di restare in Svizzera a lungo (cfr. n. 6.2.2);
- introduzione di una prestazione transitoria a favore di disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità e in situazione finanziaria modesta così da ammortizzare le conseguenze sociali dell'intensificazione della concorrenza sul mercato del lavoro (cfr. n. 6.2.3).

I numeri seguenti illustrano queste misure nel dettaglio.

6.2.1 Garantire la competitività dei lavoratori anziani

Gli ultracinquantenni, nonostante corrano un rischio relativamente basso di cadere in disoccupazione, una volta che lo sono, sono esposti a un rischio superiore alla media di esaurire il diritto all'indennità di disoccupazione. Nel 2015, il rischio per gli ultracinquantenni di esaurire il citato diritto tre anni dopo l'inizio della disoccupazione era, con un tasso del 31 per cento, nettamente superiore a quello delle persone al di sotto dei 35 anni d'età (18 %) e anche alla media di tutte le fasce d'età (23%). Per poter sfruttare meglio il potenziale indigeno di manodopera e quindi rispondere all'aumento del fabbisogno di manodopera qualificata riconducibile all'evoluzione demografica e alla digitalizzazione (cambiamento strutturale), è molto importante promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati anziani e delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità. A seguire le misure previste nei settori della formazione, della formazione continua e del collocamento volte a migliorare la competitività di questo gruppo bersaglio.

Valutazione della situazione individuale, valutazione del potenziale nonché orientamento nella carriera gratuiti per adulti ultraquarantenni

Considerati i cambiamenti del mercato del lavoro, è indispensabile che i lavoratori pianifichino attivamente la loro carriera, valutino periodicamente la loro situazione individuale e acquisiscano continuamente nuove conoscenze, così da rimanere competitivi anche in caso di accresciuta concorrenza. I servizi di orientamento professionale, universitario e di carriera (OPUC) assumono un'importanza sistemica maggiore, poiché fungono da punto di contatto per gli adulti in fase di transizione professionale. Nel quadro dell'iniziativa «Formazione professionale 2030», la Confederazione e i Cantoni intendono pertanto assicurare che gli adulti (e i giovani) possano usufruire

nella maniera più uniforme possibile delle prestazioni di base dei servizi di orientamento nei Cantoni.

Finora l'orientamento professionale, universitario e di carriera non si è concentrato sui lavoratori anziani. Gli ultraquarantenni non ricorrono spesso all'offerta, che prevede una valutazione della situazione individuale e del potenziale nonché l'orientamento nella carriera gratuiti, nonostante si trovino ad un punto nella loro carriera in cui questo tipo di prestazione potrebbe essere particolarmente utile a titolo preventivo. Per questo motivo è importante che l'OPUC estenda in maniera mirata la sua offerta per questo gruppo di persone.

In base alla valutazione dei progetti pilota che saranno condotti in alcuni Cantoni nel 2020 e nel 2021, verrà sviluppato un programma per gli anni 2021 – 2024, che permetterà agli ultraquarantenni di beneficiare a titolo gratuito di una valutazione della situazione individuale e del potenziale nonché di un orientamento nella carriera. Il programma sarà attuato nei Cantoni nel quadro di accordi di programma.

Titolo professionale per adulti: convalida delle prestazioni di formazione

In vista di un maggiore sfruttamento del potenziale del sistema formativo, gli adulti devono poter conseguire un titolo professionale in maniera efficiente. Le basi giuridiche per il riconoscimento delle prestazioni di formazione sono date⁶⁸, ma l'attuazione del mandato giuridico a livello svizzero è molto eterogenea e lacunosa.

Nel dicembre 2018 la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) ha pubblicato una guida sulla convalida delle prestazioni di formazione. Nel quadro dell'iniziativa «Formazione professionale 2030», i partner associati si sono fissati come obiettivo l'attuazione della convalida delle prestazioni di formazione nella formazione professionale di base.

Nel quadro di un progetto di durata limitata a cinque anni s'intendono creare le condizioni per attuare su scala svizzera la convalida delle prestazioni di formazione nella formazione professionale di base. Il progetto prevede in particolare lo sviluppo e l'attuazione di un modulo di formazione per specialisti, l'ampliamento delle strutture nei Cantoni, la promozione delle offerte e la sensibilizzazione dei responsabili. È inoltre previsto che la Confederazione versi ai responsabili una somma forfetaria per incitarli a formulare raccomandazioni di convalida.

Misure supplementari relative all'integrazione nel mercato del lavoro (coaching, consulenza, mentorato ecc.) per disoccupati difficilmente collocabili (con particolare attenzione ai disoccupati anziani)

Le persone disoccupate difficili da collocare e, in particolare, quelle anziane hanno necessità particolari per quanto riguarda le prestazioni degli URC (consulenza, misure d'integrazione nel mercato). Affinché queste persone possano essere reintegrate più facilmente nel mercato del lavoro, occorre rafforzare le competenze e le offerte degli organi d'esecuzione in questo settore.

Nel quadro di un programma d'incentivazione di tre anni la SECO renderà possibile l'adozione di misure supplementari (coaching, consulenza, mentorato, ecc.) adatte ai disoccupati difficilmente collocabili. L'accento è posto sugli ultracinquantenni che

⁶⁸ Cfr. art. 9 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr); RS 412.10.

percepiscono un'indennità giornaliera e sono registrati già da mesi presso un URC senza trovare lavoro.

Accesso agevolato a misure di formazione e di occupazione per gli ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità

Secondo il diritto vigente, le persone che hanno esaurito il diritto all'indennità non possono partecipare a provvedimenti di formazione o di occupazione dopo la fine del termine quadro per la riscossione della prestazione⁶⁹. Alla scadenza del periodo di attesa di due anni possono partecipare per 260 giorni al massimo a un provvedimento di formazione o di occupazione in base a una decisione del servizio competente.

La situazione dei disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità potrebbe essere migliorata eliminando il periodo d'attesa di due anni e consentendo agli ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di partecipare a provvedimenti di formazione e di occupazione direttamente dopo la fine del termine quadro per la riscossione della prestazione.

Nel quadro di un progetto pilota condotto secondo l'articolo 75a LADI, s'intende valutare l'opportunità di adeguare la corrispondente base legale. Il progetto è limitato nel tempo ed è accompagnato da una valutazione. Se l'esito della valutazione è positivo e se un'introduzione definitiva del provvedimento è considerata opportuna, il nostro Collegio potrà introdurlo, secondo l'articolo 75b LADI, per un periodo di quattro anni al massimo. Nel frattempo verrebbero create le basi legali necessarie.

6.2.2 Rafforzamento dell'integrazione professionale degli stranieri già presenti in Svizzera (legge sugli stranieri e sull'integrazione)

Le persone che non vengono in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa o per acquisire una formazione hanno in parte molte difficoltà nel realizzare il loro potenziale sul mercato del lavoro svizzero. Arrivano in Svizzera principalmente attraverso il canale dell'asilo e nel quadro del ricongiungimento familiare e la maggior parte di esse rimane a lungo nel nostro Paese. Presentano un rischio più elevato di dipendere dall'aiuto sociale, riconducibile soprattutto alla loro formazione. Questa sfida viene affrontata con due misure supplementari che vanno a completare in particolare l'Agenda Integrazione Svizzera (AIS).

Misura: rafforzare il programma pilota pretirocinio d'integrazione (PTI) e aprirlo alle persone provenienti dall'UE/AELS e da Stati terzi al di fuori del settore dell'asilo»

Dal mese di agosto 2018, nel quadro del programma pilota «Pretirocinio d'integrazione (PTI 2018 – 2021)» adottato dal nostro Collegio il 18 dicembre 2015, circa 1000 rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente, idonei e motivati, vengono preparati a un tirocinio. Il PTI è stato sviluppato in partenariato con le associazioni di categoria e le associazioni professionali interessate nonché con i Cantoni.

Da quanto è emerso finora si può dire che il programma è stato avviato con successo. Singoli Cantoni lo hanno già aperto a giovani e giovani adulti al di fuori del settore

⁶⁹ Cfr. art. 59d cpv. 1 della legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), RS 837.0; in combinato disposto con art. 82 dell'ordinanza del 31 agosto 1983 sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI), RS 837.02

dell'asilo (con un finanziamento esclusivamente cantonale). Su questo sfondo s'intende prorogare, adeguare in modo mirato e rafforzare il PTI. Si tratta in primo luogo di aprirlo, a partire dall'anno di formazione 2021 – 2022, ai giovani e ai giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera al di fuori del settore dell'asilo, segnatamente alle persone che, provenienti dall'UE/AELS e da Stati terzi, sono immigrate nel quadro di un ricongiungimento familiare e presentano un elevato rischio di dipendere dall'aiuto sociale. In secondo luogo, s'intende prolungare il programma pilota fino alla fine dell'anno di formazione 2023 – 2024. In terzo luogo, il PTI sarà esteso ad altri settori professionali che ravvisano una scarsità di manodopera qualificata e, infine, saranno creati posti di PTI nell'Amministrazione federale.

Misura: programma pilota volto ad assicurare alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati riconosciuti un accesso duraturo al mercato del lavoro primario grazie a un sostegno finanziario

Con questo nuovo programma pilota s'intende agevolare l'accesso al mercato del lavoro delle persone difficilmente collocabili versando ai datori di lavoro un sostegno finanziario, precisato che questo sostegno non fa parte dell'AIS.

Il gruppo bersaglio sono le persone ammesse a titolo provvisorio e i rifugiati riconosciuti, il cui potenziale è stato valutato e che hanno partecipato a corsi di lingua e a programmi di qualifica professionale, ma che in seguito a impieghi sul mercato primario hanno dimostrato di essere difficili da collocare a medio o lungo termine. In questo caso va preferita un'integrazione sul lavoro (*on the job*). Non è per contro previsto di estendere il sostegno finanziario ai rifugiati riconosciuti e alle persone ammesse provvisoriamente che dispongono sì di un potenziale per svolgere un'attività professionale o seguire una formazione, ma che non hanno ancora raccolto esperienze sul mercato del lavoro. Il programma pilota di tre anni (2021 – 2023) sarà sviluppato e finanziato in partenariato ed è ispirato allo strumento degli assegni per il periodo di introduzione, già impiegato con successo nel campo dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'assicurazione invalidità. L'obiettivo è che questo programma raggiunga in media 300 rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente all'anno le cui capacità e competenze non giustificano ancora il versamento di un salario usuale nel settore. Il versamento del sostegno finanziario al datore di lavoro sarà scaglionato su diversi mesi e verrà ridotto in funzione dell'aumento della competitività della persona interessata sul mercato del lavoro. L'obiettivo resta la conclusione di un contratto di lavoro di lunga durata, se necessario combinato con una qualificazione adeguata.

6.2.3 Prestazione transitoria per i disoccupati anziani

Un ultracinquantenne non corre un rischio maggiore di perdere il lavoro rispetto a un lavoratore più giovane. Una volta disoccupato, tuttavia, è spesso difficile che trovi un nuovo posto di lavoro. Diversamente che nel caso della disoccupazione giovanile, perlopiù di breve durata, la disoccupazione degli ultracinquantenni è spesso di lunga durata e può quindi comportare l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. Il numero dei beneficiari anziani dell'aiuto sociale aumenta più velocemente rispetto a quello dei beneficiari giovani. Negli ultimi anni il numero di anziani che percepiscono l'aiuto sociale è aumentato in maniera più consistente del numero di anziani sull'insieme della popolazione. Ne consegue che questo aumento è riconducibile soltanto in parte all'evoluzione demografica.

Le persone che si trovano in una situazione finanziaria modesta il cui diritto all'indennità di disoccupazione si esaurisce pochi anni prima del pensionamento sono spesso confrontate con una lacuna del sistema delle assicurazioni sociali tra il momento in cui non ricevono più l'indennità di disoccupazione e il percepimento della rendita AVS ordinaria. Occorre evitare che simili persone, nonostante la loro lunga carriera professionale e gli sforzi compiuti, non riescano più a trovare un lavoro e siano quindi obbligate a ricorrere all'aiuto sociale, ovvero a subire un declino sociale.

Il problema della garanzia del fabbisogno vitale degli anziani è discusso dal 2015 in svariati forum e istituzioni. Da allora, sotto l'egida del DEFR, si tiene una conferenza annuale sulla situazione dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro. Nel quadro di questa conferenza sono discusse anche proposte per evitare che i disoccupati anziani vengano a trovarsi in una situazione di precarietà finanziaria e di isolamento sociale a causa dell'imminente esaurimento del diritto all'indennità.

L'introduzione della prestazione transitoria per i lavoratori anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità consente di colmare questa lacuna nel sistema delle assicurazioni sociali. Il suo versamento sarà legato a diverse condizioni e interesserà soltanto una ristretta cerchia di persone. Per i beneficiari è tuttavia importante ricevere prestazioni nel quadro del sistema delle assicurazioni sociali a garanzia della copertura del fabbisogno vitale fino al percepimento della rendita AVS, vale a dire prestazioni complementari (PC) e non l'aiuto sociale.

Le persone interessate potranno tuttavia continuare a beneficiare dell'accompagnamento e della consulenza degli URC. Occorre pertanto migliorare nettamente, nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione, le attività di collocamento degli URC destinate ai lavoratori anziani e anche ai disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità (cfr. n. 6.2.2).

Il nostro Collegio ha incaricato il DFI di preparare entro fine giugno 2019 un progetto da porre in consultazione relativo all'introduzione della prestazione transitoria.

7 Conclusioni

Se l'iniziativa sarà accettata, l'ALC cesserà di essere in vigore, perché sarà revocato consensualmente dalle parti sulla via negoziale o denunciato dalla Svizzera unilateralmente. Non è realistico pensare che l'UE adotti un mandato di negoziazione per l'abrogazione dell'ALC. Occorre quindi partire dal presupposto che la Svizzera dovrà denunciare l'ALC unilateralmente alla scadenza del termine di 12 mesi previsto dall'iniziativa per la limitazione per giungere a una soluzione consensuale con l'UE.

La cessazione dell'applicabilità dell'ALC avrebbe ripercussioni molto negative per la Svizzera. L'ALC è l'accordo più importante di tutti i Bilaterali I dal punto di vista economico e contribuisce alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro in Svizzera. Grazie all'ALC, l'economia svizzera dispone di un bacino da cui attingere la manodopera necessaria in modo semplice e non burocratico. In virtù dell'ALC, inoltre, anche gli Svizzeri hanno il diritto di lavorare e vivere nell'UE.

L'accettazione dell'iniziativa per la limitazione mette inoltre a repentaglio l'insieme dei Bilaterali I. Oltre al danno economico che ne risulterebbe, verrebbe compromessa anche la via bilaterale tra la Svizzera e l'UE.

L'immigrazione comporta tuttavia anche delle sfide. In diversi settori della politica sono già state decise misure mirate per contrastare gli effetti indesiderati. È tuttavia

necessario e opportuno introdurre misure supplementari di politica economica e sociale per rafforzare ulteriormente la competitività della manodopera indigena –Svizzeri e stranieri già presenti sul territorio – e la sicurezza sociale. Alla luce dell’evoluzione demografica e della digitalizzazione, l’economia svizzera avrà tuttavia bisogno anche in futuro di manodopera estera altamente qualificata a complemento del potenziale nazionale. L’iniziativa va contro questi cambiamenti sociali ed economici.

Per i motivi esposti, il nostro Collegio propone alle Camere federali di sottoporre l’iniziativa popolare «Per un’immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)» al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Bibliografia

Argomentario del Comitato d’iniziativa che ha lanciato l’iniziativa popolare «Per un’immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)» (disponibile in tedesco), www.begrenzungsinitiative.ch > Argomenti > Argumentarium (data di consultazione: 16 gennaio 2018).

BAK Basilea (2015) «Die Auswirkungen der bilateralen Verträge auf die Unternehmen der MEM-Industrie» (disponibile in tedesco).

BAK Basilea (2015): «Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft». Studio effettuato su incarico della Segreteria di Stato per l’economia SECO (disponibile in tedesco), www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Economia esterna > Relazioni con l’EU.

Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) (2019): «Statistica sugli Svizzeri all’estero», www.eda.admin.ch > Vivere all’estero > Pubblicazioni e statistiche > Statistica sugli Svizzeri all’estero.

Ecoplan (2015): «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I – Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell». Studio effettuato su incarico della Segreteria di Stato per l’economia SECO (disponibile in tedesco), www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Economia esterna > Relazioni con l’UE.

Eurostat (2017): «People in the EU – Population projections», <https://ec.europa.eu>.

Favre, Sandro et al. (2013): «Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» (disponibile in tedesco), www.seco.admin.ch > Lavoro > Libera circolazione delle persone e relazioni di lavoro > Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE > Studi.

Favre, Sandro et al. (2018): «Der Arbeitsmarkterfolg von Immigrantinnen und Immigrantinnen in der Schweiz: Einkommensentwicklung und Erwerbsbeteiligung im Längsschnitt» (disponibile in tedesco), pubblicazione SECO – mercato del lavoro n. 55.

IUFFP e INFRAS. (2017): «Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung» (disponibile in tedesco), pubblicazione SECO – mercato del lavoro n. 47 Berna.

Rütter Soceco (2017): «Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels» (disponibile in tedesco), pubblicazione SECO – mercato del lavoro n. 46 Berna.

Sheldon, George e Dominique Cueni (2011): «Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte» (disponibile in tedesco), WWZ Forschungsbericht 2011/05.

Segreteria di Stato dell'economia (SECO) (2013): «Bericht über die Regulierungskosten. Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion» (disponibile in tedesco e francese), www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungskosten > Bericht über die Regulierungskosten.

Segreteria di Stato dell'economia (SECO) (2015): «Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I», www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Relazioni economiche con l'UE > Importanza economica dei Bilaterali I.

Segreteria di Stato dell'economia (SECO) (2017): «Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen - Chancen und Risiken. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.09.2015 e 17.3222 Derder vom 17.03.2017» (disponibile in tedesco e francese), www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Politica economica > Digitalizzazione.

Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ufficio federale di statistica (UST) (2017): «15 Jahre Personenfreizügigkeit. 13. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt» (disponibile in tedesco e francese), www.seco.admin.ch > Arbeit > Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen > Das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU.

Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ufficio federale di statistica (UST) (2018): «14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen» (disponibile in tedesco e francese), www.seco.admin.ch > Arbeit > Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen > Das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU.

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) (2018): «IV-Statistik 2017, Tabeleinteil» (disponibile in tedesco e francese), www.bsv.admin.ch > Assicurazioni sociali > Assicurazione invalidità AI > Statistica AI.

Ufficio federale dell'energia (UFE) (2017): «Modellierung der System Adequacy in der Schweiz» (disponibile in tedesco e francese), www.bfe.admin.ch > Novità e media > Pubblicazioni.

Ufficio federale di statistica (UST) (2015): «Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045» (disponibile in tedesco e francese), www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Cataloghi e banche dati > Pubblicazioni.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) (2016): «Prospettive di traffico 2040», www.are.admin.ch > Trasporti e infrastrutture > Basi e dati > Prospettive di traffico 2040.

Wunsch, Conny et al. (2019): «Demografischer Wandel verschärft Fachkräftemangel», in: Die Volkswirtschaft 5/2019.

