

Immigrazione – Che cosa è cambiato, che cosa si può modificare

Sulla libera circolazione in Svizzera si litiga da un quarto di secolo. Una via di uscita non è in vista, si rischia di offuscare ancora a lungo le relazioni con l'UE. L'immigrazione è cresciuta, ma questo non dipende solo dalla libera circolazione.

Per quasi tre anni, dopo il risicato sì all'articolo costituzionale 121a sull'immigrazione di massa del 9 febbraio 2014, ha regnato la confusione politica. È stato un continuo avanti e indietro fra una realizzazione «rigorosa» e «alla lettera», una soluzione consensuale o una clausola di salvaguardia unilaterale, una precedenza indigena «light» o meno «light». Nel dicembre 2016, il Consiglio nazionale e quello degli Stati si sono accordati per una realizzazione con una priorità ai lavoratori residenti, rispettivamente per i disoccupati residenti. In questo modo non si dovrebbe incorrere in una violazione della libera circolazione, riconosciuta dalla Svizzera nel quadro degli Accordi bilaterali 1.

La decisione segna una tappa intermedia. La prossima ruoterà attorno all'iniziativa popolare RASA (che chiede lo stralcio dell'art. 121a dalla Costituzione), o eventualmente attorno ad un controprogetto.¹ A ciò si aggiunge la minaccia da parte dell'ASNI e dell'UDC di lanciare un'iniziativa popolare per abolire la libera circolazione. Il dibattito sulla libera circolazione, dunque, perdura.

L'immigrazione è cresciuta

È incontestabile che, dalla completa introduzione della libera circolazione nel giugno del 2007, l'immigrazione netta è cresciuta sensibilmente. ► vedi box **Accordo sulla libera circolazione** Nel periodo dal 2002 al 2006, durante l'introduzione graduale della libera circolazione, di 36 000 fino a 49 000 unità all'anno, dopodiché si è situata ad almeno 65 000, negli anni record 2013 e 2008 è stata marcatamente più alta con 87 000 rispettivamente 100 000 persone. Dopo l'accettazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa, il saldo migratorio è diminuito. Con più 60 000 immi-

Accordo sulla Libera circolazione

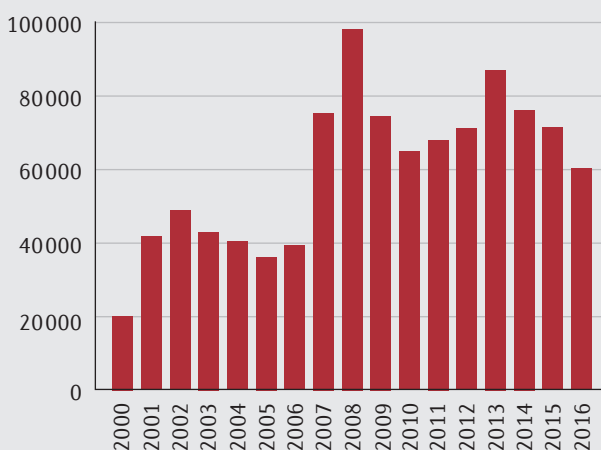
L'accordo sulla libera circolazione delle persone fra la Svizzera e l'UE è in vigore dal 1. giugno 2002. Ha condotto ad una progressiva introduzione della libera circolazione per i lavoratori dipendenti e autonomi e per persone non impiegate (studenti, pensionati e altri), così come una parziale liberalizzazione delle prestazioni di servizi transfrontalieri per un massimo di 90 giorni all'anno. L'accordo regola anche il reciproco riconoscimento dei diplomi professionali e il coordinamento dei sistemi sociali nazionali. Inoltre, regola il ricongiungimento familiare e liberalizza lo statuto di frontaliere.

Con 17 Paesi dell'UE vige la piena libera circolazione dal 1. giugno 2007, con otto Paesi dell'UE dal giugno 2011, con la Bulgaria e la Romania dal giugno 2016; con la Croazia potrebbe valere dal 2024.

grati, nel 2016 è calato al livello più basso dall'introduzione completa della libera circolazione. ► vedi grafico Saldo migratorio 2000 – 2016

Più dall'UE, meno da Stati terzi

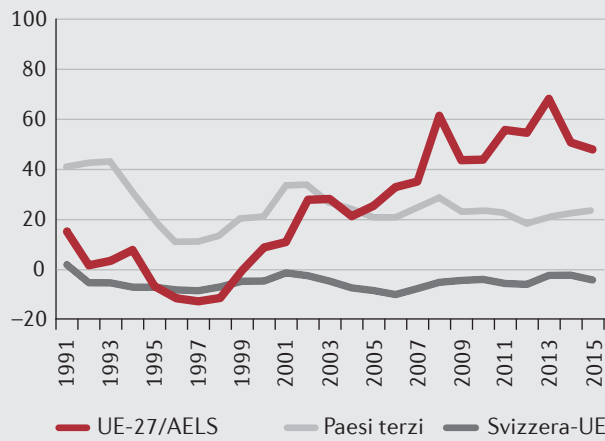
Negli anni Novanta immigravano in Svizzera soprattutto persone da Stati terzi. All'inizio del decennio,

Saldo migratorio, 2000 – 2016

Fonte: UFS

¹ SGA-SPE, consultazione sul controprogetto diretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione».

Saldo migratorio per Paese di provenienza 1991 – 2015, in migliaia



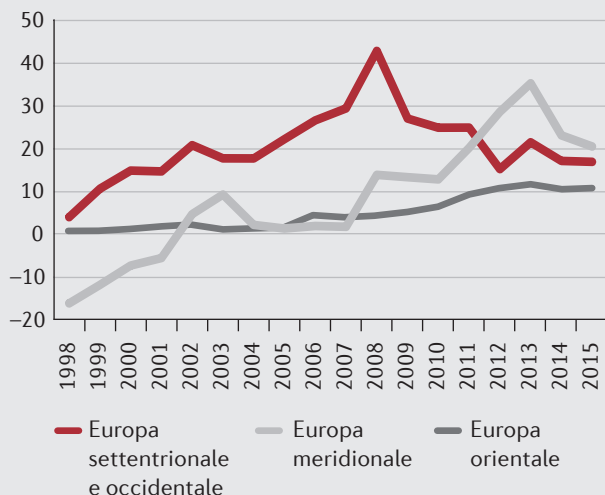
Fonte: SEM/ZEMIS

con 40 000 mila persone, il saldo migratorio da Stati terzi era particolarmente alto. Con la libera circolazione la provenienza degli immigrati è cambiata. Fino al 2008 l'immigrazione da Paesi dell'UE e dell'AELS è cresciuta, poi è stata segnata da un calo temporaneo dovuto alla crisi economica, quindi ha ripreso a crescere fino al 2013 per poi diminuire nuovamente. Il saldo migratorio da Stati terzi, invece, non è sostanzialmente mutato dai primi anni Duemila, nel 2008 era ancora chiaramente sotto ai livelli dei 27 Paesi dell'UE e dell'AELS. ▶ vedi grafico Saldo migratorio per Paese di provenienza

Spostamenti all'interno dei Paesi UE

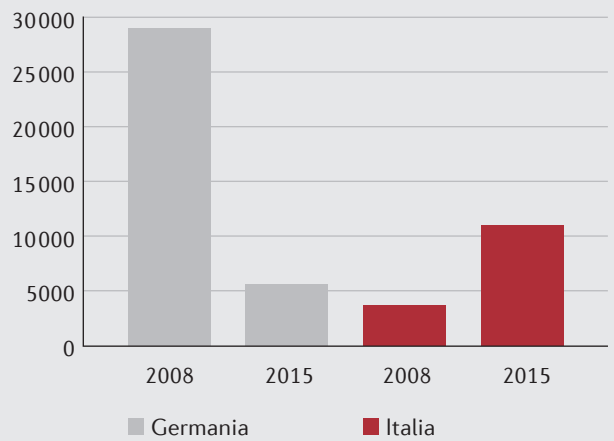
Cambiata è anche la struttura della provenienza degli immigrati all'interno degli Stati UE e AELS. Fino al 2011 erano soprattutto cittadini del nord e dell'ovest europeo. Nel 2008 il saldo migratorio da questi paesi superava le 40 000 persone. Dal 2011 immigrano so-

Immigrazione da regioni europee 1998 – 2015, in migliaia



Fonte: SEM/ZEMIS

Saldo migratorio con Germania e Italia



Fonte: SEM

prattutto persone dall'Europa meridionale, ma anche da questi paesi con tendenza in calo, ultimamente. Dall'est europeo l'immigrazione netta è continuamente cresciuta fino a raddoppiare, fra il 2006 e il 2012. Da allora si è stabilizzata fra le 10 500 e le 11 500 persone. ▶ vedi grafico Immigrazione dalle regioni UE

I mutamenti fra Paesi di provenienza rispecchiano le differenti evoluzioni in queste regioni. Dall'inizio della crisi finanziaria del 2008, l'Europa meridionale si trova in una persistente recessione e stagnazione. La disoccupazione è cresciuta enormemente. Molti, in particolare giovani, cercano lavoro all'estero. Il reclutamento di manodopera per il mercato del lavoro svizzero è di conseguenza diventato più semplice, in particolare sono immigrate più persone dall'Italia. Il saldo migratorio con la vicina Penisola è triplicato rispetto al 2008.

Al contrario, il saldo migratorio rispetto alla Germania si è ridotto fortemente: se nel 2008 aveva raggiunto la cifra primato di 29 000, sette anni più tardi si è ridotto a 5 600 soltanto ▶ vedi grafico Saldo migratorio con Germania e Italia

Anche l'immigrazione dalla Germania rispecchia l'andamento dell'economia. La Germania ha superato rapidamente la crisi del 2008: la disoccupazione è calata massicciamente, per cui è diventato più difficile reclutare personale specializzato. Il calo del saldo migratorio con la Germania è strettamente collegato ad un'alta quota di rimpatri.

Più frontalieri

Il numero dei frontalieri è cresciuto fortemente. A fine 2002 in Svizzera se ne contavano 163 000. A fine 2015 erano già 304 000. La loro percentuale della popolazione attiva è salita da 3,9 a 6 punti. Una buona metà proviene dalla Francia, un quarto scarso dall'Italia, poco meno di un quinto dalla Germania, 3 per cento dall'Austria e un piccolo resto da altri Paesi.

Nei cantoni Ginevra e Ticino, dove il numero dei frontalieri è cresciuto in modo particolarmente forte, la loro quota è ben al di sopra della media svizzera. In Ticino rappresentano circa il 28 per cento della popolazione attiva, a Ginevra il 12 per cento.

Fornitori di servizi

Della libera circolazione delle persone nel mercato interno europea fa parte anche la libertà per le aziende di fornire servizi oltre frontiera. Se nell'UE non sono posti limiti temporali, in Svizzera la liberalizzazione nel settore dei servizi è limitata a 90 giorni.

Nel 2014 oltre 87 000 imprese, di cui quasi tre quarti dalla Germania e dall'Italia, hanno fornito una prestazione di servizi in Svizzera, ciò che corrisponde a 6 per cento delle prestazioni di servizio transfrontaliere fornite nello spazio UE/AELS.

La Svizzera nel confronto internazionale

Fra i Paesi europei membri dell'OCSE soltanto il Lussemburgo ha registrato un'immigrazione superiore a quella in Svizzera. Nel periodo 2008 – 2013, nel Granducato è stata pari a quasi il 2 per cento della popolazione, in Svizzera, con lo 0,98 per cento, poco più della metà. Una percentuale quasi raggiunta anche dalla Norvegia, mentre con una percentuale dello 0,4 per cento in Gran Bretagna è relativamente bassa. In Germania, l'immigrazione non è invece neppure riuscita a compensare la tendenza ad un declino demografico². ► vedi grafico L'immigrazione in relazione alla popolazione

L'emigrazione

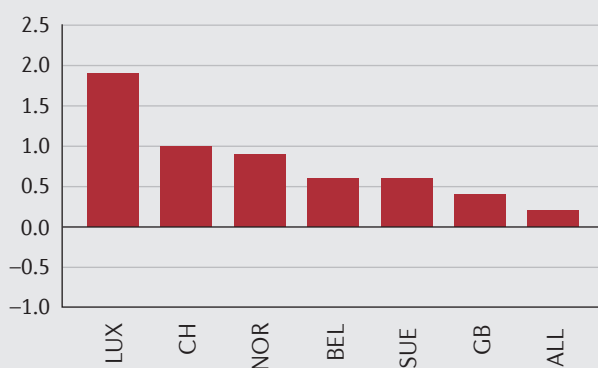
La libera circolazione è reciproca, dunque vale anche per le svizzere e gli svizzeri nei paesi dell'UE e dell'AELS. Anche qui la tendenza è al rialzo: nel 2015 vi sono emigrati oltre 460 000 svizzeri, nel 2005 erano stati 390 000.

Immigrazione e occupazione

Il numero di chi ha lavoro è costantemente aumentato, in Svizzera, dall'inizio degli anni Duemila. Dal 2002 al 2015 è cresciuto dell'1,3 per cento annuo, raggiungendo le 812 000 unità. Un po' più del 40 per cento sono cittadini svizzeri, esattamente il 40 per cento stranieri residenti e il resto sono frontalieri.

Più occupazione non significa però che cala la disoccupazione: all'inizio degli anni Duemila è salita fino a raggiungere nel 2005 un livello massimo, con il 4,5 per cento. Dopodiché è calata, per poi tornare a crescere dopo la crisi finanziaria del 2008 di nuovo

L'immigrazione in relazione alla popolazione



Fonte: OCSE

fino a un 4,7 per cento a fine 2015. Da allora è in lenta decrescita.

Immigrazione e crescita economica

Negli anni Novanta, in Svizzera l'economia è cresciuta meno velocemente che nella maggior parte dei paesi in Europa. Dopo la firma degli Accordi bilaterali 1, la crescita in Svizzera ha superato quella dei Paesi UE. Nei primi sette anni dall'entrata in vigore della libera circolazione delle persone, l'economia svizzera ha raggiunto una crescita media del 2,3 per cento all'anno. Dopo il 2008, anno di massima crisi, la crescita si è dimezzata ad un 1,2 per cento. Ma anche in questa fase la Svizzera ha superato largamente l'Europa dei 15.³

Dell'occupazione e dell'impatto sull'intera economia si sono occupati numerosi studi. La maggior parte, giungendo alla conclusione che la libera circolazione delle persone favorisce sia la crescita economica, sia quella dell'occupazione. Un legame risulta evidente, poiché l'immigrazione non incrementa soltanto l'offerta di manodopera: gli immigrati sono anche consumatori, inquilini o proprietari immobiliari che fanno crescere la domanda di beni e servizi. Con più abitanti si rende necessario un ampliamento delle infrastrutture pubbliche, ciò che dà un'ulteriore spinta all'economia.

Tuttavia, una crescita dell'economia non significa ancora un aumento del reddito pro capite e per tutti. Anche le valutazioni dell'impatto sulla disoccupazione sono discordanti. Un legame generale viene per lo più negato, ma non si esclude che singoli gruppi di impiegati subiscano un dumping salariale a causa di un'accresciuta offerta di manodopera.⁴

² Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE, Ripercussioni della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero, pagina 23. <https://www.nwsd.admin.ch/news/messa-ge/attachments/44722.pdf>

³ Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE, a.a.O, pagina 32

⁴ Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE, a.a.O, pagina 64 ff

Libera circolazione – nessun «Laisser-faire»

Il principio della libera circolazione delle persone non è un lasciapassare per l'immigrazione, né nell'UE con «fair mobility»⁵, né in Svizzera, con le misure di accompagnamento contro il dumping salariale e il peggioramento delle condizioni di lavoro. Le commissioni tripartite cantonali eseguono controlli, nel caso di ripetute violazioni possono imporre contratti normali di lavoro con salari minimi. Le commissioni paritetiche, competenti per l'adempimento dei contratti collettivi di lavoro, esaminano anche le imprese straniere. Nella pratica ci sono però notevoli differenze da regione a regione.⁶

Meno «Brain gain»

La spesso lamentata penuria di personale specializzato nel campo medico e delle cure, fra gli ingegneri e gli informatici, potrebbe essere mitigata mobilitando maggiormente il potenziale di manodopera interna.

L'UBS ha stimato che, reclutando personale specializzato all'estero, la Svizzera risparmia dai 6 agli 8 miliardi di franchi all'anno sulle spese di formazione, o detto altrimenti circa un quarto del totale: «Il ricorso al pool di talenti stranieri ha fortemente alleggerito i nostri bilanci pubblici»⁷.

Con l'iniziativa sul personale qualificato, il Consiglio federale vuole sfruttare maggiormente il potenziale di personale qualificato del Paese, per cui libera risorse per la formazione di più medici e ha lanciato un masterplan per il personale di cura, intende ampliare le strutture ricettive nelle suole, negli asili e nei nidi, come pure correggere le discriminazioni fiscali dei coniugi per rendere più attrattivo il doppio impiego.⁸ I costi per questo programma possono essere considerevoli.

Privilegi fiscali e immigrazione

Statistiche affidabili sulla relazione fra immigrazione e privilegi fiscali non ne esistono. Uno studio «Ecoplan» sulle promozioni delle piazze economiche cantonali, sull'arrivo di nuove aziende e sui nuovi impieghi creati, danno nella migliore delle ipotesi una risposta parziale.⁹ Più importanti risultano i privilegi fiscali, con i quali si attirano le aziende. Parallelamente all'introduzione della libera circolazione, si sono

rafforzati massicciamente. Lo mostrano le statistiche della Banca nazionale svizzera sugli investimenti stranieri in Svizzera¹⁰ e le indicazioni fornite dall'Amministrazione federale delle contribuzioni sulle entrate fiscali delle società con statuto speciale.¹¹ L'ampiezza dell'immigrazione ad essa connessa non è però stata indagata.

Dopo il sì all'iniziativa popolare sull'immigrazione di massa, «Avenir Suisse», associazione vicina all'economia, ha richiamato l'attenzione su un surriscaldamento artificiale dell'immigrazione.¹² Su pressione dell'UE e dell'OCSE, la Svizzera dovrà abolire le discriminazioni sui privilegi fiscali. La (fallita) riforma della tassazione dell'impresa III avrebbe però accordato nuovi privilegi. Un dibattito sui legami fra privilegi fiscali, promozione della piazza economica e immigrazione non ha però luogo.

La libera circolazione è parte dei Bilaterali

La fine della libera circolazione delle persone significa anche la fine della Via bilaterale. Con la cosiddetta «clausola ghigliottina», è previsto così nel pacchetto dei Bilaterali 1. L'UE metterebbe in discussione anche «Schengen» e «Dublino».¹³ Con la momentanea esclusione della Svizzera dall'accordo di cooperazione nella ricerca scientifica ha messo in chiaro che simili collegamenti non sono solo teorici.

La Svizzera ha la scelta: se vuole proseguire sulla Via bilaterale o anche ampliarla, non sarà possibile senza la libera circolazione. L'immigrazione può essere frenata comunque, basta volerlo.

¹⁰ SNB, Direktinvestitionen 2015, Seite 14

¹¹ Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Unternehmenssteuerreform III, Medienseminar 5. Oktober 2016

¹² Patrik Schellenbauer, Globalziel statt Kontingente, Wie das Ziel der Zuwanderungsiniziativa unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit erreicht werden kann, avenir standpunkte 6, Mai 2014

¹³ Council of the European Union, Council Conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries, 16 December 2014, pagina 7

⁵ Markus Mugglin, Scheda informativa Svizzera – UE, La libera circolazione delle persone nel mercato interno europeo, N. 07/Novembre 2016

⁶ Véronique Merckx, Vollzug der flankierenden Massnahmen: Verbesserungen sind möglich, in: Die Volkswirtschaft, 7/2016, Seite 40 – 42, http://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2016/06/15_Merckx_DE.pdf

⁷ Elias Hafner, Die Schweiz hirt sich reich, in: UBS Outlook Schweiz, 3. Quartal 2014, Seite 7

⁸ Iniziativa sul personale qualificato – Stato di attuazione e prossimi sviluppi, 19 giugno 2015, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/39971.pdf>

⁹ Ecoplan, Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht, Dezember 2013, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/33304.pdf>

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Segretariato | Schauplatzgasse 39 | 3011 Berna
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Autore: Markus Mugglin | Layout: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Chiusura redazionale: 20 gennaio 2018
Traduzione: Peter Schiesser