

Une clause de sauvegarde « bottom-up »

Proposition pour la mise en œuvre de l'article 121a Cst. (« Initiative contre l'immigration de masse »)

Étude mandatée par le Canton du Tessin à la Chaire NECOM de l'ETH Zurich

Auteurs : Prof. Dr. Michael Ambühl, Céline Antonini, Dr. Sibylle Zürcher

Zurich, le 2 février 2016

Riassunto

Contesto

Nel febbraio 2014, la maggioranza dei votanti e dei cantoni svizzeri si sono espressi a favore dell'iniziativa « contro l'immigrazione di massa ». Le disposizioni transitorie (art. 197, cap. 9, cpv. 1 Cost.) prevedono che i trattati internazionali contrari all'art. 121a Cost. debbano essere rinegoziati. L'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), siglato tra la Svizzera e l'Unione europea, è particolarmente toccato da questa disposizione. Nel dicembre 2015, il Consiglio federale ha annunciato di volere regolamentare l'immigrazione delle persone sottoposte all'ALC tramite una clausola di salvaguardia.

Mandato

La cattedra NECOM/ETH è stata incaricata dal Cantone Ticino di elaborare, in un periodo di sei mesi, una clausola di salvaguardia che tenga conto delle specificità delle dinamiche transfrontaliere e che preveda un campo di applicazione più mirato rispetto al livello nazionale.

Concetto

Il modello presentato in questo studio rimane fedele al principio della libera circolazione delle persone, specificando le modalità d'applicazione dell'ALC, riferendosi in particolare modo alle disposizioni previste all'art. 14 cpv. 2 ALC. In alcuni casi molto eccezionali, definiti tramite indicatori socio-economici precisi, sarebbe possibile adottare diversi tipi di misure, limitate nel loro campo di applicazione e nella loro durata. In assenza di una situazione eccezionale, il principio della libera circolazione delle persone sarebbe applicato così come effettuato fino ad oggi.

Parametri

Il modello adotta un approccio ascendente ("bottom-up") e inglobante. Include le due dimensioni della libera circolazione incluse nell'art. 121a Cost., ossia i lavoratori frontalieri e l'immigrazione. Prevede delle misure di salvaguardia esterne (rilevanti per l'ALC) e interne (non rilevanti per l'ALC) e si articola su tre livelli (settoriale – 48 rami economici; regionale – 7 grandi regioni in Svizzera; nazionale – 32 Stati UE/AELS).

La distinzione tra lavoratori frontalieri e migrazione è legata al presupposto che i lavoratori frontalieri, residenti generalmente in paesi caratterizzati da costo della vita inferiore e dinamiche economiche meno favorevoli, possono generare degli effetti sul mercato del lavoro più marcati rispetto ai migranti residenti. Le misure esterne per i frontalieri implicano la preferenza indigena, misura meno invadente rispetto a un sistema di contingenti e dunque più facilmente gestibile. Per i migranti, le misure esterne non significano invece la preferenza indigena bensì un freno all'immigrazione. Per quanto concerne le misure interne, lo studio delinea solamente a livello generale le misure che potrebbero essere adottate. Queste, come per esempio il rafforzamento delle misure di accompagnamento a livello locale, rientrano nelle competenze della politica interna svizzera, e oltrepassano il campo di questo studio.

Meccanismo

La logica ascendente prevede di adottare delle misure al livello più basso possibile, ossia laddove le stesse sono meno invadenti, prima di salire al livello superiore. È dunque più facile intervenire in ambito settoriale, piuttosto che regionale o nazionale. In aggiunta, a ogni livello, le misure interne possono di principio essere attivate prima delle misure esterne. Le condizioni per attivare le prime sono in effetti meno restrittive rispetto alle seconde. Il modello definisce i valori di soglia che permettono di intervenire sempre secondo la stessa logica, ossia un confronto tra le entità dello stesso livello. Un settore, una regione o uno Stato sarebbero considerati in difficoltà se un certo numero di indicatori dovessero deviare fortemente (1 deviazione standard) o molto fortemente (2 deviazioni standard) dalla media delle entità dello stesso livello. Sono stati adottati i seguenti indicatori di riferimento: il tasso di migrazione netta, il tasso di lavoratori frontalieri sulla popolazione attiva, il tasso di disoccupazione e il livello dei salari. La deviazione di un valore dalla media è calcolata in deviazioni standard (Standardabweichung, standard deviation).

A ogni livello, il tipo di intervento è determinato dal grado di eccezionalità della situazione. Tutte le misure necessitano innanzitutto (“precondizione”) di una situazione migratoria eccezionale (tasso di migrazione netta e tasso di lavoratori frontalieri fortemente superiori alla media UE/AELS).

Frontalieri: se un ramo economico registra valori degli indicatori (tasso di frontalieri, tasso di disoccupazione, livello dei salari) superiori o fortemente superiori alla media [inferiori per i salari], delle misure – interne o rispettivamente esterne – potrebbero essere adottate. La stessa logica è applicata a livello regionale con dei valori di soglia più elevati.

Migrazione permanente: se in uno Stato si registra un tasso di migrazione netta molto fortemente superiore alla media degli altri paesi UE/AELS, un freno all’immigrazione potrebbe essere introdotto. In modo da evitare di dovere ricorrere troppo regolarmente ad un tale strumento, dovrebbero essere rafforzate le misure interne (impiego di donne e senior, rafforzamento della formazione nelle professioni in cui c’è carenza di manodopera indigena ecc.), con lo scopo di indurre ad una riduzione del fabbisogno di manodopera estera

Risultati

A livello settoriale, il modello è stato testato unicamente per il Cantone Ticino (2013-2015), con i seguenti risultati:

- *Le condizioni per attivare le misure interne settoriali erano soddisfatte per 1 ramo nel 2013, 2 rami nel 2014 e 0 rami nel 2015 ;*
- *Le condizioni per attivare le misure esterne settoriali (preferenza indigena settoriale) erano soddisfatte per 14 rami nel 2013, 12 rami nel 2014 e 19 rami nel 2015.*

A livello regionale, il modello è stato testato su 7 grandi regioni svizzere per il periodo 2008-2015, con i seguenti risultati:

- *Le precondizioni che permettono di esaminare il livello settoriale erano soddisfatte 8 volte per il Cantone Ticino (2008-2015) e 1 volta per la Regione del Lemano (2008);*
- *Le condizioni per attivare le misure interne regionali erano soddisfatte 5 volte per il Cantone Ticino (2008-2009, 2013-2015);*
- *Le condizioni per attivare le misure esterne regionali (preferenza indigena regionale) erano soddisfatte 2 volte per il Cantone Ticino (2014, 2015).*

Il modello non approfondisce i risultati della clausola di salvaguardia per la migrazione permanente visto che questi hanno già fatto oggetto di un esame approfondito in uno studio precedente della cattedra NECOM.

Valutazione

L’approccio « bottom up » permette di adottare delle misure molto mirate. L’utilizzo di indicatori socio-economici precisi combinato allo strumento della deviazione dalla media permette di definire in modo oggettivo e depolitizzato le situazioni difficili che giustificerebbero misure eccezionali. Nella misura in cui sembrerebbe potere rispondere in modo soddisfacente all’art. 14 cpv. 2 ALC, il modello potrebbe rappresentare una via per facilitare la ricerca di una soluzione tra la Svizzera e l’UE.