

13.086

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare  
«Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione  
delle basi naturali della vita»**

del 23 ottobre 2013

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare federale «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» con la raccomandazione di respingerla.

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

23 ottobre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*L'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» chiede un cambio di rotta della politica migratoria svizzera e della prassi consolidata del nostro Paese nella cooperazione allo sviluppo, con l'obiettivo di conservare a lungo termine le risorse naturali in Svizzera e all'estero. Le misure che l'iniziativa propone non sono compatibili né con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone né con la Convenzione istitutiva dell'AELS. L'accettazione dell'iniziativa popolare metterebbe in questione le relazioni bilaterali della Svizzera con i suoi partner europei, danneggerebbe l'economia svizzera e causerebbe un notevole onere amministrativo supplementare.*

*La cooperazione svizzera allo sviluppo tiene già conto delle sfide cui mira l'iniziativa popolare, ad esempio la conservazione delle basi naturali della vita. Una maggiore concentrazione dei mezzi sulla pianificazione familiare non avrebbe alcun effetto sugli obiettivi dell'iniziativa popolare e sarebbe contrario alla prassi consolidata della cooperazione svizzera allo sviluppo.*

*Il Consiglio federale raccomanda pertanto all'Assemblea federale di sottoporre l'iniziativa popolare senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.*

### **Contenuto dell'iniziativa**

*L'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» è stata depositata presso la Cancelleria federale il 2 novembre 2012. Intende preservare a lungo termine le basi naturali della vita in Svizzera e all'estero limitando allo 0,2 per cento la crescita annua della popolazione residente permanente in seguito all'immigrazione e destinando alla pianificazione familiare volontaria il 10 per cento dei fondi della Confederazione per la cooperazione internazionale allo sviluppo.*

### **Vantaggi e svantaggi dell'iniziativa popolare**

*La limitazione dell'immigrazione proposta dall'iniziativa popolare restringerebbe fortemente l'ammissione di persone in Svizzera. L'assunzione di lavoratori, provenienti in particolare dagli Stati dell'UE/AELS sarebbe fortemente limitata e ciò avrebbe un impatto considerevole sulla crescita economica in Svizzera. L'immigrazione nel nostro Paese è oggi influenzata e regolata innanzitutto dalla situazione economica della Svizzera e in particolare dalla conseguente domanda di manodopera qualificata. I datori di lavoro svizzeri non potrebbero più soddisfare le proprie necessità di manodopera perché contingenti rilevanti dovrebbero essere riservati prioritariamente per garantire il rispetto degli impegni internazionali della Svizzera. Anche se l'iniziativa popolare può essere interpretata in modo tale da non essere contraria alle disposizioni cogenti del diritto internazionale, la sua attuazione dovrebbe tuttavia garantire il rispetto del principio di non respingimento e gli altri*

---

*impegni della Svizzera nell'ambito dei diritti umani e dei permessi accordati per ragioni umanitarie.*

*Con l'accettazione dell'iniziativa popolare andrebbero fissati contingenti per tutte le categorie di permessi di soggiorno superiori a un anno. I contingenti prioritari riguarderebbero i permessi concessi per rispettare il principio di non respingimento e gli altri obblighi della Svizzera nell'ambito dei diritti umani e dei permessi accordati per ragioni umanitarie. Per contro, la definizione dei criteri per suddividere i contingenti tra le diverse categorie di soggiorno per le quali non vi sono obblighi risultanti dal diritto internazionale o da un trattato internazionale potrebbe rivelarsi molto difficile. Ne risulterebbe pertanto un notevole aumento dell'onere amministrativo. Per attuare l'iniziativa sarebbe necessario introdurre procedure laboriose e complesse per determinare i contingenti e rilasciare le unità di contingenti nei singoli casi.*

*Il Consiglio federale intende mantenere la politica migratoria attuale della Svizzera che si basa, da una parte, sull'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) e sulla Convenzione istitutiva dell'AELS e, dall'altra, sull'ammissione restrittiva di cittadini di altri Stati. Questo sistema di ammissione binario ha dato buoni risultati. Il Consiglio federale intende altresì adottare i provvedimenti necessari per ovviare a eventuali ripercussioni negative.*

*Il Consiglio federale è cosciente che la crescita economica e l'immigrazione relativamente elevata registrata negli ultimi anni in Svizzera hanno portato a una crescita demografica che pone il Paese di fronte a nuove sfide. La forte immigrazione rafforza la necessità di procedere a riforme interne in diversi settori. Anche se l'accettazione dell'iniziativa popolare dovesse consentire di ridurre l'immigrazione regolare in Svizzera, non sarebbe lo strumento adeguato per raggiungere tale obiettivo. Inoltre, limitando fortemente l'immigrazione regolare, potrebbe avere quale conseguenza un aumento dell'immigrazione illegale.*

*In caso di accettazione dell'iniziativa, l'ALC e la Convenzione AELS non potrebbero probabilmente restare in vigore. Una denuncia dell'ALC avrebbe gravi conseguenze per l'economia svizzera, essendo l'UE il nostro principale partner commerciale. In seguito alla denuncia dell'ALC cesserebbero di essere applicabili anche gli accordi bilaterali I, vincolati dalla «clausola ghigliottina». Inoltre tale denuncia potrebbe avere conseguenze indirette su altri accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. L'iniziativa è inoltre fonte di attriti con altri impegni internazionali della Svizzera.*

*La cooperazione svizzera allo sviluppo tiene già conto delle sfide affrontate dall'iniziativa popolare, come ad esempio la conservazione delle basi naturali della vita. La forte concentrazione sulla pianificazione familiare prevista dall'iniziativa popolare non permette di rispondere alle sfide complesse poste dalla povertà, dalla crescita demografica e dall'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali nei Paesi in sviluppo. Per affrontare questi problemi la cooperazione internazionale allo sviluppo deve privilegiare un approccio pluridimensionale.*

*La misura proposta dall'iniziativa popolare in questo settore è contraria alla prassi consolidata della cooperazione svizzera allo sviluppo che sostiene gli sforzi dei*

---

*Paesi partner per risolvere i problemi della povertà e dello sviluppo e si orienta alle loro priorità e ai loro contesti specifici.*

*La legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali prevede già misure volte in particolare alla ricerca e al mantenimento di un equilibrio ecologico e demografico. Essa offre un margine di manovra sufficiente che permette di reagire in modo adeguato a nuove situazioni.*

*Concentrare i mezzi della Confederazione sull'aiuto alla pianificazione familiare gioverebbe poco agli obiettivi dell'iniziativa popolare. Occorre invece diversificare gli approcci, sostenendo ad esempio la formazione e la promozione dell'uguaglianza tra uomo e donna.*

***Proposta del Consiglio federale***

*Il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare federale «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>7456</b>
<b>1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa</b>	<b>7461</b>
1.1 Testo	7461
1.2 Riuscita e termini di trattazione	7462
1.3 Validità	7462
1.3.1 Unità materiale	7462
1.3.2 Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale	7465
1.3.2.1 Nozione di disposizione cogente del diritto internazionale	7465
1.3.2.2 Compatibilità dell'introduzione di un limite all'immigrazione nel settore dell'asilo con il principio di non respingimento	7465
1.3.3 Conclusioni	7467
<b>2 Contesto</b>	<b>7467</b>
2.1 Sistema d'ammissione	7467
2.1.1 Sviluppi storici della prassi di ammissione	7467
2.1.2 Sistema di ammissione attuale	7468
2.1.2.1 Ammissione nel settore del diritto sugli stranieri	7468
2.1.2.2 Ammissione nel settore dell'asilo	7470
2.1.3 Iniziative popolari	7470
2.1.4 Principali conseguenze dell'introduzione dell'ALC	7471
2.2 Cooperazione internazionale allo sviluppo	7473
2.2.1 Basi legali	7473
2.2.2 Principi	7473
2.2.3 Salute sessuale e riproduttiva, compresa la pianificazione familiare volontaria	7473
<b>3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa popolare</b>	<b>7474</b>
3.1 Commento alle singole disposizioni del testo dell'iniziativa popolare	7474
3.1.1 Art. 73a D-Cost.	7474
3.1.2 Art. 197 n. 9 D-Cost.	7476
3.2 Interpretazione del testo dell'iniziativa popolare	7476
<b>4 Valutazione dell'iniziativa popolare</b>	<b>7484</b>
4.1 Valutazione degli obiettivi dell'iniziativa popolare	7484
4.1.1 Nel settore della politica migratoria	7484
4.1.2 Nel settore della cooperazioni internazionale allo sviluppo	7485
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	7485
4.2.1 Settore della migrazione	7485
4.2.1.1 Limitazione del reclutamento di lavoratori stranieri e introduzione di nuove procedure d'autorizzazione	7485
4.2.1.2 Rinegoziazione dell'ALC	7486

4.2.1.3	Ripercussioni su altri trattati	7487
4.2.2	Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo	7488
4.2.3	Attuazione dell'iniziativa popolare	7488
4.2.3.1	Settore della migrazione	7488
4.2.3.2	Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo	7489
4.2.4	Ripercussioni finanziarie e sul personale	7490
4.2.4.1	Settore della migrazione	7490
4.2.4.2	Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo	7491
4.2.4.3	Subordinazione al freno alle spese	7491
4.2.5	Entrata in vigore e disposizioni transitorie	7492
4.2.5.1	Settore della migrazione	7492
4.2.5.2	Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo	7492
4.3	Carenze dell'iniziativa popolare	7492
4.3.1	Settore della migrazione	7492
4.3.2	Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo	7494
4.3.2.1	Nesso tra pianificazione familiare volontaria e crescita demografica nei Paesi in sviluppo	7494
4.3.2.2	Nesso tra crescita demografica e pressione sulle risorse	7494
4.3.2.3	Nesso tra immigrazione in Svizzera e crescita demografica nei Paesi in sviluppo	7495
4.3.2.4	Una soluzione inadeguata alla cooperazione internazionale allo sviluppo	7495
4.3.3	Una risposta migliore rispetto a quella dell'iniziativa popolare	7496
4.3.3.1	Settore della migrazione	7496
4.3.3.2	Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo	7500
4.4	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7502
4.4.1	Settore della migrazione	7502
4.4.2	Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo	7504
<b>5</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>7504</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>7506</b>
	<b>Decreto federale relativo all'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» (Disegno)</b>	<b>7507</b>

# Messaggio

## 1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

### 1.1 Testo

Il testo dell'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» ha il seguente tenore:

I

La Costituzione federale<sup>1</sup> è modificata come segue:

*Art. 73a (nuovo) Popolazione*

<sup>1</sup> La Confederazione si adopera affinché nel territorio svizzero risieda un numero di abitanti compatibile con la conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita. Essa sostiene questo obiettivo anche in altri Paesi, segnatamente nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo.

<sup>2</sup> In Svizzera la popolazione residente permanente non può crescere in seguito a immigrazione di oltre lo 0,2 per cento annuo nell'arco di tre anni.

<sup>3</sup> La Confederazione investe in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria almeno il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo.

<sup>4</sup> La Confederazione non può concludere trattati internazionali che contravvengano alle disposizioni del presente articolo oppure impediscano od ostacolino l'attuazione delle misure volte a raggiungere gli obiettivi dello stesso.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

*Art. 197, n. 9<sup>2</sup> (nuovo)*

9. Disposizioni transitorie dell'art. 73a (Popolazione)

<sup>1</sup> Dopo l'accettazione dell'articolo 73a da parte del Popolo e dei Cantoni, i trattati internazionali in contrasto con gli obiettivi di tale articolo devono essere adeguati al più presto, ma al più tardi entro quattro anni. Se del caso i trattati interessati devono essere denunciati.

<sup>2</sup> Dopo l'accettazione dell'articolo 73a da parte del Popolo e dei Cantoni, la popolazione residente permanente in Svizzera non può crescere in seguito a immigrazione di oltre lo 0,6 per cento nel primo anno e di oltre lo 0,4 per cento nel secondo anno. In seguito, e fino all'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione dell'arti-

<sup>1</sup> RS 101

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

colo 73a, la popolazione residente permanente non può crescere di oltre lo 0,2 per cento all'anno. Un eventuale aumento superiore negli anni che precedono l'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione dell'articolo 73a deve essere compensato entro cinque anni dall'entrata in vigore di tale legislazione d'esecuzione.

## **1.2 Riuscita e termini di trattazione**

L'iniziativa popolare federale «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 19 aprile 2011<sup>3</sup> e depositata il 2 novembre 2012 con le firme necessarie.

Con decisione del 4 dicembre 2012 la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale dell'iniziativa popolare con 119 816 firme valide<sup>4</sup>.

L'iniziativa popolare è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non presenterà né un controprogetto diretto né un controprogetto indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002<sup>5</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve sottoporre entro il 2 novembre 2013 all'Assemblea federale un disegno di decreto federale e un messaggio. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere entro il 2 maggio 2015 in merito alla raccomandazione di voto da presentare al Popolo e ai Cantoni.

## **1.3 Validità**

L'iniziativa popolare soddisfa i criteri di validità enumerati nell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)<sup>6</sup>:

- a) rispetta il principio dell'unità formale, poiché riveste interamente la forma di un progetto elaborato;
- b) rispetta il principio dell'unità materiale, poiché le sue singole parti sono intrinsecamente connesse (n. 1.3.1) ;
- c) rispetta il principio della conformità alle disposizioni cogenti del diritto internazionale, poiché non è contraria ad alcuna di esse (n. 1.3.2).

### **1.3.1 Unità materiale**

La condizione di validità sancita dall'articolo 139 capoverso 3 Cost., secondo cui le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione federale devono rispettare il principio dell'unità materiale è precisato nella legge federale del

<sup>3</sup> FF 2011 3465

<sup>4</sup> FF 2012 8608

<sup>5</sup> RS 171.10

<sup>6</sup> RS 101

17 dicembre 1976<sup>7</sup> sui diritti politici (LDP) nel modo seguente: «L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse»<sup>8</sup>.

Se un'iniziativa popolare riunisse diverse richieste non intrinsecamente connesse, gli aventi diritto di voto sarebbero costretti ad accettare o a respingere l'intera iniziativa, anche se fossero a favore di una parte soltanto delle sue richieste. Gli aventi diritto di voto possono esprimere la loro volontà in modo preciso soltanto se l'iniziativa riguarda unicamente una materia. Il principio dell'unità materiale intende quindi tutelare il diritto costituzionale degli aventi diritto di voto alla libera e autentica formazione ed espressione della loro volontà. La condizione della «connessione intrinseca» è tuttavia un'espressione giuridica non chiaramente definita che lascia alle autorità un ampio margine d'apprezzamento.

Nella prassi l'Assemblea federale si serve di questo margine secondo il principio «in dubio pro populo». Ciò significa che in caso di dubbio essa decide a favore dei diritti popolari negando una violazione del principio dell'unità materiale<sup>9</sup>. Intende in questo modo evitare di restringere troppo il diritto d'iniziativa. Nella valutazione delle iniziative popolari cantonali il Tribunale federale applica in modo un po' più severo, seppur sempre in maniera flessibile, il criterio della connessione intrinseca<sup>10</sup>. La giurisprudenza del Tribunale federale sottolinea che il principio dell'unità materiale è di natura relativa e va considerato in base alle circostanze concrete<sup>11</sup>. Il Popolo non può invocare un diritto costituzionale secondo il quale gli siano sottoposte separatamente singole parti oppure parti particolarmente importanti di un'iniziativa<sup>12</sup>. Dato che la valutazione definitiva delle iniziative popolari spetta all'Assemblea federale, la summenzionata giurisprudenza del Tribunale federale non si applica direttamente.

Il testo della presente iniziativa popolare chiede che la Svizzera si adoperi affinché sul territorio svizzero risieda un numero di abitanti compatibile con la conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita (art. 73a cpv. 1 primo periodo D-Cost.). La Svizzera deve sostenere l'obiettivo della conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita anche in altri Paesi, segnatamente nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo (art. 73a cpv. 1, secondo periodo D-Cost.).

I promotori dell'iniziativa sono del parere che il numero di abitanti in Svizzera e anche nel mondo costituisca uno dei principali problemi ambientali e minacci quindi le basi naturali della vita. Essi ritengono che le capacità ecologiche e le risorse della terra siano limitate a prescindere dai confini statali. Pertanto la Svizzera deve intervenire sia su scala nazionale che su scala internazionale per ridurre la pressione demografica e raggiungere l'obiettivo summenzionato.

L'iniziativa popolare si concentra sull'obiettivo della conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita in Svizzera e in altri Paesi. Si limita pertanto a un tema sufficientemente circoscritto. La preservazione delle basi naturali della vita per mezzo della stabilizzazione del numero di abitanti può essere intesa come *un'unica*

<sup>7</sup> RS 161.1

<sup>8</sup> Art. 75 cpv. 2 LDP

<sup>9</sup> Cfr. il messaggio del 20 nov. 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1 407.

<sup>10</sup> Cfr. a titolo di esempio DTF 130 I 185 (Cantone di Ginevra); 129 I 366 (Cantone di Zurigo).

<sup>11</sup> DTF 129 I 366 consid. 2.3 pag. 372.

<sup>12</sup> DTF 129 I 366 consid. 4.

questione politica. Pertanto, l'iniziativa popolare non combina vari obiettivi politici indipendenti.

Per raggiungere l'obiettivo previsto, l'iniziativa impone alla Confederazione di adottare due misure:

- *limitare l'immigrazione in Svizzera*: questa misura intende contribuire a stabilizzare la popolazione o a limitarne la crescita nella misura del possibile e contribuire così a conservare e a tutelare a lungo termine le basi naturali della vita in Svizzera;
- *incoraggiare la pianificazione familiare volontaria*: con una riduzione della natalità s'intende contribuire a preservare le basi naturali della vita in altri Paesi. Questa misura è inoltre volta a ridurre la pressione migratoria sulla Svizzera e contribuire così alla stabilizzazione del numero di abitanti nel nostro Paese.

Nel caso in esame, la condizione dell'unità materiale, da cui dipende la validità di un'iniziativa, è soddisfatta poiché le singole misure si prefiggono lo stesso obiettivo e la loro intrinseca connessione è quindi sufficiente. L'obiettivo di preservare a lungo termine le basi naturali è l'elemento che lega le due misure. Il grado di *efficacia* della misura volta a promuovere la pianificazione familiare volontaria (ossia la capacità della misura di contribuire effettivamente a ridurre la pressione migratoria) non è determinante per valutare la presente questione giuridica, almeno fintanto che tale misura non sia manifestamente controproducente. È irrilevante anche la questione se l'iniziativa popolare presupponga nessi semplicistici tra politica della famiglia, lotta alla povertà e sfruttamento delle risorse nelle regioni povere e in via di sviluppo. Per rispondere a queste domande è necessaria una valutazione politica e tale compito spetta agli aventi diritto di voto.

Inoltre, la connessione tra le misure non può essere definita artificiale né dovuta a meri motivi di psicologia del voto<sup>13</sup>. È d'altronde difficile pensare a progetti costituzionali che disciplinino soltanto un elemento. Esempi illustrativi recenti in cui l'unità materiale è stata chiaramente constatata sono l'iniziativa contro le retribuzioni abusive, l'iniziativa sul risparmio per l'alloggio e l'iniziativa sulle abitazioni secondarie<sup>14</sup>. Chiedere che le iniziative popolari contengano soltanto un elemento non sarebbe aderente alla realtà, poiché per risolvere problemi politici e per realizzare in modo efficiente un determinato obiettivo sono di regola necessarie più misure. Il fatto che le misure possano anche essere adottate separatamente non significa che non vi sia tra esse una connessione intrinseca nel momento in cui vengono collegate in un'iniziativa popolare.

Di conseguenza esiste un rapporto intrinseco tra l'obiettivo e le diverse misure previste dall'iniziativa popolare. L'unità materiale è pertanto rispettata. Questa constatazione è conforme alla prassi sinora adottata sia dal nostro Consiglio che dall'Assemblea federale.

<sup>13</sup> Così la terminologia del Tribunale federale in occasione della valutazione di iniziative popolari cantonali (cfr. le indicazioni in Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3<sup>a</sup> ed., Berna 2011, § 52 n. 44, 46).

<sup>14</sup> Cfr. FF **2009** 265 271; **2009** 6081 6089; **2008** 7597 7600.

### **1.3.2                   Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale**

Le disposizioni cogenti del diritto internazionale costituiscono le norme fondamentali del diritto internazionale cui non è possibile derogare in nessun caso. Esse pongono un limite materiale alle revisioni della Costituzione federale. Vi è tuttavia violazione delle disposizioni cogenti del diritto internazionale e quindi un motivo di nullità ai sensi dell'articolo 139 capoverso 3 Cost. soltanto se non è possibile interpretare il testo dell'iniziativa conformemente al diritto internazionale e se da ciò risulta un conflitto tra le norme.

Un tale conflitto è stato finora constatato una sola volta: nel 1996 l'Assemblea federale ha dichiarato nulla l'iniziativa popolare «per una politica d'asilo razionale», depositata nel 1992, perché violava il principio di non respingimento. L'iniziativa non è stata pertanto sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni<sup>15</sup>.

#### **1.3.2.1                Nozione di disposizione cogente del diritto internazionale**

La nozione di «disposizione cogente del diritto internazionale»<sup>16</sup> si riallaccia innanzitutto al diritto internazionale cogente (*ius cogens*). Ne fanno parte in particolare le norme fondamentali del diritto internazionale umanitario («diritto in tempo di guerra»), il divieto di ricorrere alla forza previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite, i divieti di tortura, di genocidio e di schiavitù, nonché il divieto di espellere una persona verso uno Stato in cui rischia di essere torturata o essere vittima di trattamenti inumani o degradanti («principio di non respingimento», cfr. art. 25 cpv. 2 e 3 Cost., art. 33 della Convenzione del 28 luglio 1951<sup>17</sup> sullo statuto dei rifugiati, art. 3 della Convenzione del 4 novembre 1950<sup>18</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU], e art. 3 della Convenzione del 10 dicembre 1984<sup>19</sup> contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti). Fanno infine parte delle disposizioni cogenti del diritto internazionale anche le garanzie della CEDU e del Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>20</sup> relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU) intangibili anche in stato di necessità.

#### **1.3.2.2                Compatibilità dell'introduzione di un limite all'immigrazione nel settore dell'asilo con il principio di non respingimento**

Secondo il testo dell'iniziativa popolare, in Svizzera la popolazione residente permanente non può crescere in seguito a immigrazione di oltre lo 0,2 per cento all'anno. Nell'interpretare il termine «popolazione residente permanente» è determi-

<sup>15</sup> FF **1994** III 1338 (messaggio del Consiglio federale) e FF **1996** I 1157 (decreto federale).

<sup>16</sup> Cfr. il commento dettagliato nel rapporto complementare del Consiglio federale al rapporto del 5 mar. 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale (FF **2011** 3299 3310 segg., n. 2.4.1).

<sup>17</sup> RS **0.142.30**

<sup>18</sup> RS **0.101**

<sup>19</sup> RS **0.105**

<sup>20</sup> RS **0.103.2**

nante soprattutto lo scopo della norma costituzionale, che si prefigge come obiettivo «un numero di abitanti compatibile con la conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita» (art. 73a cpv. 1 D-Cost.). Se ne può evincere che per il calcolo della popolazione residente permanente non occorre tenere conto dei soggiorni (molto) brevi e che la nazionalità e lo statuto di soggiorno delle persone straniere sono irrilevanti. L'iniziativa popolare riguarda quindi anche persone del settore dell'asilo, poiché queste immigrano in Svizzera e sono pertanto comprese – almeno in parte – nella popolazione residente permanente<sup>21</sup>. In un caso concreto il rifiuto di accordare il soggiorno in Svizzera in seguito all'esaurimento dei contingenti potrebbe violare il principio di non respingimento. Occorre quindi verificare se il testo dell'iniziativa è compatibile con tale principio.

Finora non vi sono limitazioni di tipo quantitativo nel settore umanitario, in particolare in quello dell'asilo e del rilascio di permessi di soggiorno per casi di rigore personali (n. 2.1.2.1). Il disegno di modifica costituzionale non si esprime in merito all'attuazione dell'iniziativa. La limitazione dell'immigrazione è formulata come incarico alle autorità federali, che quindi dispongono di un margine di manovra, ad esempio nel fissare i contingenti per il settore degli stranieri e quello dell'asilo. Inoltre, la limitazione allo 0,2 per cento vale soltanto per la media degli ultimi tre anni ed è pertanto possibile superare tale limite in un determinato anno. Ciò permette una certa flessibilità nell'attuazione dell'iniziativa. Poiché attualmente potrebbero essere ammesse circa 88 000 persone all'anno (n. 3.2) e si prevedono 24 000 nuove domande d'asilo all'anno (ma solo una parte dei richiedenti resta in Svizzera più di un anno), il principio di non respingimento potrebbe essere rispettato, stabilendo le pertinenti priorità, anche in caso di forte aumento dei richiedenti l'asilo. Occorre tuttavia osservare che in quanto parte del diritto internazionale cogente, il principio di non respingimento dovrebbe essere rispettato anche se il limite massimo dell'immigrazione fosse già raggiunto.

Questi argomenti erano stati esposti anche in occasione dell'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione», respinta dal Popolo e dai Cantoni, che voleva limitare la quota della popolazione residente straniera al 18 per cento e che quindi prevedeva condizioni molto più rigide rispetto alla presente iniziativa popolare. Anche nel caso di quell'iniziativa popolare, la sua validità era stata motivata con il fatto che essa lasciava un certo margine di manovra nell'attuazione, così da permettere il rispetto del principio di non respingimento. Era inoltre stato osservato che era permesso superare temporaneamente la barriera del 18 per cento, a condizione che venissero adottate tutte le misure possibili per rientrare in tale limite (p. es. blocco generale dei permessi)<sup>22</sup>.

Alla luce di queste considerazioni sarebbe pertanto possibile attuare l'iniziativa popolare in modo tale da rispettare il principio del non respingimento.

<sup>21</sup> Cfr. n. 3.2.

<sup>22</sup> FF 1997 IV 385, n. 154.2

### 1.3.3 Conclusioni

La presente iniziativa popolare soddisfa il requisito dell'unità formale e anche quello dell'unità materiale. Può essere interpretata in modo tale da essere compatibile con le disposizioni cogenti del diritto internazionale (principio di non respingimento).

L'attuazione dell'iniziativa causerebbe notevoli difficoltà economiche, politiche, giuridiche e tecniche. Queste difficoltà non sono tuttavia tali da dovere dichiarare nulla l'iniziativa in ragione dell'impossibilità pratica di attuarla (motivo di nullità non scritto).

## 2 Contesto

### 2.1 Sistema d'ammissione

#### 2.1.1 Sviluppi storici della prassi di ammissione

Fino alla metà degli anni Sessanta del secolo scorso, il Consiglio federale perseguiva una prassi liberale in materia di ammissioni. In quegli anni, in seguito a una rapida crescita economica, vi fu un notevole aumento della popolazione straniera residente. Per tale motivo, il Consiglio federale limitò l'immigrazione, fissando, mediante ordinanze, il numero massimo di stranieri per impresa. Nel 1970 il limite massimo per impresa venne sostituito da una limitazione generale del numero degli stranieri che intendevano venire in Svizzera per esercitarvi un'attività lucrativa. In seguito alla favorevole congiuntura economica degli anni Ottanta, la percentuale degli stranieri residenti in Svizzera tornò ad aumentare (1980: 14,8 %; 1990: 18,1 %). Tra il 1991 e il 1998, il Consiglio federale sostituì gradualmente il proprio sistema di regolamentazione delle ammissioni («modello delle tre cerchie») con un «sistema di ammissione binario», che ai fini dell'ammissione distingue solo tra gli Stati dell'Unione europea (UE) e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), da una parte, e gli altri Stati dall'altra. Sostanzialmente tale sistema è tuttora applicato<sup>23</sup>.

L'Accordo del 21 giugno 1999<sup>24</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC), che è parte integrante degli Accordi bilaterali I, è stato firmato il 21 giugno 1999. Il 21 maggio 2000 il Popolo svizzero ha accettato gli accordi bilaterali I con il 67,2 per cento dei voti a favore<sup>25</sup>. L'ALC è entrato in vigore il 1° giugno 2002.

Il 24 settembre 2006 il Popolo svizzero ha accettato la legge federale del 16 dicembre 2005<sup>26</sup> sugli stranieri (LStr) con il 68 per cento dei voti a favore<sup>27</sup>. Oltre a codificare nella legge il sistema binario di ammissione, nella LStr sono state introdotte soprattutto nuove disposizioni concernenti l'integrazione e il ricongiungimento familiare nonché la lotta contro l'elusione delle norme sull'ammissione. La LStr è entrata in vigore il 1° gennaio 2008.

<sup>23</sup> FF 1991 III 228

<sup>24</sup> RS 0.142.112.681

<sup>25</sup> FF 2000 3345

<sup>26</sup> RS 142.20

<sup>27</sup> FF 2006 8669

Per la politica in materia di migrazione riveste oggi grande importanza la cooperazione tra la Svizzera e l'UE nel quadro degli Accordi di Schengen (controlli alle frontiere, visti, cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale) e di Dublino (regolamentazione delle competenze nelle procedure d'asilo). I corrispondenti accordi di associazione<sup>28</sup> sono stati firmati il 26 ottobre 2004 e la cooperazione effettiva è iniziata il 12 dicembre 2008<sup>29</sup>.

## **2.1.2 Sistema di ammissione attuale**

Attualmente, nell'ambito del diritto in materia di stranieri, la Svizzera applica un sistema di ammissione binario che si fonda sulla distinzione tra le persone provenienti dagli Stati dell'UE/AELS e quelle provenienti da altri Stati (Stati terzi).

La politica svizzera d'asilo si fonda invece sui principi della Convenzione del 28 luglio 1951<sup>30</sup> sullo statuto dei rifugiati (Convenzione di Ginevra).

### **2.1.2.1 Ammissione nel settore del diritto sugli stranieri**

#### **Ammissioni di cittadini europei**

Oggi è possibile reclutare lavoratori dagli Stati membri dell'UE e dell'AELS a prescindere dalla loro qualifica. La loro immigrazione è retta dall'ALC e dalla Convenzione del 4 gennaio 1960<sup>31</sup> istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS). L'ALC costituisce il cardine della prima serie di accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE ed è quindi fondamentale per i rapporti tra le due parti.

L'ALC e la Convenzione AELS riveduta sono in vigore dal 1° giugno 2002 per i cittadini dei vecchi Stati membri dell'UE (UE-15) e degli Stati membri dell'AELS. Il 1° aprile 2006 l'ALC è stato esteso ai dieci Stati che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 (UE-8; a Cipro e Malta è stato immediatamente applicato il regime previsto per i vecchi Stati membri, che sono così diventati gli Stati UE-17). L'8 febbraio 2009 il Popolo svizzero ha accettato il rinnovo dell'ALC e il suo secondo protocollo (Protocollo II) che lo estendeva alla Bulgaria e alla Romania<sup>32</sup>. Dal 1° giugno 2009 l'ALC si applica anche a questi due nuovi Stati membri (UE-2).

Da parecchi anni i cittadini dei vecchi Stati membri dell'UE, di Cipro e di Malta (UE-17) come pure quelli dell'AELS beneficiano della libera circolazione completa. Dal 1° maggio 2011, anche i cittadini dell'UE-8 beneficiano della libera circolazione completa, che è quindi ormai applicata a tutti gli Stati UE-25/AELS (UE-17 + UE-8

<sup>28</sup> Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (AAS, RS **0.362.31**); Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (AAD, RS **0.142.392.68**).

<sup>29</sup> Per maggiori ragguagli si veda il messaggio del Consiglio federale del 7 dic. 2013 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF **2013** 275 284–286.

<sup>30</sup> RS **0.142.30**

<sup>31</sup> RS **0.632.31**

<sup>32</sup> FF **2009** 1363

+ AELS). I cittadini bulgari e romeni restano soggetti a restrizioni fino al massimo al 31 maggio 2016.

In caso di immigrazione eccessiva di manodopera proveniente dall'UE (superiore del 10 % rispetto alla media dei tre anni precedenti), la Svizzera ha, per un periodo limitato, la possibilità di invocare una clausola di salvaguardia che le permette di reintrodurre contingenti (art. 10 par. 4, 4a, 4c ALC). Il 18 aprile 2012 il Consiglio federale ha deciso di attivare la clausola di salvaguardia e contingentare per un anno i permessi di dimora (permessi B) per i cittadini degli Stati UE-8. In un primo tempo questo provvedimento, entrato in vigore il 1° maggio 2012, era valido per un anno e riguardava le persone originarie degli Stati UE-8 che avevano un contratto di lavoro in Svizzera di durata superiore a un anno o di durata indeterminata, nonché le persone che volevano stabilirsi in Svizzera con lo statuto di lavoratori indipendenti. Il 24 aprile 2013 il Consiglio federale ha deciso di prolungare questo provvedimento a partire dal 1° maggio 2013. Inoltre, dal 1° giugno 2013, il contingentamento è stato esteso ai permessi di dimora (permessi B) rilasciati ai lavoratori originari degli Stati UE-17. Questi provvedimenti rimangono validi un anno. La clausola di salvaguardia non potrà più essere invocata nei confronti dell'UE-25, mentre potrà esserlo ancora fino al 31 maggio 2019 per i cittadini bulgari o romeni.

Il 1° luglio 2013 la Croazia è diventata il 28° Stato membro dell'UE. È previsto di estendere l'ALC alla Croazia per mezzo di un nuovo protocollo all'Accordo (Protocollo III), che dovrà essere approvato dal Parlamento mediante un decreto federale che sottostà a referendum facoltativo. I capidelegazione hanno parafato il Protocollo III il 15 luglio 2013<sup>33</sup>.

### **Ammissione di cittadini di Stati terzi**

L'ammissione dei lavoratori provenienti da Stati terzi è retta dalla legge federale sugli stranieri (LStr). È limitata a lavoratori qualificati indispensabili per l'economia svizzera e la cui integrazione professionale e sociale a lungo termine sembri assicurata. Vi sono inoltre contingenti massimi stabiliti annualmente dal Consiglio federale (art. 20 LStr). Nel 2013 si è trattato di 3500 permessi di dimora e 5000 permessi di soggiorno di breve durata<sup>34</sup>. Hanno tuttavia la priorità i lavoratori indigeni e i cittadini di Stati con i quali è stato concluso un accordo di libera circolazione (art. 21 LStr). Devono essere inoltre rispettate le condizioni di lavoro e di salario usuali (art. 22 LStr).

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

<sup>33</sup> Per maggiori dettagli sugli sviluppi storici della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, si veda il messaggio del Consiglio federale del 7 dic. 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF **2013** 275 286 seg.; cfr. anche gli allegati 1 e 2 dell'ordinanza del 24 ott. 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS **142.201**).

<sup>34</sup> Cfr. gli allegati 1 e 2 dell'ordinanza del 24 ott. 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA, RS **142.201**).

### 2.1.2.2 Ammissione nel settore dell'asilo

La politica svizzera in materia d'asilo si fonda sui principi della Convenzione sullo statuto dei rifugiati (Convenzione di Ginevra). Ottiene asilo in Svizzera chi è minacciato o perseguitato nel suo Paese secondo i criteri riconosciuti dal diritto internazionale. Le condizioni per ottenere l'asilo sono precisate dalla legge del 26 giugno 1998<sup>35</sup> sull'asilo (LAsi).

Contrariamente a quanto previsto per l'ammissione di manodopera proveniente da Stati non membri dell'UE o dell'AELS, nonostante le numerose revisioni della LAsi nel settore dell'asilo non sono finora state previste limitazioni quantitative simili a quelle richieste dall'iniziativa popolare. Il numero di richiedenti l'asilo è imprevedibile. Inoltre, in virtù dei suoi impegni internazionali, la Svizzera è tenuta a esaminare le domande d'asilo.

Il 28 settembre 2012 l'Assemblea federale ha approvato una modifica urgente della LAsi, entrata in vigore il 29 settembre 2012<sup>36</sup>. Poiché il 22 gennaio 2013<sup>37</sup> è riuscito il referendum, la modifica è stata sottoposta al voto del Popolo che l'ha accettata il 9 giugno 2013 con il 78,4 per cento di voti favorevoli<sup>38</sup>. Il 14 dicembre 2012 l'Assemblea federale ha deciso ulteriori modifiche della legge sull'asilo<sup>39</sup>, che entreranno probabilmente in vigore il 1° gennaio 2014.

È infine prevista una nuova organizzazione della procedura d'asilo. Il rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) del marzo 2011 sulle misure di accelerazione delle procedure nel settore dell'asilo<sup>40</sup> propone una riorganizzazione che consentirà di svolgere la maggior parte delle procedure in tempi brevi presso i centri della Confederazione. Il pertinente avamprogetto di legge è attualmente oggetto di una procedura di consultazione.

### 2.1.3 Iniziative popolari

Nel secolo scorso sono state depositate numerose iniziative popolari volte a limitare l'immigrazione in Svizzera. Alcune non sono riuscite, altre sono state respinte dal Popolo e dai Cantoni (p. es. l'iniziativa popolare «contro l'inforestierimento e la sovrappopolazione della Svizzera»<sup>41</sup> o l'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione»<sup>42</sup>, che intendeva limitare la quota della popolazione straniera residente al 18 %).

Anche la recente iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», depositata presso la Cancelleria federale il 14 febbraio 2012, intende permettere alla Svizzera di gestire l'immigrazione sottoponendo a contingenti annuali tutti i tipi di permessi.

<sup>35</sup> RS 142.31

<sup>36</sup> RU 2012 5359

<sup>37</sup> FF 2013 848

<sup>38</sup> FF 2013 5705

<sup>39</sup> FF 2012 8515

<sup>40</sup> Reperibile in tedesco e francese sul sito [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentazione > Rapporti > Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich/Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile.

<sup>41</sup> FF 1974 I 147 (messaggio del Consiglio federale) e FF 1974 II 1481 (decreto federale che accerta l'esito della votazione popolare).

<sup>42</sup> FF 1997 IV 385 (messaggio del Consiglio federale) e FF 2001 138 (decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare).

Pur essendo simile alla presente iniziativa, essa concede più flessibilità nello stabilire i contingenti. Nel messaggio del 7 dicembre 2012<sup>43</sup>, il nostro Consiglio ha raccomandato di respingere l'iniziativa senza proporre un controprogetto<sup>44</sup>. Il 20 giugno 2013 il Consiglio nazionale, con 140 voti favorevoli, 54 contrari e un'astensione, e il Consiglio degli Stati, con 37 voti favorevoli e 5 contrari, hanno emanato la stessa raccomandazione.

## **2.1.4 Principali conseguenze dell'introduzione dell'ALC**

La libera circolazione delle persone tra la Svizzera, l'UE e gli Stati membri dell'AELS è stata introdotta 11 anni fa. In questo periodo le imprese hanno tratto grandi benefici dalla possibilità di reclutare manodopera proveniente dai Paesi dell'UE/AELS e quest'apertura del mercato ha notevolmente contribuito alla crescita economica e occupazionale in Svizzera.

L'immigrazione in Svizzera nell'ambito dell'ALC e della Convenzione AELS dipende fortemente dalla domanda di manodopera delle imprese. Le notevoli fluttuazioni congiunturali degli ultimi anni hanno pertanto avuto ripercussioni sull'immigrazione netta in Svizzera. Il 2008 è stato l'anno in cui l'immigrazione netta ha fatto registrare il valore più alto pari a 90 200 persone, di cui due terzi provenienti dagli Stati dell'UE-27/AELS. In seguito alla crisi finanziaria del 2009 vi è stato un calo significativo (del 25% circa) dell'immigrazione, che con la rapida ripresa economica nel 2010 e 2011 è tuttavia nuovamente aumentata, per poi stabilizzarsi nel 2012.

Nel 2012 il numero di stranieri immigrati superava di 73 000 unità il numero degli stranieri che nello stesso periodo avevano lasciato la Svizzera (in altre parole, il saldo migratorio netto era positivo). Quasi tre quarti provenivano dagli Stati dell'UE/AELS. A titolo di confronto, nel 2011 il saldo migratorio netto era di 78 500 persone.

Tra il 2003 e il 2012 è aumentato il tasso d'occupazione sia dei cittadini provenienti dagli Stati dell'UE/AELS che degli Svizzeri di età tra i 25 e i 64 anni. I primi sono riusciti a ridurre lo scarto rispetto alla popolazione indigena. Dagli anni Novanta il tasso di disoccupazione è rimasto stabile. Nonostante un leggero aumento di tale tasso secondo la definizione internazionale, nel 2012 la Svizzera, con il 4,2 per cento, ha registrato il grado di disoccupazione più basso in Europa dopo la Norvegia.

Studi recenti delle Università di Zurigo e Losanna hanno constatato che la forte immigrazione non ha provocato effetti generali di estromissione, anche se è stato registrato un debole effetto di questo genere per i lavoratori altamente qualificati. Secondo questi studi, l'immigrazione supplementare in seguito alla libera circolazione delle persone ha provocato un aumento della disoccupazione delle persone nate in Svizzera pari allo 0,2 per cento. Tuttavia il fenomeno è limitato alle persone altamente qualificate<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> FF 2013 275 (messaggio del Consiglio federale) e FF 2013 327 (decreto federale).

<sup>44</sup> Per maggior dettagli sull'argomento si veda il messaggio del Consiglio federale del 7 dic. 2012 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275 289 seg.

<sup>45</sup> Favre, Lalive e Zweimüller 2013 (cfr. Bibliografia)

Per certi aspetti, nelle regioni di confine l'immigrazione connessa con la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE/AELS ha avuto effetti diversi rispetto al resto della Svizzera. Queste regioni nel periodo 2001–2008 hanno fatto registrare un maggiore tasso di crescita dell'occupazione e, per quanto riguarda l'immigrazione di manodopera dai Paesi dell'UE/AELS, l'aumento ha riguardato in misura maggiore rispetto alle altre regioni persone con un basso livello di qualificazione<sup>46</sup>. Tuttavia, per quanto riguarda l'evoluzione dei salari, tra il 2002 e il 2010 non è stata constatata alcuna conseguenza negativa dovuta all'aumento dell'impiego di frontalieri<sup>47</sup>.

L'immigrazione rallenta l'invecchiamento della popolazione residente in Svizzera. I lavoratori provenienti dagli Stati dell'UE/AELS pagano attualmente più contributi alle assicurazioni sociali di quelli che percepiscono. A lungo termine i contribuenti avranno tuttavia anche la possibilità di far valere diritti alla rendita che tra 30 o 40 anni graveranno sull'AVS. I timori secondo cui la libera circolazione delle persone avrebbe portato a un aumento sproporzionato del numero di stranieri beneficiari di prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità non sono stati confermati.

La crescita demografica dovuta soprattutto all'immigrazione si ripercuote anche sull'evoluzione della struttura degli insediamenti. Tale evoluzione è oggi significativa soprattutto nei centri urbani e nelle loro periferie. Si constata ad esempio una notevole domanda di alloggi nelle zone in cui le riserve di terreni edificabili sono limitate. In realtà, l'immigrazione costituisce soltanto una delle ragioni della crescente pressione sui centri urbani. Su scala svizzera, nel 2012 la quota delle economie domestiche di origine straniera è salita al 26,3 per cento degli alloggi affittati e al 6,5 per cento circa degli alloggi di proprietà<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Per maggiori dettagli si veda il rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, pag. 37, reperibile sul sito [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)>Documentazione>Comunicati>2012/04.07.12 e l'Ottavo rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, del 25 mag. 2012, SECO, UFM, UST, UFAS, reperibile in francese sul sito [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)>Documentazione>Pubblicazioni e moduli>Studi e rapporti>Lavoro>Rapporti dell'Osservatorio.

<sup>47</sup> Per maggiori ragguagli, in particolare sull'evoluzione dei salari nelle regioni di confine, cfr. il capitolo 3.4.4 del Nono rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone, del giugno 2013 e il capitolo 5 del Settimo rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone, del 2011, che fornisce un'analisi supplementare dell'evoluzione salariale nelle regioni di confine nel periodo 2002–2008. I rapporti sono reperibili in francese sul sito [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)>Documentazione>Pubblicazioni e moduli>Studi e rapporti>Lavoro>Rapporti dell'Osservatorio.

<sup>48</sup> Per maggiori dettagli cfr. il rapporto dell'Ufficio federale delle abitazioni del 10 lug. 2013, Libera circolazione delle persone e mercato dell'alloggio, Svizzera – evoluzione nel 2012, reperibile sul sito [www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch)>Temi>Libera circolazione delle persone. Per maggiori ragguagli sulle conseguenze principali dell'introduzione dell'ALC sulle offerte e le domande d'impiego, sulla disoccupazione, sui salari, sulle regioni di confine e sul mercato dell'alloggio, si veda il rapporto del Consiglio federale del 4 lug. 2012 sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera ([www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)>Documentazione>Comunicati>2012>04.07.12).

## **2.2 Cooperazione internazionale allo sviluppo**

### **2.2.1 Basi legali**

Le basi legali della cooperazione internazionale allo sviluppo della Svizzera si trovano, a livello costituzionale, soprattutto nell'articolo 54 Cost. e, a livello di legge, nella legge federale del 19 marzo 1976<sup>49</sup> su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

### **2.2.2 Principi**

I principi che disciplinano la cooperazione internazionale allo sviluppo sono fissati nelle pertinenti basi legali<sup>50</sup> e nel messaggio del 15 febbraio 2012<sup>51</sup> sulla cooperazione internazionale 2013–2016. La Svizzera sostiene gli sforzi dei Paesi stessi e delle organizzazioni per risolvere i problemi della povertà e dello sviluppo. La cooperazione si fonda pertanto sulle priorità dei Paesi e delle organizzazioni e tiene conto del contesto e delle condizioni politiche, economiche, sociali ed ecologiche.

### **2.2.3 Salute sessuale e riproduttiva, compresa la pianificazione familiare volontaria**

Le priorità tematiche sono illustrate nel messaggio del 15 febbraio 2012<sup>52</sup> sulla cooperazione internazionale 2013–2016. Per la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) la «salute sessuale e riproduttiva» è da molto tempo un elemento fondamentale del tema prioritario della sanità. Le pertinenti misure si basano sul programma d'azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo (ICPD), svoltasi al Cairo nel 1994. In questo ambito la Svizzera collabora da decenni con svariate organizzazioni, quali il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) e l'International Planned Parenthood Federation (IPPF), l'organizzazione mantello mondiale per la salute sessuale e riproduttiva. Il sostegno e le misure della Svizzera vertono sui settori seguenti:

- promozione della salute delle madri e dell'accesso ai servizi della salute riproduttiva. La cooperazione comprende anche la pianificazione familiare volontaria e il sostegno dell'UNFPA, dell'OMS, dell'ONU e dell'IPPF. La DSC fissa gli obiettivi in programmi bilaterali su scala nazionale e locale;
- istruzione di bambine e donne nonché rafforzamento del ruolo delle donne («empowerment»)<sup>53</sup>. Sostegno alle organizzazioni dell'ONU (UN Women, UNICEF, UNESCO) e programmi bilaterali;

<sup>49</sup> RS **974.0**

<sup>50</sup> Cfr. in particolare gli art. 2 e 5 della legge federale sulla cooperazione internazionale allo sviluppo e l'aiuto umanitario.

<sup>51</sup> Cfr. FF **2012** 2139 (in particolare i n. 1.6, 3.4 e 4.5).

<sup>52</sup> FF **2012** 2139

<sup>53</sup> Cfr. [www.deza.admin.ch](http://www.deza.admin.ch)>>Pagina\_iniziale>Glossario

- partecipazione come membro alla Commissione per la popolazione e lo sviluppo del Consiglio economico e sociale dell'ONU (ECOSOC). La Commissione verifica l'attuazione del programma d'azione dell'ICPD. Inoltre, la Svizzera partecipa a importanti iniziative internazionali per ridurre la mortalità delle gestanti e dei bambini.

### **3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa popolare**

L'obiettivo primario (o lo scopo) dell'iniziativa popolare è formulato nell'articolo 73a capoverso 1 D-Cost.: «La Confederazione si adopera affinché nel territorio svizzero risieda un numero di abitanti compatibile con la conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita. Essa sostiene questo obiettivo anche in altri Paesi, segnatamente nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo.»

Concretamente il testo dell'iniziativa chiede di adottare le seguenti misure:

- dopo un periodo di transizione, in Svizzera la popolazione residente permanente non può crescere in seguito a immigrazione di oltre lo 0,2 per cento annuo nell'arco di tre anni (nel primo anno dopo l'accettazione dello 0,6 %, nel secondo dello 0,4 %);
- un eventuale aumento superiore negli anni che precedono l'attuazione dell'iniziativa popolare deve essere compensato entro cinque anni dall'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione;
- almeno il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo devono essere investiti in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria;
- i trattati internazionali in contrasto con gli obiettivi dell'articolo 73a D-Cost. devono essere adeguati o denunciati entro quattro anni dall'accettazione dell'iniziativa. I nuovi trattati internazionali non devono essere contrari agli obiettivi dell'iniziativa.

#### **3.1 Commento alle singole disposizioni del testo dell'iniziativa popolare**

##### **3.1.1 Art. 73a D-Cost.**

I promotori dell'iniziativa popolare propongono di inserire nella Costituzione federale (Cost.) l'articolo 73a che reca il titolo «Popolazione». L'articolo sarà inserito nel Titolo terzo, Capitolo 2, Sezione 4 «Ambiente e pianificazione del territorio» e preceduto dal vigente articolo 73 Cost. riguardante lo sviluppo sostenibile, il cui tenore resta invariato.

Oltre a imporre di mantenere a un certo livello la popolazione residente in Svizzera al fine di conservare a lungo termine le basi naturali della vita, *il capoverso 1* obbliga la Confederazione a sostenere tale obiettivo anche negli altri Paesi, in particolare mediante la cooperazione internazionale allo sviluppo. Infatti, i promotori dell'iniziativa popolare ritengono che la forte crescita della popolazione in Svizzera e negli altri Paesi danneggi l'ambiente, riduca la qualità di vita (ingorghi del traffico stradale e ferroviario, affitti elevati, riduzione dei terreni agricoli, maggiore densità

abitativa ecc.) e che si opponga all'obiettivo fissato dall'articolo 73 Cost., che impone alla Confederazione e ai Cantoni di operare a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo<sup>54</sup>. Secondo i promotori dell'iniziativa popolare, il numero di abitanti in Svizzera e all'estero è una delle cause principali dell'inquinamento ambientale e costituisce una minaccia per le basi naturali della vita. Ritengono inoltre che al momento la popolazione mondiale abbia raggiunto la più elevata crescita nella storia e che la capacità ecologica del pianeta sia messa a dura prova e implichi una rarefazione delle risorse naturali. A parere dei promotori dell'iniziativa popolare, la forte crescita della popolazione svizzera è dovuta per l'80 per cento all'immigrazione ed in particolare all'abolizione, nel maggio 2007, delle disposizioni che regolamentavano l'immigrazione di gran parte dei cittadini europei<sup>55</sup>.

Il *capoverso 2* stabilisce che la quota della crescita della popolazione residente permanente dovuta all'immigrazione non può oltrepassare lo 0,2 per cento annuo sull'arco di tre anni. Questo capoverso va messo in relazione con la nuova disposizione transitoria, ossia l'articolo 197 numero 2 D-Cost. (cfr. n. 3.1.2), poiché è previsto che la quota deve essere raggiunta in modo regressivo su una durata di due anni. I promotori dell'iniziativa popolare ritengono che il limite dello 0,2 per cento sia compatibile con l'evoluzione demografica dell'UE, poiché stimano che tra il 1997 e il 2007 il saldo migratorio dell'UE era dello 0,26 per cento. Senza la Spagna, l'Italia e la Gran Bretagna tale quota sarebbe stata addirittura inferiore allo 0,2 per cento. Secondo i promotori dell'iniziativa popolare, anche con la limitazione allo 0,2 per cento il saldo migratorio della Svizzera resterebbe quindi superiore a quello della maggior parte dei Paesi europei. I promotori ritengono inoltre che, visto che l'emigrazione dalla Svizzera è pari all'1,1 per cento, potrebbe immigrare in Svizzera un numero di persone pari all'1,3 per cento. Rispetto alla maggior parte dei Paesi europei, potrebbe quindi arrivare in Svizzera un numero maggiore di persone qualificate<sup>56</sup>.

Secondo il *capoverso 3* la Confederazione deve investire in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria almeno il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo. A parere dei promotori dell'iniziativa popolare, questa misura è volta innanzitutto a ridurre la pressione migratoria in Svizzera, ma anche a contribuire alla conservazione delle basi naturali della vita all'estero, in particolare nei Paesi in cui vi è una forte crescita demografica.

Il *capoverso 4* impone alla Confederazione di non concludere nuovi trattati internazionali che contravvengano al nuovo articolo 73a D-Cost. o ne impediscano o ostacolino l'attuazione. Anche questa disposizione deve essere messa in relazione con la disposizione transitoria dell'articolo 197 numero 9 capoverso 1 D-Cost. (n. 3.1.2). In tale disposizione l'iniziativa popolare impone infatti la modifica, la rinegoziazione o la denuncia, entro quattro anni, dei trattati internazionali contrari ai suoi obiettivi.

<sup>54</sup> Cfr. il sito dei promotori dell'iniziativa, stato 5 ago. 2013, all'indirizzo: [www.ecopop.ch>iniziativa](http://www.ecopop.ch>iniziativa).

<sup>55</sup> Cfr. il sito dei promotori dell'iniziativa, stato 5 ago. 2013, all'indirizzo: [www.ecopop.ch>iniziativa>motivazione](http://www.ecopop.ch>iniziativa>motivazione).

<sup>56</sup> Cfr. il sito dei promotori dell'iniziativa, stato 5 ago. 2013, all'indirizzo: [www.ecopop.ch>iniziativa>motivazione](http://www.ecopop.ch>iniziativa>motivazione).

### 3.1.2

#### Art. 197 n. 9 D-Cost.

Il *capoverso 1* prevede che i trattati internazionali contrari agli obiettivi menzionati nel nuovo articolo 73a Cost. dovranno essere modificati entro quattro anni oppure, se una modifica non è possibile, denunciati. (cfr. n. 4.2.1.3, 4.2.3.1 e 4.4.1, per maggiori dettagli sui trattati e le convenzioni toccati dall'iniziativa popolare nel settore della migrazione, e il n. 4.2.5.2 per il settore della cooperazione internazionale allo sviluppo).

Inoltre, il *capoverso 2* prevede che in caso di accettazione dell'iniziativa popolare la popolazione residente permanente in Svizzera non può crescere in seguito a immigrazione di oltre lo 0,6 per cento nel primo anno e di oltre lo 0,4 per cento nel secondo anno. In seguito, e fino all'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione del nuovo articolo 73a Cost., la popolazione residente permanente non può crescere di oltre lo 0,2 per cento all'anno. Un eventuale aumento superiore deve essere compensato entro cinque anni dall'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione.

### 3.2

#### Interpretazione del testo dell'iniziativa popolare

Di regola l'interpretazione della Costituzione federale parte dal testo della norma (interpretazione letterale), come d'altronde previsto anche per le norme di leggi o di ordinanze. Se il testo non è chiaro o consente diverse interpretazioni, bisogna cercare il vero senso. Nel far ciò va tenuto conto di altri elementi, in particolare della genesi della norma (interpretazione storica) e del suo scopo (interpretazione teleologica). Importante è anche il significato che la norma assume nel contesto normativo in cui è inserita (interpretazione sistematica). Nell'interpretare le leggi o la Costituzione nessuno dei criteri assume carattere prioritario o esclusivo; essi vanno pertanto considerati nel loro insieme. In alcuni casi occorre esaminare quale metodo (o combinazione di metodi) è più adatto a rendere correttamente il senso della norma costituzionale da interpretare (cosiddetto pluralismo di metodi)<sup>57</sup>. La volontà dei promotori di una nuova norma costituzionale non è determinante, ma può nondimeno essere presa in considerazione, ad esempio nell'ambito dell'interpretazione storica<sup>58</sup>.

In aggiunta a questi elementi generali, occorre tenere conto di due elementi interpretativi specifici delle norme costituzionali:

- l'«interpretazione armonizzante»<sup>59</sup> (o l'attuazione di una concordanza pratica) secondo cui il legislatore deve tenere presenti tutti i requisiti della Costituzione che hanno un nesso con la materia da regolamentare. Le disposizioni costituzionali devono essere interpretate in modo tale da evitare, per quanto possibile, eventuali contraddizioni all'interno del testo costituzionale;

<sup>57</sup> Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8<sup>a</sup> ed., Zurigo 2012, n. 130.

<sup>58</sup> Rapporto del Consiglio federale del 5 mar. 2010 sulla relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale, FF **2010** 2015, n. 8.7.1.2.

<sup>59</sup> Rhinow / Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2<sup>a</sup> ed., Basilea 2009, n. 524, 529; Hangartner Yvo, *Unklarheiten bei Volksinitiativen. Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3–6 BV (Ausschaffungsinitiative)*, AJP 2011, pag. 473; DTF **139** I 16 consid. 4.2.2.

- l'interpretazione conforme al diritto internazionale: le disposizioni cogenti del diritto internazionale prevalgono sulla Costituzione, mentre le restanti norme del diritto internazionale vanno «rispettate» (art. 5 cpv. 4 Cost.). Da ciò nasce l'obbligo per tutti gli organi statali di legiferare o applicare il diritto interpretando le norme costituzionali (per quanto possibile e necessario) conformemente al diritto internazionale.

*Art. 73a cpv. 1 D-Cost.*

Questo capoverso va inteso come mandato generale conferito alla Confederazione che la obbliga, da una parte, a provvedere affinché la popolazione residente permanente in Svizzera sia mantenuta a un livello che permetta di conservare a lungo termine le basi naturali della vita e, dall'altra, a sostenere tale obiettivo anche negli altri Paesi, segnatamente mediante la cooperazione internazionale allo sviluppo.

Il capoverso 1 chiede quindi, da una parte, che la popolazione residente permanente della Svizzera sia mantenuta a un livello che permetta di conservare a lungo termine le basi naturali della vita e, dall'altra, che la Confederazione persegua tale obiettivo anche negli altri Paesi, segnatamente mediante la cooperazione internazionale allo sviluppo.

Il capoverso 1 parla solo di «risiedere», mentre nel capoverso 2 ricorre l'espressione «popolazione residente permanente». Occorre quindi interrogarsi se il termine del capoverso 1 vada interpretato alla stessa maniera del termine del capoverso 2 (per tale interpretazione, cfr. art. 73a cpv. 2 D-Cost.). La risposta è negativa. L'aggettivo «permanente» si riferisce qui a una certa durata della presenza in Svizzera, motivo per cui i soggiorni di breve durata non sono contemplati.

Infatti, la nozione di «popolazione residente permanente» di cui al capoverso 2 si riferisce anche alla popolazione straniera la cui durata di soggiorno in Svizzera è superiore a 12 mesi (per la motivazione, cfr. sotto il commento al cpv. 2). La nozione di «risiedere» del cpv. 1 comprende invece tutte le persone residenti in Svizzera in un dato momento, indipendentemente dalla loro nazionalità, dalla durata e dal tipo di permesso di soggiorno. Pertanto la nozione si riferisce non soltanto ai cittadini svizzeri domiciliati in Svizzera, ma anche ai cittadini stranieri. Concretamente la popolazione residente straniera comprende i titolari di un permesso di domicilio, di un permesso di dimora (compresi i rifugiati riconosciuti) e di un permesso di soggiorno di breve durata, nonché i richiedenti l'asilo, i diplomatici e i funzionari internazionali e i loro famigliari.

Per contro, le persone che non hanno un domicilio ufficiale in Svizzera, come i frontalieri che lavorano in Svizzera, i turisti o le persone in visita turistica o in viaggio d'affari, non fanno parte della popolazione residente.

Questa interpretazione scaturisce dalla definizione data dall'Ufficio federale di statistica (UST) alla nozione di popolazione residente<sup>60</sup> ed esprime anche la volontà dei promotori dell'iniziativa popolare secondo i quali l'obiettivo di quest'ultima è permettere la conservazione a lungo termine della qualità di vita delle persone residenti in Svizzera, a prescindere dalla loro nazionalità o razza<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Reperibile sul sito [www.bfs.admin.ch/Infoteca/Definizioni/Popolazione residente](http://www.bfs.admin.ch/Infoteca/Definizioni/Popolazione%20residente).

<sup>61</sup> Cfr. il sito dei promotori dell'iniziativa, versione tedesca, stato 9 lug. 2013: [www.ecopop.ch/Argumente/FAQ/Behauptung 7](http://www.ecopop.ch/Argumente/FAQ/Behauptung%207).

La norma costituzionale non definisce in modo preciso il livello che permette di conservare a lungo termine le basi naturali della vita. Tuttavia, i mezzi che l'iniziativa popolare prescrive per realizzare tale obiettivo (capoversi 2 e 3) dovranno essere messi in atto. In linea di massima, la formulazione aperta del capoverso 1 non esclude che la Svizzera continui ad applicare trattati esistenti o ne concluda altri nuovi; tuttavia essi non possono contraddire l'obiettivo e i mezzi proposti dall'iniziativa.

Il termine «basi naturali della vita» o «basi vitali naturali» ricorre più volte nella Costituzione federale (cfr. art. 2 cpv. 4, 54 cpv. 2, 104 cpv. 1 lett. b Cost.). L'articolo 73a capoverso 1 D-Cost. va pertanto interpretato in modo armonizzante in base al senso normativo delle disposizioni appena menzionate. L'obiettivo della salvaguardia delle basi naturali della vita è inoltre concretizzato da altri disposti costituzionali (cfr. in particolare gli art. 73 seg. e 89 Cost.). Sono da considerarsi basi naturali importanti della vita soprattutto le risorse seguenti: il clima, il suolo, la biodiversità e gli ecosistemi, l'aria e l'acqua. Tali risorse devono essere a disposizione in quantità e qualità sufficienti. I problemi ambientali come il mutamento del clima o l'inquinamento dell'aria non si fermano ai confini nazionali. Gli ecosistemi in tutto il mondo costituiscono pertanto anche le basi vitali per la popolazione svizzera.

L'espressione «a lungo termine» può essere interpretata nel senso che occorre garantire che le basi naturali della vita siano a disposizione anche delle generazioni future.

#### *Art. 73a cpv. 2 D-Cost.*

L'iniziativa popolare si prefigge essenzialmente di limitare la crescita della popolazione residente permanente in seguito all'immigrazione in media allo 0,2 per cento all'anno su un arco di tre anni.

Il testo dell'iniziativa popolare («la popolazione residente permanente non può crescere in seguito a immigrazione») riguarda solo la crescita in seguito all'immigrazione in Svizzera e non quella in seguito all'eccedenza delle nascite in Svizzera.

Poiché fissa un limite all'immigrazione, l'iniziativa popolare implica in realtà l'introduzione di contingenti per tutte le categorie di stranieri e di permessi di soggiorno superiori a un anno.

L'iniziativa popolare non descrive il modo in cui devono essere fissati i contingenti, né chi avrà la competenza di fissarli; prescrive unicamente una limitazione quantitativa dell'immigrazione in Svizzera.

Per contro, il tenore del capoverso 2 non vieta, nell'ambito delle limitazioni fissate, un trattamento privilegiato in materia di ammissione per i cittadini di Stati con cui la Svizzera intrattiene relazioni economiche particolarmente strette, segnatamente per i cittadini dell'UE.

La disposizione non è direttamente applicabile e dovrà essere concretizzata dal legislatore.

Un altro punto da chiarire è l'interpretazione della nozione di «popolazione residente permanente». Si tratta di una nozione centrale poiché definisce la cerchia di persone interessata dalla limitazione.

Né il testo dell'iniziativa popolare né le sue motivazioni né gli altri documenti forniti dai promotori dell'iniziativa definiscono o chiariscono la nozione di «popolazione

residente permanente». A seconda dell'interpretazione di questa nozione, le persone toccate dalle limitazioni proposte sono diverse e diverse sono anche le basi per calcolare l'immigrazione ancora permessa. Il termine «popolazione permanente» va inserito nel contesto globale della Costituzione federale utilizzando i metodi giuridici d'interpretazione riconosciuti e interpretandolo secondo criteri oggettivi. Nel quadro dell'interpretazione sistematica ci si può basare su termini già definiti in un'ordinanza. Nell'interpretazione del termine è quindi opportuno basarsi su definizioni già esistenti nella legislazione e nella prassi amministrativa al momento della redazione del testo dell'iniziativa e della raccolta delle firme.

L'Ufficio federale di statistica (UST) definisce l'espressione «popolazione residente permanente», conformemente all'articolo 2 lettera d dell'ordinanza del 19 dicembre 2008<sup>62</sup> sul censimento federale della popolazione, come tutte le persone che hanno il loro domicilio principale in Svizzera e che sono:

- di nazionalità svizzera e notificate in Svizzera;
- di nazionalità straniera titolari di un permesso di domicilio o di dimora di almeno 12 mesi o di permessi per dimoranti temporanei per una durata di dimora cumulata di almeno 12 mesi, esclusi i richiedenti l'asilo;
- tutti i richiedenti l'asilo con una durata di residenza complessiva di almeno 12 mesi.

Oltre agli Svizzeri notificati in Svizzera, sono quindi compresi tutti gli stranieri con un permesso di soggiorno di almeno 12 mesi o che risiedono in Svizzera da almeno 12 mesi, vale a dire i titolari di un permesso di dimora (permesso B) o di domicilio (permesso C), i dimoranti temporanei per una durata di soggiorno cumulata di almeno 12 mesi (permesso L), i funzionari internazionali, i diplomatici e i loro familiari (carta di legittimazione del DFAE), nonché i richiedenti l'asilo (permesso N) e le persone ammesse provvisoriamente (permesso F) con una durata di soggiorno complessiva di almeno 12 mesi.

Nelle sue statistiche, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) definisce invece la nozione di «popolazione residente permanente» come segue:

- cittadini svizzeri con domicilio principale in Svizzera;
- stranieri che risiedono in Svizzera per almeno 12 mesi e sono titolari di un permesso di soggiorno di breve durata, di un permesso di dimora o di un permesso di domicilio (permessi B, inclusi i permessi Ci, C e L).

Tale definizione si trovava anche nell'articolo 5 dell'ordinanza del 6 ottobre 1986<sup>63</sup> che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), rimasta in vigore fino al 31 dicembre 2007. A prescindere dalla durata del loro soggiorno, l'UFM non annovera tra la popolazione residente permanente i richiedenti l'asilo (permesso N), le persone ammesse provvisoriamente (permesso F), nonché i funzionari internazionali e i diplomatici e i loro familiari senza attività lucrativa (carta di legittimazione del DFAE). Se si applica la definizione dell'UFM, questi gruppi di persone – in particolare i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente – sono esclusi dalle limitazioni previste dall'iniziativa popolare. Dal momento in cui ottengono un permesso di dimora o di domicilio (permessi B o C) devono tuttavia essere annoverati tra la popolazione residente permanente e le limitazioni sono applicate anche a

<sup>62</sup> RS 431.112.1

<sup>63</sup> RU 1986 1791

loro (p. es. in caso di concessione dell'asilo, regolamentazione successiva per motivi umanitari o matrimonio).

La definizione dell'UST tiene invece conto dei requisiti europei dell'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat), secondo i quali nella popolazione residente permanente sono inclusi anche i richiedenti l'asilo. È presumibile che tale definizione corrisponda alla volontà dei promotori dell'iniziativa. Sul loro sito Internet questi ultimi affermano infatti che se l'immigrazione netta venisse limitata allo 0,2 per cento annuo, grazie al numero elevato di emigrazioni potrebbero immigrare in Svizzera circa 95 000 persone, il che corrisponderebbe al 72 per cento delle immigrazioni registrate nel 2009. Secondo i promotori dell'iniziativa potrebbero pertanto continuare a immigrare in Svizzera tutti gli specialisti necessari, incluso il personale sanitario, e vi sarebbe ancora abbastanza posto per esigenze sociali, quali il ricongiungimento familiare o la formazione, e umanitarie, quali l'accoglienza di persone perseguitate<sup>64</sup>. In questo contesto è appropriata soprattutto un'interpretazione che si ricollega all'obiettivo dell'iniziativa, poiché la nuova norma costituzionale (art. 73a cpv. 1 D-Cost.) si prefigge come obiettivo un «numero di abitanti compatibile con la conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita». Da ciò si evince che nella popolazione residente permanente non sono comprese le persone che soggiornano (molto) brevemente in Svizzera e che la nazionalità e lo statuto di soggiorno degli stranieri sono in linea di massima irrilevanti.

Per questi motivi la definizione contenuta nell'ordinanza sul censimento federale della popolazione (usata dall'UST) è da preferire rispetto a quella usata dall'UFM.

Questo significa che i soggiorni di stranieri di durata inferiore a un anno non sono computati nella popolazione residente permanente (soggiorni temporanei per visite, turismo, formazione, attività lucrativa ecc.). Ciò vale anche per il settore dell'asilo. Al momento dell'entrata in Svizzera non è tuttavia possibile stabilire se il soggiorno del richiedente l'asilo nel nostro Paese durerà più di 12 mesi. Per calcolare la presunta immigrazione conformemente all'iniziativa popolare, si dovrà pertanto accertare successivamente il numero dei richiedenti l'asilo che rimangono in Svizzera più a lungo. Una parte di essi tornerà infatti nello Stato competente nell'ambito della cooperazione di Dublino o lascerà la Svizzera in seguito a una decisione negativa. Un calcolo successivo è necessario anche nel caso di titolari di un permesso di soggiorno di breve durata che prolungano il loro soggiorno in Svizzera restandovi almeno 12 mesi.

La crescita della popolazione residente permanente in seguito all'immigrazione non può oltrepassare lo 0,6 per cento della popolazione totale nel primo anno dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare, lo 0,4 per cento nel secondo anno e dal terzo anno in poi lo 0,2 per cento (n. 3.1.2). Tra il 2008 e il 2011 la crescita demografica dovuta all'immigrazione si situava fra lo 0,7 e l'1,3 per cento.

Il calcolo della possibile immigrazione conformemente all'iniziativa popolare per l'anno 2012, basato sulle cifre del 2011, si presenta come segue:

- crescita demografica permessa in seguito a immigrazione: circa 16 000 persone (0,2% di circa 7 955 000 persone residenti in modo permanente il 31 dicembre 2011);

<sup>64</sup> Cfr. il sito dei promotori dell'iniziativa, stato 9 lug. 2013, versione tedesca, reperibile sul sito [www.ecopop.ch](http://www.ecopop.ch)>Initiative>Argumente>FAQ).

- stranieri che hanno lasciato la Svizzera: circa 67 000 persone (2011);
- cittadini svizzeri emigrati: circa 30 000 persone (2011).

Nel 2012, secondo l’iniziativa popolare avrebbero quindi potuto immigrare in Svizzera circa 113 000 persone. Da questa cifra occorre tuttavia detrarre i circa 25 000 Svizzeri all’estero che tornano ogni anno in patria e pertanto nel 2012 avrebbero potuto effettivamente immigrare in Svizzera circa 88 000 stranieri (incluse le persone che originariamente sono entrate in Svizzera come dimoranti temporanei o richiedenti l’asilo e che nel 2012, in seguito a un soggiorno effettivo di 12 mesi sono entrate a far parte della popolazione residente permanente). Il numero di stranieri che possono immigrare in Svizzera dipende quindi anche dal numero di Svizzeri che rientrano in patria.

Attualmente il numero di stranieri che immigrano in Svizzera è nettamente più elevato (in media circa 141 500 persone all’anno negli ultimi cinque anni) e dovrebbe pertanto essere ridotto del 38 per cento. Ciò restringerebbe notevolmente la possibilità di reclutare la manodopera qualificata necessaria, poiché i contingenti ammessi dovrebbero essere riservati prioritariamente per l’immigrazione prevista dagli impegni internazionali della Svizzera (p. es. settore dell’asilo, Convenzione di Ginevra sui rifugiati e art. 3 CEDU; diritto al rispetto della vita familiare, art. 13 Cost. e art. 8 CEDU). Non sarebbe più possibile continuare a rispettare l’ALC (n. 4.2.1.2).

#### *Art. 73a cpv. 3 D-Cost.*

L’iniziativa popolare chiede che la Confederazione persegua l’obiettivo della limitazione della popolazione anche in altri Paesi (art. 73a cpv. 1 e 3 D-Cost.). A tal fine deve investire nella pianificazione familiare volontaria almeno il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo.

La Costituzione federale non definisce la cooperazione internazionale della Confederazione allo sviluppo. La legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l’aiuto umanitario internazionali e i messaggi sui pertinenti crediti quadro distinguono tra «cooperazione internazionale allo sviluppo» e «aiuto internazionale umanitario». La cooperazione con l’Europa dell’Est e la Comunità degli Stati indipendenti (CSI) si fonda su una propria base legale, la legge federale del 24 marzo 2006<sup>65</sup> sulla cooperazione con gli Stati dell’Europa dell’Est. Il messaggio del 15 febbraio 2012<sup>66</sup> concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 comprende quattro crediti quadro:

1. aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA);
2. cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo;
3. credito quadro per provvedimenti di politica economica e commerciale nell’ambito della cooperazione allo sviluppo;
4. cooperazione per la transizione con gli Stati dell’Europa dell’Est e della CSI.

Nel 2012 la Confederazione ha investito complessivamente 1406,6 milioni di franchi per la cooperazione internazionale allo sviluppo (punti 2 e 3).

<sup>65</sup> RS 974.1

<sup>66</sup> FF 2012 2139

Il testo dell'iniziativa non precisa che cosa vada inteso per «cooperazione internazionale allo sviluppo». Anche il sito Internet di ECOPOP non chiarisce la questione (stato giugno 2013). Vari riferimenti sul sito sembrano indicare che i promotori dell'iniziativa intendano favorire i Paesi «più poveri» o quelli del «Sud»<sup>67</sup>. In quest'ottica, la cooperazione per la transizione non rientrerebbe nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Tuttavia, nel loro bollettino n. 61 del giugno 2011 i promotori dell'iniziativa valutano che nella cooperazione internazionale allo sviluppo sono investiti circa 1,4 miliardi di franchi. In base alle cifre all'epoca disponibili per il 2010 ciò potrebbe significare che i promotori hanno tenuto conto della cooperazione per la transizione con gli Stati dell'Europa orientale e della CSI (1235,4 mio. di fr. per la cooperazione della Confederazione allo sviluppo, più 165,7 mio. di fr. per la cooperazione in loco, per un totale di 1401,1 mio. di fr.). Viste queste indicazioni contrastanti, non è opportuno basarsi sulle intenzioni dei promotori per interpretare il testo dell'iniziativa. Occorre invece fondarsi sulla definizione della cooperazione internazionale allo sviluppo prevista dalle basi legali e dal messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016.

Né la Costituzione federale vigente né il testo dell'iniziativa popolare definiscono la «pianificazione familiare volontaria». Secondo diverse indicazioni sul sito Internet di ECOPOP, per pianificazione familiare volontaria i promotori dell'iniziativa intendono la messa a disposizione di contraccettivi accompagnata da informazioni e consulenza. Essi considerano la pianificazione familiare volontaria e la pianificazione familiare un diritto umano. Ciò corrisponde al consenso internazionale raggiunto alle conferenze del Cairo (1994) e di Pechino (1995), al quale si attiene anche la Svizzera<sup>68</sup>.

#### *Art. 73a cpv. 4 D-Cost.*

Vietando la conclusione di nuovi trattati internazionali che sono contrari alla norma costituzionale proposta o che ostacolerebbero l'attuazione delle misure volte a raggiungere l'obiettivo dell'iniziativa popolare, il nuovo articolo 73a capoverso 4 D-Cost. disciplina un elemento che rientra nella sfera di competenza degli affari esteri. La competenza di concludere trattati internazionali, che la Costituzione federale conferisce alla Confederazione, ne risulterebbe limitata per le questioni riguardanti l'ambito dell'immigrazione e della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Tuttavia la norma proposta si riferisce alla conclusione di trattati internazionali. Di conseguenza non vieta al Consiglio federale di firmare un trattato internazionale che sarà sottoposto all'approvazione del Parlamento. Infatti, in virtù dell'articolo 141a capoverso 1 Cost., se il decreto di approvazione di un trattato internazionale sottostà a referendum obbligatorio, l'Assemblea federale può includere nel decreto le modi-

<sup>67</sup> Cfr. il sito [www.ecopop.ch](http://www.ecopop.ch)> über ECOPOP Bulletin; ECOPOP Bulletin n. 64, giu. 2012, pag. 2; ECOPOP Bulletin n. 62, ott. 2011, pag. 7; Comunicato stampa: Bundesrat lehnt Ecopop-Initiative wie erwartet ab (ECOPOP 29 mag. 2013, ore 16.00); cfr. [www.ecopop.ch](http://www.ecopop.ch)>News e [www.ecopop.ch](http://www.ecopop.ch)>Iniziativa>Motivazioni>FAQ (stato 18 giu. 2013).

<sup>68</sup> Cfr. il programma d'azione della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo, 1994: principio 8 e capitolo VII «Diritti riproduttivi e salute», [www.unfpa.org/public/publications/pid/1973](http://www.unfpa.org/public/publications/pid/1973); Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108), art. 10 lett. h, 12 e 14 par. 2 lett. b. Dichiarazione e programma d'azione di Pechino [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/plattform](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/plattform).

fiche costituzionali necessarie per l'attuazione del trattato. Il nuovo articolo 73a capoverso 4 vieta invece la firma di trattati che, conformemente a una disposizione di legge o a un trattato internazionale, sono di esclusiva competenza del Consiglio federale<sup>69</sup>.

Per l'ambito della migrazione questo significa che sarebbe necessario rinegoziare in particolare l'ALC e, se ciò non è possibile nel lasso di tempo previsto dall'iniziativa, occorrerebbe denunciarlo (n. 4.2.1.2). Inoltre, anche determinate convenzioni internazionali o accordi di libero scambio potrebbero essere toccati dall'accettazione dell'iniziativa (n. 4.2.1.3, 4.2.3.1 e 4.4.1).

Per quanto riguarda la cooperazione internazionale allo sviluppo della Confederazione, la presente modifica costituzionale renderebbe impossibile concludere trattati internazionali che impediscono o ostacolano l'investimento a favore della pianificazione familiare volontaria del 10 per cento dei mezzi a disposizione della cooperazione allo sviluppo. La disposizione si applicherebbe soprattutto ai seguenti accordi:

- accordi quadro tra la Svizzera e i Paesi partner. Gli accordi quadro sono di regola validi a lungo termine (spesso per decenni). Per tenere adeguatamente conto di modifiche delle priorità, tali accordi menzionano i punti centrali della cooperazione solo in maniera generale;
- accordi sulla prestazione di contributi generali a organizzazioni internazionali. Tali contributi sono di regola versati in base ai temi prioritari delle organizzazioni in questione;
- accordi di progetto, che vertono su obiettivi e progetti specifici.

#### *Art. 197 n. 9 cpv. 1 D-Cost.*

Questo capoverso pone un limite temporale entro il quale, dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare da parte del Popolo e dei Cantoni, vanno rinegoziati o denunciati i trattati internazionali in contrasto con gli obiettivi dell'iniziativa stessa. Esso prevede che questi trattati siano rinegoziati o denunciati «al più presto, ma al più tardi entro quattro anni» dall'accettazione dell'iniziativa popolare.

Nel settore della migrazione, l'ALC dovrebbe essere rinegoziato o denunciato entro questo lasso di tempo (n. 4.2.1.2 e 4.4.1).

Nel settore della cooperazione internazionale allo sviluppo della Svizzera non vigono attualmente trattati internazionali che impediscano o ostacolino l'investimento di almeno il 10 per cento dei mezzi nella pianificazione familiare volontaria oppure che siano in altro modo contrari agli obiettivi del nuovo articolo 73a Cost.

#### *Art. 197 n. 9 cpv. 2 D-Cost.*

Questo capoverso non precisa quando deve entrare in vigore la legislazione d'esecuzione dell'articolo 73a Cost. in caso di accettazione dell'iniziativa popolare. Il primo e il secondo periodo descrivono la maniera in cui il nuovo articolo 73a capoverso 2 Cost. deve essere applicato tra il momento dell'accettazione dell'iniziativa popolare e l'entrata in vigore della legislazione esecutiva, fissando per questo periodo una

<sup>69</sup> Cfr. anche il messaggio del Consiglio federale del 7 dic. 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275, n. 3.2, pag. 299, ad art. 121a cpv. 4 Cost.

limitazione progressiva dell'immigrazione. La disposizione transitoria non fissa pertanto una data entro la quale l'iniziativa popolare deve essere attuata in caso di accettazione. Se fino all'entrata in vigore dell'iniziativa vengono superate le quote previste dalla disposizione transitoria, il terzo periodo impone di compensare il superamento di tali quote entro cinque anni dall'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione. Pertanto, la legislazione d'esecuzione del nuovo articolo 73a D-Cost. dovrà tenere conto di un eventuale superamento dei limiti fissati per il periodo transitorio.

## **4 Valutazione dell'iniziativa popolare**

### **4.1 Valutazione degli obiettivi dell'iniziativa popolare**

#### **4.1.1 Nel settore della politica migratoria**

L'accettazione dell'iniziativa popolare porterebbe a una radicale reimpostazione della politica svizzera in materia d'immigrazione e d'ammissione.

Le ripercussioni dell'accettazione della presente iniziativa popolare sono paragonabili a quelle dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» dell'UDC<sup>70</sup>. Tuttavia gli effetti della presente iniziativa popolare sono ancora più incisivi, poiché prevedono una limitazione fissa dell'immigrazione. Infatti, l'iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa non fissa limiti quantitativi ai contingenti previsti, lasciando quindi alle autorità un certo margine di manovra. La presente iniziativa popolare impone invece un limite fisso, pari a una media dello 0,2 per cento sull'arco di tre anni, alla crescita annuale della popolazione residente permanente.

La politica d'immigrazione della Svizzera si fonda da una parte sull'ALC e sulle corrispondenti disposizioni della Convenzione istitutiva dell'AELS, e dall'altra sull'ammissione limitata di cittadini degli altri Stati per importanti motivi economici o umanitari. Questo sistema d'ammissione binario ha dato buoni risultati. Oggi l'immigrazione in Svizzera è influenzata e regolata soprattutto dalla situazione economica della Svizzera e dalla conseguente richiesta di manodopera.

Il nostro Consiglio non nega che la crescita economica della Svizzera e l'immigrazione relativamente elevata degli ultimi anni abbiano condotto a una crescita demografica e incrementato le sfide negli ambiti dell'integrazione, del mercato degli alloggi, dell'infrastruttura, della pianificazione del territorio e della politica in materia d'istruzione.

La forte immigrazione rafforza la necessità di procedere a riforme di politica interna. Il nostro Consiglio s'impegna ad affrontare le riforme necessarie basandosi sul rapporto del gruppo di lavoro Libera circolazione delle persone e immigrazione, adottato il 4 luglio 2012<sup>71</sup> e sui provvedimenti adottati il 14 aprile 2013 nel quadro della decisione di invocare la clausola di salvaguardia e di proseguirne l'applicazione. La presente iniziativa popolare non è uno strumento appropriato per affronta-

<sup>70</sup> Messaggio del 7 dic. 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275.

<sup>71</sup> Rapporto del Consiglio federale del 4 lug. 2012 sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, reperibile sul sito [www.bfm.admin.ch/Documentazione/Comunicati/2012/04.07.12](http://www.bfm.admin.ch/Documentazione/Comunicati/2012/04.07.12).

re queste riforme. Le misure che proponiamo per affrontare i problemi connessi all'immigrazione sono illustrate al numero 4.3.3.1.

#### **4.1.2 Nel settore della cooperazioni internazionale allo sviluppo**

L'obiettivo parziale dell'iniziativa popolare di salvaguardare le basi naturali della vita anche in altri Paesi corrisponde agli obiettivi della politica federale. Anche secondo il diritto costituzionale vigente la Confederazione deve, nell'ambito degli affari esteri, adoperarsi a salvaguardare le basi naturali della vita (art. 54 cpv. 2 Cost.). Uno sviluppo economico, sociale ed ecologico sostenibile migliora le condizioni di vita dei gruppi di popolazione poveri ed emarginati e contribuisce a salvaguardare a lungo termine le basi naturali della vita.

L'iniziativa popolare chiede inoltre che la Confederazione persegua l'obiettivo di limitare la crescita demografica anche in altri Paesi (art. 73a cpv. 1 e 3 D-Cost.) investendo almeno il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria. Questa richiesta rimette in discussione i principi consolidati della cooperazione internazionale allo sviluppo, poiché occorrerebbe abbandonare la prassi, finora efficace, di basare il sostegno della Svizzera sulle priorità e le richieste dei Paesi e delle organizzazioni partner.

Una maggiore concentrazione sulla pianificazione familiare volontaria non è in grado di contribuire sensibilmente alla salvaguardia delle basi naturali della vita nei Paesi in sviluppo. L'iniziativa popolare presuppone nessi causali tra pianificazione familiare volontaria, crescita demografica, inquinamento dell'ambiente e migrazione che non esistono nella forma suggerita dai promotori dell'iniziativa. Le lacune dell'iniziativa popolare saranno illustrate più in dettaglio al numero 4.3.2, mentre le misure del nostro Consiglio per combattere le interazioni negative tra la povertà e la crescita demografica e per conservare le basi naturali della vita nei Paesi in via di sviluppo, nonché le misure nell'ambito della migrazione e dello sviluppo saranno descritte al numero 4.3.3.2.

### **4.2 Ripercussioni in caso di accettazione**

#### **4.2.1 Settore della migrazione**

##### **4.2.1.1 Limitazione del reclutamento di lavoratori stranieri e introduzione di nuove procedure d'autorizzazione**

La forte limitazione dell'immigrazione chiesta dai promotori dell'iniziativa popolare comporterebbe per il 2012 una diminuzione dell'immigrazione del 38 per cento rispetto alle cifre del 2011 (per i dettagli cfr. n. 3.2). Le imprese svizzere avrebbero pertanto meno possibilità di reclutare lavoratori all'estero. Poiché l'immigrazione è regolata essenzialmente dalla necessità di manodopera dell'economia, ciò avrebbe un impatto sensibile sulla crescita economica della Svizzera. La sua competitività e la sua attrattiva ne sarebbero danneggiate. I datori di lavoro svizzeri non potrebbero più soddisfare il loro bisogno di manodopera perché notevoli contingenti dovrebbero

essere riservati prioritariamente per garantire il rispetto degli impegni internazionali della Svizzera.

Inoltre, se l'iniziativa popolare fosse accettata occorrerebbe introdurre un sistema di contingenti per tutte le categorie di permessi di soggiorno superiori a un anno (n. 3.2 e 4.2.3.1). Con l'eccezione della definizione dei contingenti prioritari nei settori in cui la Svizzera deve rispettare i propri impegni internazionali (asilo, ammissione per motivi umanitari o inerenti al rispetto delle convenzioni internazionali ecc.), la ripartizione dei contingenti sulle altre categorie di permessi si rivelerebbe di difficile attuazione. Ne conseguirebbe un carico di lavoro supplementare per le autorità incaricate di definire i contingenti e anche per quelle incaricate di esaminare le domande di autorizzazione di soggiorno (n. 4.2.3.1).

#### **4.2.1.2 Rinegoziazione dell'ALC**

Alla stregua dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», la presente iniziativa popolare non è compatibile con l'ALC. L'accordo dovrebbe pertanto essere denunciato o adattato entro quattro anni (n. 4.2.5.1), se nel frattempo non dovesse avvenire una rinegoziazione ai sensi dell'iniziativa popolare. Lo stesso dicasi per le pertinenti disposizioni della Convenzione istitutiva dell'AELS (n. 4.2.1.3).

Anche se dal punto di vista svizzero una rinegoziazione dell'ALC non sembra esclusa, l'UE pone come condizione per la conclusione di nuovi accordi con la Svizzera il recepimento completo del diritto europeo e dei suoi sviluppi. Inoltre l'UE prevede limiti di carattere generale alla rinegoziazione dell'ALC: la libera circolazione delle persone fa parte delle libertà fondamentali connesse alla partecipazione al mercato europeo interno. Se l'immigrazione annuale fosse limitata come chiesto dall'iniziativa popolare, occorrerebbe reintrodurre limiti massimi per i cittadini dell'UE. L'UE e i suoi Stati membri non possono tuttavia tollerare una discriminazione dei propri cittadini rispetto ai cittadini svizzeri. È quindi molto probabile che in caso di accettazione dell'iniziativa popolare l'ALC dovrà essere denunciato. Tale denuncia avrebbe gravi ripercussioni sui rapporti tra la Svizzera e l'UE. A causa della cosiddetta clausola ghigliottina, tutti gli altri Accordi bilaterali I cesserebbero infatti di applicarsi sei mesi dopo la ricezione della notifica della denuncia dell'ALC<sup>72</sup>. Secondo il testo dell'Accordo, 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 per porre rimedio alla situazione. Tuttavia, molto probabilmente l'UE non sarà disposta a considerare l'accettazione dell'iniziativa popolare una grave difficoltà di ordine economico o sociale.

<sup>72</sup> Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici (RS **0.172.052.68**), Accordo sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio (RS **0.946.526.81**), Accordo sul commercio di prodotti agricoli (RS **0.916.026.81**), Accordo sui trasporti terrestri (RS **0.740.72**) e Accordo sul trasporto aereo (**0.748.127.192.68**).

### 4.2.1.3 Ripercussioni su altri trattati

A causa della cosiddetta clausola ghigliottina (art. 25 cpv. 4 ALC), in caso di denuncia dell'ALC tutti gli altri accordi dei Bilaterali I cesserebbero automaticamente di applicarsi sei mesi dopo la notifica della denuncia (cfr. n. 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.3.3.1).

Sussiste inoltre il pericolo che da parte sua l'UE denunci altri accordi direttamente o indirettamente legati all'ALC.

Gli Accordi di associazione a Schengen (AAS) e a Dublino (AAD) non sono formalmente vincolati all'ALC e sfuggono pertanto alla clausola ghigliottina. Tuttavia, in caso di denuncia dell'ALC, vi è il rischio che l'UE denunci questi due accordi. Infatti, per l'UE l'esistenza di un accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE costituiva una condizione imprescindibile per l'associazione della Svizzera all'acquis di Schengen.

Inoltre, l'iniziativa popolare è contraria anche alla Convenzione istitutiva dell'AELS. In caso di reimpostazione della politica migratoria svizzera in seguito all'accettazione dell'iniziativa popolare, la Svizzera potrebbe quindi anche esporsi a critiche da parte degli Stati firmatari di tale Convenzione.

La clausola ghigliottina si applicherebbe inoltre all'Accordo di associazione della Svizzera al Quinto programma quadro di ricerca, poiché esso fa parte degli accordi settoriali conclusi tra la Svizzera e l'UE nel 1999 (Accordi bilaterali I). Anche se la clausola non è stata ripresa in occasione della partecipazione della Svizzera ai programmi quadro successivi, l'UE porrebbe ristabilire il nesso tra questo dossier e la libera circolazione delle persone e denunciare l'accordo sulla ricerca<sup>73</sup>, se l'ALC dovesse cessare di essere applicato.

Anche il rinnovo degli accordi di cooperazione nei settori della formazione<sup>74</sup> e di MEDIA<sup>75</sup> potrebbero essere messo in discussione.

Non da ultimo, è presumibile che nelle trattative in corso l'UE sia meno disposta a compromessi o, nel peggiore dei casi, blocchi le trattative in tutti i dossier relativi all'accesso al mercato e che la posizione della Svizzera nelle trattative sulle questioni istituzionali peggiori.

D'altronde, l'iniziativa potrebbe anche tangere gli obblighi risultanti dalla CEDU<sup>76</sup>, dal Patto II dell'ONU<sup>77</sup> e dalla Convenzione del 20 novembre 1989<sup>78</sup> sui diritti del fanciullo (CDF). Infine potrebbe rimettere in questione impegni che la Svizzera ha assunto nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e dell'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS/AGCS)<sup>79</sup>, oppure quelli

<sup>73</sup> Accordo del 25 giu. 2007 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, RS **0.420.513.1**.

<sup>74</sup> Accordo del 15 feb. 2010 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea, che stabilisce le modalità e le condizioni di partecipazione della Confederazione Svizzera al programma «Gioventù in azione» e al programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente (2007–2013), RS **0.402.268.1**.

<sup>75</sup> Accordo dell'11. ott. 2007 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007, RS **0.784.405.226.8**.

<sup>76</sup> RS **0.101**

<sup>77</sup> RS **0.103.2**

<sup>78</sup> RS **0.107**

<sup>79</sup> RS **0.632.20**

risultanti da accordi di libero scambio (ALS) o da accordi sullo scambio di stagisti. Questi punti saranno analizzati nel numero 4.4.1.

## **4.2.2                   Settore della cooperazione internazionale                               allo sviluppo**

In caso di accettazione dell'iniziativa popolare, la Confederazione dovrebbe investire in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo (art. 73a cpv. 3 D-Cost.). Dovrebbe inoltre garantire che non vengano conclusi trattati internazionali che impediscano o ostacolino tale investimento. Le ripercussioni per la cooperazione internazionale allo sviluppo in caso di attuazione dell'iniziativa popolare sono illustrate nei numeri 4.2.3.2. e 4.3.2.4.

## **4.2.3                   Attuazione dell'iniziativa popolare**

### **4.2.3.1                Settore della migrazione**

Secondo la richiesta principale dell'iniziativa popolare in esame, la crescita annua della popolazione residente permanente in seguito all'immigrazione non può superare la media dello 0,2 per cento sull'arco di tre anni (art. 73a cpv. 2 D-Cost.; n. 3.2). L'iniziativa popolare presenta numerose analogie con quella «Contro l'immigrazione di massa»; tuttavia è meno flessibile perché prevede un limite fisso all'immigrazione (cfr. n. 4.1.1).

Stabilendo tale limite all'immigrazione in Svizzera, la presente iniziativa popolare comporta in definitiva l'introduzione di un sistema di contingenti per tutte le categorie di stranieri e di permessi di soggiorno superiori a un anno (n. 3.2). Ciò significa una reimpostazione radicale dell'attuale politica migratoria della Svizzera, che si basa su un sistema binario di ammissione e che, fatte salve determinate eccezioni, prevede un sistema di contingenti soltanto per i lavoratori che sono cittadini di Stati terzi (n. 2.1.2.1).

Salvo determinate eccezioni (cfr. n. 2.1.2.1), i cittadini degli Stati dell'UE/AELS, a cui si applica l'ALC o la Convenzione AELS, non sottostanno a un sistema di contingenti. Nell'ambito della politica migratoria svizzera non vi sono neppure contingenti per le autorizzazioni di soggiorno per motivi umanitari né per i richiedenti l'asilo.

Sia nell'ambito dell'asilo che in quello del ricongiungimento familiare, la Svizzera deve rispettare gli impegni internazionali in materia di ammissione (Convenzione sullo statuto dei rifugiati, CEDU, Convenzione sui diritti del fanciullo ecc.), cosicché la definizione di tetti massimi in questi ambiti non costituisce uno strumento adatto a limitare l'immigrazione. Queste convenzioni dovranno essere rispettate e i contingenti dovranno essere fissati in modo tale da salvaguardare questi diritti, poiché il rifiuto, in virtù dell'iniziativa popolare, di rilasciare un permesso di soggiorno potrebbe in determinati casi costituire una violazione dell'articolo 8 paragrafo 1 CEDU o dell'articolo 17 del Patto II dell'ONU, nonché una violazione della Convenzione sui diritti del fanciullo. In occasione dell'elaborazione delle disposizioni di ammissione, dovranno essere rispettate anche le garanzie costituzionali, ad

esempio il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 13 Cost.) o il diritto al ritorno degli Svizzeri dall'estero (art. 24 cpv. 2 Cost.). Di conseguenza, l'istituzione di un sistema di contingenti per tutte le categorie di stranieri, senza distinzione alcuna, implicherebbe numerose difficoltà di attuazione e obbligherebbe la Svizzera a denunciare in particolare l'ALC o addirittura la CEDU. Occorrerebbe tenere conto anche di altri impegni risultanti da trattati internazionali, quali i trattati conclusi nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) o gli accordi sullo scambio di stagisti (n. 4.4.1). Inoltre, la legislazione d'esecuzione del nuovo articolo 73a D-Cost. dovrebbe prevedere una soluzione in ogni caso conforme al principio assoluto di non respingimento, anche nel caso in cui i contingenti fossero già esauriti.

Tutti i contingenti dovrebbe essere fissati annualmente. Poiché non sarebbe possibile stabilirli in una legge formale, la pertinente competenza dovrebbe essere delegata al Consiglio federale, come d'altronde previsto dal testo dell'iniziativa popolare (n. 3.2 ad art. 73a cpv. 2 D-Cost.). Tuttavia la generalizzazione dei contingenti per tutte le autorizzazioni renderebbe necessarie procedure d'autorizzazione complesse e laboriose che aumenterebbero notevolmente il carico di lavoro amministrativo delle autorità competenti per il trattamento delle domande. Infine, la definizione di contingenti per le diverse categorie di permessi e il rilascio di autorizzazioni nel quadro dell'esame individuale delle domande di permessi di soggiorno sarebbero molto difficili (n. 4.2.1.1).

#### **4.2.3.2                    Settore della cooperazione internazionale                                   allo sviluppo**

Per attuare l'iniziativa popolare occorrerebbe garantire che il 10 per cento dei fondi investiti nei Paesi prioritari e dei contributi alle organizzazioni internazionali nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo sia destinato alla pianificazione familiare volontaria. Per soddisfare questa condizione bisognerebbe istituire un servizio di coordinamento centrale ed emanare istruzioni per i diversi uffici di coordinamento e di programmazione della DSC. La DSC dovrebbe finanziare progetti inerenti alla pianificazione familiare volontaria anche in Paesi e regioni in cui tali progetti non corrispondono alle priorità dei governi nazionali e locali e degli attori coinvolti. I contributi a determinate organizzazioni – quali ad esempio il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) – dovrebbero essere maggiormente vincolati a tale scopo.

Immediatamente dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare sarebbe necessario verificare ed eventualmente adeguare le strategie e gli impegni esistenti, in modo da rispettare i requisiti dell'iniziativa.

## **4.2.4 Riperussioni finanziarie e sul personale**

### **4.2.4.1 Settore della migrazione**

Le riperussioni in caso di accettazione della presente iniziativa popolare possono essere equiparate a quelle dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa».

L'introduzione di contingenti per tutti i permessi di soggiorno superiori a un anno e per tutte le categorie di stranieri, e in particolare anche per i cittadini europei, renderebbe necessario un aumento sostanziale del personale delle autorità competenti per il trattamento delle domande.

Allo stato attuale non è possibile stimare tale aumento poiché le modalità di attuazione dell'iniziativa popolare non sono ancora chiare. Non possono neppure essere stimate le conseguenze della denuncia degli Accordi bilaterali I, ma esse potrebbero essere ancora più pesanti se l'UE decidesse di denunciare anche gli accordi indirettamente legati all'ALC e agli Accordi bilaterali I.

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

La Svizzera dovrebbe in particolare rinunciare ai risparmi ottenuti grazie alla partecipazione alla cooperazione di Dublino. Ricordiamo che una procedura Dublino dura quattro mesi in meno rispetto a una procedura d'asilo ordinaria (che precede una decisione di prima istanza). L'eliminazione delle decisioni di non entrata nel merito emanate in virtù degli Accordi di Dublino (circa 4000 decisioni all'anno) provocherebbe un aumento dei costi di 26,5 milioni di franchi all'anno. L'abbandono del sistema Dublino farebbe della Svizzera una destinazione molto interessante per tutti i richiedenti l'asilo respinti nello spazio europeo, poiché questi ultimi potrebbero presentare nel nostro Paese una nuova domanda che la Svizzera sarebbe tenuta a esaminare. Ne risulterebbe un incremento delle domande d'asilo che secondo stime prudenti corrisponderebbe a 2000 domande d'asilo all'anno, con un aumento dei costi di alloggio e dell'aiuto sociale di 40 milioni di franchi<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Per maggiori dettagli sulle riperussioni finanziarie e sul personale, si veda il messaggio del Consiglio federale del 7 dic. 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF **2013** 275 303 (n. 4.2.4).

#### **4.2.4.2                    Settore della cooperazione internazionale                                   allo sviluppo**

Se la normativa prevista dalla presente iniziativa popolare fosse entrata in vigore nel 2012, le spese aggiuntive per la cooperazione internazionale allo sviluppo nel settore della pianificazione familiare volontaria sarebbero state calcolate come segue:

Spese totali per la cooperazione internazionale allo sviluppo (in mio. di fr.)	<b>1482*</b>
di cui il 10%	<b>148,2</b>
Spese effettuate per misure volte a promuovere la salute sessuale e riproduttiva, inclusa la pianificazione familiare	<b>69,9**</b>
Spese aggiuntive necessarie per la pianificazione familiare volontaria	<b>78,3</b>

\* DSC: 1273 mio di fr.; SECO: 209 mio. di fr.  
\*\* Bilaterali: 23,4 mio. Di fr.; multilaterali: 46,5 mio. di fr.

Nel dicembre 2012 il Parlamento ha deciso di aumentare i fondi per la cooperazione internazionale allo sviluppo per il periodo 2013–2016<sup>81</sup>. Per lo stesso periodo è altresì previsto un aumento degli investimenti per la promozione della salute sessuale e riproduttiva, compresa la pianificazione familiare.

Poiché l’iniziativa popolare prescrive una determinata percentuale, non sarebbe necessario un aumento dei mezzi complessivi della cooperazione internazionale allo sviluppo. Sarebbe per contro necessario compensare le maggiori spese per la pianificazione familiare volontaria nell’ambito delle spese complessive per la cooperazione internazionale allo sviluppo (crediti quadro: «Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo» e «Misure di politica economica e commerciale nell’ambito della cooperazione allo sviluppo», cfr. messaggio sulla cooperazione internazionale 2013–2016.).

#### **4.2.4.3                    Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell’articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né richiede crediti d’impegno o dotazioni finanziarie.

<sup>81</sup> Messaggio del 15 feb. 2012 concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 (FF **2012** 2139 2190, tabella 1). Entro il 2015 l’aiuto pubblico allo sviluppo dovrà essere portato allo 0,5 per cento del reddito nazionale lordo (decreto federale del 28 feb. 2011 concernente l’aumento dei mezzi destinati al finanziamento dell’aiuto pubblico allo sviluppo – DSC [FF **2011** 2659] e decreto federale del 28 feb. 2011 concernente l’aumento dei mezzi destinati al finanziamento dell’aiuto pubblico allo sviluppo – SECO [FF **2011** 2661]).

## **4.2.5 Entrata in vigore e disposizioni transitorie**

### **4.2.5.1 Settore della migrazione**

L'iniziativa popolare entrerebbe in vigore il giorno dell'approvazione da parte del Popolo e dei Cantoni (art. 195 Cost.). I trattati internazionali contrari alla nuova norma costituzionale dovrebbero essere rinegoziati e adeguati entro quattro anni dalla sua accettazione (art. 73a cpv. 4 D-Cost.). Ciò riguarderebbe in particolare l'ALC (cfr. n. 4.2.1.2). Va osservato che in linea di massima l'ALC potrebbe continuare a essere applicato per un massimo di quattro anni; tuttavia un'immigrazione superiore al limite previsto dalla nuova norma costituzionale dovrebbe essere compensata successivamente conformemente alle disposizioni transitorie (cfr. sotto).

La nuova disposizione costituzionale non è direttamente applicabile. L'articolo 197 numero 9 capoverso 2 D-Cost. prevede una legislazione d'esecuzione dell'articolo 73a D-Cost. che disciplini i dettagli del nuovo sistema d'ammissione. In tale contesto occorrerebbe provvedere affinché la soluzione scelta rispetti, nei limiti del possibile, gli impegni internazionali della Svizzera (n. 4.2.3.1).

Un eventuale aumento superiore allo 0,2 per cento negli anni che precedono l'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione dell'articolo 73a D-Cost. deve essere compensato nei cinque anni che ne seguono l'entrata in vigore (n. 3.1.2, 3.2).

### **4.2.5.2 Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo**

Le disposizioni transitorie non riguardano alcun trattato internazionale sulla cooperazione allo sviluppo (art. 197 n. 9 cpv. 1 D-Cost.). Non sarebbero necessarie né una legge d'esecuzione né modifiche di basi legali vigenti. L'articolo 5 capoverso 2 lettera e della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione internazionale allo sviluppo e l'aiuto umanitario prevede già misure per promuovere «il conseguimento e il mantenimento dell'equilibrio ecologico e demografico». Le altre prescrizioni potrebbero essere inserite nella legislazione d'esecuzione.

## **4.3 Carenze dell'iniziativa popolare**

### **4.3.1 Settore della migrazione**

Contrariamente a quanto previsto dall'iniziativa popolare, il nostro Collegio intende portare avanti una politica in materia d'ammissione che riteniamo abbia dato buoni risultati. Tale politica si basa sulla libera circolazione delle persone come definita dall'ALC o dalla Convenzione AELS e su criteri di ammissione severi per i cittadini di Stati terzi (sistema d'ammissione binario).

Anche se la limitazione dell'immigrazione allo 0,2 per cento della popolazione residente permanente proposta dall'iniziativa popolare permetterebbe certamente di limitare l'immigrazione legale in Svizzera, essa non sarebbe uno strumento adeguato, in particolare per quanto concerne l'ammissione per motivi umanitari e il ricongiungimento familiare. In questi ambiti, in ragione degli impegni internazionali della Svizzera, l'immigrazione può essere regolata soltanto in modo molto limitato.

L'accettazione dell'iniziativa popolare causerebbe inoltre un carico supplementare di lavoro amministrativo sia per i datori di lavoro che per le autorità federali e cantonali. Essa nuocerebbe alla crescita economica della Svizzera influenzando negativamente sulla competitività e l'attrattiva. Le conseguenze più gravi della denuncia dell'ALC sono presentate qui di seguito.

### **Conseguenze gravose per l'economia**

Pur essendo difficile stimare le conseguenze precise di una denuncia degli Accordi bilaterali I, le ripercussioni sull'economia nazionale sarebbero gravi. L'UE è infatti il principale partner commerciale della Svizzera e la denuncia degli Accordi bilaterali I comporterebbe soprattutto<sup>82</sup>:

- la fine dell'accesso garantito, per i cittadini svizzeri, ai mercati del lavoro dei 27 Stati membri (28 dopo l'approvazione del Protocollo III);
- la fine dell'accesso garantito, per le imprese svizzere, agli appalti pubblici in determinati settori;
- ostacoli all'esportazione verso l'UE a causa di controlli supplementari dei prodotti;
- ostacoli all'esportazione di prodotti agricoli verso l'UE;
- traffico terrestre e aereo più complicato;
- possibile sospensione della partecipazione, finora molto positiva, di ricercatori svizzeri (scuole universitarie, imprese) a programmi di ricerca dell'UE.

L'accettazione dell'iniziativa popolare limiterebbe in modo massiccio l'immigrazione orientata alle esigenze dell'economia. È presumibile che anche in futuro vi sarà una consistente domanda di manodopera (mancanza di personale specializzato, ad esempio nel settore della sanità o nelle professioni tecniche) che non potrà essere soddisfatta del tutto con lavoratori indigeni. Limitare allo 0,2 per cento la crescita in seguito all'immigrazione della popolazione residente permanente avrebbe ripercussioni economiche gravose. L'attrattiva della Svizzera come sede di imprese che operano su scala internazionale ne risulterebbe compromessa.

Una diminuzione dell'immigrazione causerebbe inoltre una minore crescita economica e di conseguenza diminuirebbero anche gli introiti delle assicurazioni sociali. Soprattutto l'AVS e l'AI sarebbero gravemente colpite dalle conseguenze finanziarie negative al punto che il loro finanziamento a lungo termine ne risulterebbe pregiudicato.

Sono prevedibili notevoli ripercussioni negative anche per gli introiti fiscali a tutti i livelli, soprattutto per quanto riguarda quelli provenienti dalle imprese e dalle persone fisiche.

Un'accettazione dell'iniziativa popolare causerebbe inoltre un considerevole aumento dell'onere amministrativo dei datori di lavoro nonché della autorità federali e cantonali preposte al mercato del lavoro e alla migrazione (gestione dei contingenti, controllo delle condizioni per il soggiorno e il lavoro, complicate procedure d'autorizzazione e di ricorso).

<sup>82</sup> Per maggiori dettagli sulle ripercussioni della denuncia degli Accordi bilaterali, si veda il messaggio del Consiglio federale del 7 dic. 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF **2013** 275 303–311.

Dal punto di vista dell'ammissione sul mercato del lavoro l'iniziativa popolare va respinta per le ragioni sopra illustrate. La regolazione della migrazione e le sue conseguenze (negative) possono essere migliorate anche con l'attuale sistema di ammissione; il nostro Consiglio lo ha illustrato in dettaglio nel messaggio sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»<sup>83</sup>. Occorre inoltre sottolineare le responsabilità che incombe ai datori di lavoro in un sistema d'ammissione che, per favorire l'economia, nei confronti degli Stati dell'UE/AELS rinuncia il più possibile a regolamentare in modo burocratico la migrazione. All'economia si chiede invece di assumere responsabilità maggiori nella formazione professionale, nel reclutamento di nuovo personale dall'estero e anche nella promozione dell'integrazione.

### **4.3.2                   Settore della cooperazione internazionale                               allo sviluppo**

L'iniziativa popolare presuppone nessi causali tra pianificazione familiare volontaria, crescita demografica, inquinamento dell'ambiente e migrazione che in realtà non esistono in questa forma.

#### **4.3.2.1                Nesso tra pianificazione familiare volontaria                               e crescita demografica nei Paesi in sviluppo**

Con la messa a disposizione di contraccettivi e una pertinente informazione, la politica della pianificazione familiare volontaria può contribuire a ridurre la crescita demografica. Non si tratta tuttavia del fattore più importante. La Conferenza dell'ONU su popolazione e sviluppo (ICPD), svoltasi al Cairo nel 1994, come anche le conferenze successive per l'attuazione del programma d'azione, hanno elaborato i seguenti fattori determinanti per la stabilizzazione della crescita demografica: lotta adeguata ed efficace alla povertà, diritti sessuali e riproduttivi per tutti, parità dei sessi, istruzione e rafforzamento del ruolo delle ragazze e delle donne (incluso l'accesso ai mezzi di produzione e ai beni), informazione dei giovani su riproduzione e sessualità, accesso ai servizi sanitari di base, inclusi la salute sessuale e riproduttiva e la pianificazione familiare. I provvedimenti di politica demografica sono efficaci se sono inseriti in un approccio globale di lotta alla povertà (n. 4.3.3.2).

#### **4.3.2.2                Nesso tra crescita demografica e pressione                               sulle risorse**

Tra i mutamenti critici dell'ambiente naturale su scala mondiale vanno annoverati soprattutto i cambiamenti climatici, la diminuzione della diversità biologica, il deterioramento del suolo, la riduzione delle riserve di acqua dolce e il sovrasfruttamento dei mari. La diffusione di stili di vita e modi di produzione nocivi alla conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita e il crescente fabbisogno di energia e risorse accelerano tali mutamenti. Di fronte a questa situazione i Paesi e i gruppi di popolazione poveri sono notevolmente più vulnerabili.

<sup>83</sup> FF 2013 275, n. 4.3.2

Nei Paesi in sviluppo la crescita demografica può aumentare la pressione sulle risorse ambientali. Per le ripercussioni sull'ambiente è tuttavia determinante non tanto il numero di abitanti, quanto il consumo di risorse e l'ordinamento economico e sociale che ne costituisce la base. Per trovare risposte efficaci alla crescente pressione sulle basi naturali della vita è pertanto necessario un approccio a vasto raggio. Occorre pertanto promuovere una crescita economica sostenibile e a beneficio di tutta la popolazione, una distribuzione più equa delle risorse, una produzione e un consumo nei Paesi industrializzati, emergenti e in sviluppo che abbia cura delle risorse naturali nonché dei partenariati innovativi tra attori statali, privati e della società civile.

#### **4.3.2.3 Nesso tra immigrazione in Svizzera e crescita demografica nei Paesi in sviluppo**

Soltanto il 16 per cento circa della popolazione straniera residente in Svizzera proviene da Paesi in sviluppo<sup>84</sup>. A livello mondiale la metà dei migranti provenienti da questi Paesi risiede in altri Paesi in sviluppo, ossia 43,1 milioni di persone nel 2011 secondo le statistiche della Banca mondiale. Circa 42,8 milioni vivono invece nei Paesi dell'OCSE. I motivi che spingono alla migrazione sono soprattutto la povertà, la mancanza di prospettive, la cattiva situazione economica, le persecuzioni politiche e i conflitti violenti. La crescita della popolazione svolge invece un ruolo marginale. L'interazione tra migrazione e sviluppo è oggetto di discussioni intense a livello mondiale. In tale contesto gli approcci fondati sulla riproduzione sono poco rilevanti a causa delle loro implicazioni etiche e dei potenziali conflitti politici. Le discussioni si concentrano soprattutto su opzioni politiche e misure per gestire la migrazione (n. 4.3.3.2).

#### **4.3.2.4 Una soluzione inadeguata alla cooperazione internazionale allo sviluppo**

L'accettazione dell'iniziativa popolare metterebbe in questione la prassi efficace della cooperazione internazionale allo sviluppo. Investire nella pianificazione familiare volontaria il 10 per cento dei fondi sarebbe contrario alla politica consolidata della Svizzera, secondo la quale vanno sostenuti gli sforzi dei Paesi poveri tesi a superare i problemi della povertà e dello sviluppo. Tale principio è sancito dall'articolo 5 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976<sup>85</sup> sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. La Svizzera non potrebbe più orientare il proprio sostegno alle priorità (fabbisogno) dei Paesi interessati e delle organizzazioni (n. 2.2.2). In caso di accettazione dell'iniziativa popolare, la DSC dovrebbe svolgere progetti nel settore della pianificazione familiare volontaria anche se ciò non corrispondesse alle priorità fissate a livello nazionale e locale. La DSC dovrebbe incrementare queste misure anche se potesse dimostrare che molto probabilmente

<sup>84</sup> Ufficio federale di statistica (UST), stato fine dicembre 2011, documento reperibile all'indirizzo:  
[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/01.Document.20577.xls](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/01.Document.20577.xls)

<sup>85</sup> RS 974.0

non contribuirebbero in modo determinante a raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa. Questo modo di procedere comprometterebbe il riconoscimento su vasta scala e la reputazione della cooperazione internazionale allo sviluppo della Svizzera.

La Svizzera dovrebbe inoltre versare a determinate organizzazioni internazionali, ad esempio al Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione, più contributi vincolati alla pianificazione familiare. Ciò sarebbe contrario alle esigenze dell'ONU, secondo cui i Paesi donatori devono fornire prioritariamente contributi generali («core contributions»), tenendo conto delle priorità delle organizzazioni multilaterali negoziate tra gli Stati membri.

Non sarebbe adeguato prevedere nella Costituzione federale un vincolo esclusivo a determinati temi e a un determinato settore della cooperazione allo sviluppo. La legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali concede il margine di manovra necessario per reagire in modo adeguato a rapidi mutamenti e adottare nuove misure.

Infine, l'obiettivo esplicito di ridurre il numero di abitanti anche in altri Paesi potrebbe nuocere alla reputazione internazionale della Svizzera. Il nostro Paese sarebbe esposto a critiche poiché, rispetto ai Paesi in sviluppo, registra un elevato consumo di risorse naturali e anche le imprese svizzere traggono beneficio dallo sfruttamento di risorse naturali nei Paesi in sviluppo.

### **4.3.3 Una risposta migliore rispetto a quella dell'iniziativa popolare**

#### **4.3.3.1 Settore della migrazione**

Siamo consapevoli che il dinamismo dell'economia svizzera e l'immigrazione relativamente elevata che l'accompagna comporta una crescita demografica. Questa situazione ha reso più urgente affrontare le sfide nei settori dell'integrazione, del mercato degli alloggi, della pianificazione del territorio e dell'infrastruttura e nella politica in materia di educazione. Il livello elevato dell'immigrazione rende più urgente adottare riforme di politica interna nei settori menzionati e il nostro Consiglio s'impegna a farlo. L'iniziativa popolare non è tuttavia una risposta adeguata ai problemi connessi alla crescita demografica. Riteniamo che le riforme già avviate e quelle previste rispondano meglio alle sfide che attendono la Svizzera nei prossimi anni.

#### **Misure concernenti la libera circolazione delle persone**

Parallelamente all'introduzione (progressiva) della libera circolazione delle persone sono state adottate misure accompagnatorie, entrate in vigore il 1° giugno 2004, per evitare che l'apertura del mercato svizzero del lavoro portasse a un peggioramento delle condizioni lavorative e salariali. La legge federale dell'8 ottobre 1999<sup>86</sup> sui lavoratori distaccati (LDist) è la componente essenziale di queste misure. Essa impone ai datori di lavoro il rispetto delle condizioni lavorative e salariali minime applicabili ai lavoratori distaccati in Svizzera per fornire una prestazione di servizi.

<sup>86</sup> RS 823.20

Le misure accompagnatorie vengono applicate in modo efficace e permettono di evitare potenziali derive della libera circolazione delle persone<sup>87</sup>. Per rafforzare le misure e perfezionare l'esecuzione, la LDist è stata modificata il 1° gennaio 2013. Grazie all'introduzione dell'obbligo di documentazione e di nuove possibilità sanzionatorie, le nuove norme facilitano in particolare la lotta contro l'indipendenza fittizia dei fornitori stranieri di servizi. Inoltre, dal 1° maggio 2013 i datori di lavoro che distaccano i propri lavoratori in Svizzera sono tenuti a comunicare, nell'ambito dell'obbligo di notifica, lo stipendio orario lordo di ciascun lavoratore. Oltre a queste modifiche, il 26 giugno 2013 il nostro Consiglio ha deciso di mettere in vigore, per il 15 luglio 2013, la responsabilità solidale rafforzata nei settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia. A determinate condizioni, l'appaltatore primario deve rispondere civilmente del mancato rispetto da parte dei subappaltatori dei salari minimi e delle condizioni lavorative in vigore in Svizzera. La LDist è stata quindi modificata per rafforzare le misure accompagnatorie. Nel contempo il nostro Consiglio ha deciso d'introdurre nell'ordinanza del 21 maggio 2003<sup>88</sup> sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist) varie disposizioni sull'applicazione della responsabilità solidale. Anche tali disposizioni sono entrate in vigore il 15 luglio 2013.

In seguito a raccomandazioni e a un postulato<sup>89</sup> della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), il nostro Consiglio ha d'altronde incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di migliorare la gestione strategica e operativa delle misure d'accompagnamento, intensificando il sostegno fornito agli organi incaricati dei controlli e del monitoraggio in loco. È inoltre previsto di rafforzare la cooperazione tra gli organi incaricati dell'applicazione delle misure.

Grazie all'attivazione, il 24 aprile 2013, della clausola di salvaguardia, i permessi di dimora (permessi B) dei cittadini dell'UE-8 e dell'UE-17 sono nuovamente stati sottoposti a contingenti per un periodo di un anno (n. 2.1.2.1). Durante la riunione del 24 aprile 2013, il nostro Consiglio ha preso anche altre misure per limitare gli effetti negativi della libera circolazione delle persone.

Per quanto riguarda i cittadini della Romania e della Bulgaria, il nostro Consiglio aveva già deciso nel 2011 di mantenere i contingenti fino al 2014. Tale misura potrà essere applicata fino al 2016. L'UFM ha d'altronde stilato un rapporto<sup>90</sup> accompagnato da raccomandazioni<sup>91</sup> e volto ad armonizzare le prassi cantonali nel rilascio di titoli di soggiorno a cittadine bulgare e rumene che operano nel settore a luci rosse.

87 Cfr. il rapporto della Segreteria di Stato dell'economia : rapport FlaM du 26 avril 2013, Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne, 1er janvier au 31 décembre 2012, reperibile sul sito [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)> Temi>Lavoro>Libera circolazione delle persone>Misure d'accompagnamento.

88 RS **823.201**

89 [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch)>Documentazione>Rapporti>Rapporti delle commissioni di vigilanza>Commissione della gestione CdG>Rapporti 2011>Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

90 Rapporto dell'UFM sul settore a luci rosse, pubblicato nel 2012, reperibile in tedesco e francese sul sito: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)>Documentazione>Basi legali>Direttive e istruzioni>Ulteriori direttive e istruzioni>Settore a luci rosse.

91 Raccomandazioni dell'UFM sulla problematica del settore a luci rosse, reperibili sul sito: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)>Documentazione>Basi legali>Direttive e istruzioni>Ulteriori direttive e istruzioni>Settore a luci rosse.

Infine, per lottare sistematicamente contro la mendicizia per mestiere nella prassi si fa un ricorso più sistematico alla misura dell'allontanamento.

Il catalogo di misure concernenti l'applicazione dell'ALC, adottato dal nostro Consiglio il 24 febbraio 2010, costituisce anch'esso uno strumento per lottare contro l'ottenimento abusivo di prestazioni dell'aiuto sociale o contro il dumping salariale e sociale, nonché per intensificare il controllo delle condizioni di ammissione. In seguito alle raccomandazioni formulate dal nostro Consiglio nel rapporto del 4 luglio 2012<sup>92</sup> sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, l'Ufficio federale della migrazione è stato incaricato di allestire, in collaborazione con i Cantoni, un monitoraggio permanente degli abusi nell'ambito del diritto sugli stranieri.

Una delle difficoltà che incontrano le autorità competenti in materia di migrazione è dovuta alla mancanza di informazioni che condurrebbero, in certi casi di disoccupazione prolungata, alla revoca del permesso di soggiorno di cittadini di Stati membri dell'UE/AELS. Per garantire tale scambio di informazioni, il 14 dicembre 2012 l'Assemblea federale ha approvato una modifica dell'articolo 97 capoverso 3 della legge del 16 dicembre 2005 sugli stranieri. Tale modifica permette al Consiglio federale di definire i dati sulla riscossione di indennità di disoccupazione che devono essere comunicati alle autorità in materia di migrazione<sup>93</sup>. La disposizione entrerà probabilmente in vigore il 1° gennaio 2014.

### **Misure relative all'integrazione degli stranieri**

Benché il modello svizzero d'integrazione degli stranieri abbia dato, nonostante un'immigrazione elevata, risultati complessivamente buoni, la Svizzera deve proseguire i suoi sforzi in tale ambito. Consapevole della necessità di agire, il nostro Consiglio si è impegnato, con il piano d'integrazione adottato nel novembre 2011, a realizzare le misure necessarie per correggere le lacune esistenti. L'obiettivo generale del piano è di iscrivere il principio «promuovere ed esigere», ossia la reciprocità del processo d'integrazione, in un quadro più vincolante. Il piano d'integrazione poggia su quattro pilastri.

*Innanzitutto*, le disposizioni in materia d'integrazione della legge sugli stranieri vanno rivedute, al fine di rafforzare il carattere vincolante della politica d'integrazione per tutti gli attori coinvolti. L'idea fondante è che l'integrazione vada maggiormente pretesa e nel contempo promossa.

L'8 marzo 2013 il nostro Consiglio ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri<sup>94</sup>. La modifica prevede, tra le altre cose, che in futuro ottengano il permesso di domicilio soltanto gli stranieri ben integrati.

Definisce inoltre i compiti della Confederazione e dei Cantoni nella promozione dell'integrazione, fondandosi sul principio che l'integrazione è un compito trasversale che va svolto in loco, ossia a scuola, al lavoro e nel quartiere.

*In secondo luogo*, mediante l'adeguamento della legge del 22 giugno 1979<sup>95</sup> sulla pianificazione del territorio, della legge del 13 dicembre 2002<sup>96</sup> sulla formazione

<sup>92</sup> Rapporto reperibile sul sito: [www.bfm.admin.ch/Comunicati/2012/04.07.12](http://www.bfm.admin.ch/Comunicati/2012/04.07.12).

<sup>93</sup> FF **2012** 8515

<sup>94</sup> FF **2013** 2045

<sup>95</sup> RS **700**

<sup>96</sup> RS **412.10**

professionale e della legislazione sulle assicurazioni sociali, l'integrazione va definita anche come compito delle cosiddette strutture ordinarie. Si tratta infatti di un compito che riguarda tutti gli ambiti della vita quotidiana. Il suddetto disegno di modifica contiene disposizioni in tal senso ed è attualmente dibattuto in Parlamento.

*In terzo luogo*, laddove mancano le strutture necessarie o non è possibile accedervi, la promozione specifica dell'integrazione va intensificata mediante i programmi cantonali d'integrazione.

*Infine*, la Confederazione deve concordare, insieme ai Cantoni e ai Comuni e mediante il dialogo con gli attori dell'economia e della società, obiettivi d'integrazione concreti da raggiungere con la partecipazione di tutti.

### **Misure concernenti il mercato degli alloggi e l'infrastruttura**

Negli ultimi anni la domanda di alloggi è notevolmente cresciuta soprattutto nelle città e nelle agglomerazioni urbane. Il 19 marzo 2013 il Consiglio nazionale ha accolto un postulato<sup>97</sup> che incarica il nostro Consiglio di esaminare se devono essere prese misure d'accompagnamento nel settore dell'alloggio per ovviare alle ripercussioni negative causate dalla libera circolazione delle persone.

Il 15 maggio 2013 il nostro Collegio ha inoltre discusso eventuali misure nel settore dell'alloggio. Pur mantenendo l'attuale politica in materia, intendiamo ottimizzarla. Molte delle misure proposte saranno attuate o esaminate in dettaglio. Per promuovere gli alloggi a prezzi moderati, dovrà ad esempio essere intensificato il dialogo con i Cantoni, le città e i Comuni per quanto concerne la pianificazione del territorio e il diritto edilizio. Sarà inoltre valutata la possibilità di promuovere la costruzione di alloggi per mezzo della legge sulla pianificazione del territorio.

Nel settore dell'infrastruttura sono in corso numerosi progetti. Il 18 gennaio 2012 il nostro Consiglio ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto (decreto federale concernente il finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FABI))<sup>98</sup>. Il 3 dicembre 2012, il Consiglio degli Stati ha approvato il progetto, come prima Camera, modificandolo in alcuni punti. Il Consiglio nazionale l'ha quindi approvato nella votazione finale del 21 giugno 2013. Il progetto di finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FABI) permette di aumentare gradualmente le capacità della rete ferroviaria svizzera. Nel contempo, la Confederazione intende preservare anche le capacità della rete stradale, trasferendo circa 400 chilometri di strade cantonali nella rete delle strade nazionali (nuovo decreto concernente la rete delle strade nazionali). La misura consente un migliore collegamento con le città e le agglomerazioni. Per ridurre gli ingorghi, nel messaggio concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari, il nostro Consiglio ha previsto investimenti per costruire ulteriori corsie. Nel quadro del primo messaggio dell'11 novembre 2009<sup>99</sup> concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari, sono stati sbloccati fondi pari a

<sup>97</sup> Postulato 12.3662 del 28 ago. 2012 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale «Misure concernenti il settore dell'alloggio».

<sup>98</sup> FF 2012 1283

<sup>99</sup> FF 2009 7301

circa 1,4 miliardi di franchi. In un secondo programma<sup>100</sup> il nostro Consiglio propone ora investimenti supplementari di circa 995 milioni di franchi per l'ampliamento di determinati tratti stradali. La procedura di consultazione si è svolta dal 10 aprile al 7 agosto 2013<sup>101</sup>.

### **4.3.3.2                   Settore della cooperazione internazionale allo sviluppo**

#### **Crescita demografica e povertà**

La crescita demografica dipende da numerosi fattori (cfr. n. 4.3.2). Per essere efficaci le misure in materia di politica demografica devono iscriversi in un approccio pluridimensionale che tenga conto dell'interdipendenza tra crescita demografica e sviluppo sostenibile. La prassi consolidata della cooperazione svizzera allo sviluppo si concentra su vari livelli:

- lotta alla povertà: all'origine della forte crescita demografica nei Paesi in sviluppo non vi è, nella maggior parte dei casi, un desiderio insaziabile di mettere al mondo figli. Il fattore determinante è la situazione economica. Infatti, nelle società con un alto grado di povertà spesso i bambini servono alla previdenza della vecchiaia. Oltre alle misure per lo sviluppo economico e a un uso sostenibile delle risorse, nella lotta alla povertà sono fattori importanti anche le prestazioni sociali e i sistemi di assicurazione sociale, poiché riducono la necessità di avere molti figli;
- diritti sessuali e riproduttivi per tutti: la possibilità e la capacità delle ragazze e delle donne di decidere in merito alla gravidanza è un fattore essenziale per ridurre la forte crescita demografica. Le misure opportune in questo ambito sono la promozione della parità dei sessi, dell'istruzione, della partecipazione politica e dei diritti economici nonché la prevenzione della violenza sessuale;
- istruzione per tutti, inclusa l'educazione sessuale: il grado di istruzione è una premessa per una migliore salute riproduttiva. Le ragazze e le donne che dispongono di una formazione secondaria sono maggiormente in grado di evitare una gravidanza indesiderata. Possono procurarsi più facilmente dei contraccettivi e in effetti li utilizzano più spesso. Su scala mondiale la fertilità è diminuita con l'aumento delle possibilità di formazione. Vi ha contribuito in particolare l'estensione della formazione secondaria alle ragazze. I giovani (ragazze e ragazzi) devono poter accedere a informazioni sulla sessualità e sulla riproduzione, ma anche sui contraccettivi, la violenza sessuale e le conseguenze negative di una gravidanza precoce;

<sup>100</sup> Rapporto per la procedura di consultazione relativa al decreto federale concernente il secondo programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari, reperibile sul sito [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2013 > Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

<sup>101</sup> Per maggiori informazioni su queste misure è in particolare sul piano d'integrazione della Confederazione, si veda il messaggio del Consiglio federale del 7 dic. 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275 303–311.

- salute di base per tutti (inclusa la salute sessuale e riproduttiva nonché la pianificazione familiare): servizi sanitari di base appropriati comprendono anche prestazioni a favore della salute sessuale e riproduttiva, l'accesso a contraccettivi e a cure ostetriche urgenti, quali il parto cesareo. Una forte mortalità infantile è una delle cause del numero elevato di nascite. L'accesso ai servizi sanitari di base contribuisce a ridurre la mortalità infantile. Servizi sanitari funzionanti permettono di garantire l'accesso alla pianificazione familiare e ai contraccettivi.

### **Conservazione delle basi naturali della vita**

In occasione della Conferenza dell'ONU sullo sviluppo sostenibile (Rio+20), svoltasi nel giugno 2012, la comunità internazionale ha posto le fondamenta per una politica internazionale di sviluppo sostenibile. Le agende internazionali sullo sviluppo e sull'ambiente saranno unificate entro il 2015. Gli obiettivi globali terranno conto degli aspetti economici, ecologici e sociali dello sviluppo sostenibile e riguarderanno tutti i Paesi del mondo. Per la Svizzera l'attuazione della nuova regolamentazione degli Obiettivi del millennio per lo sviluppo<sup>102</sup>, da raggiungere entro il 2015, è altamente prioritaria. Visto che le risorse sono sempre più scarse, la comunità internazionale è chiamata a trovare soluzioni che riescano a conciliare la crescita economica con le esigenze della sostenibilità sociale e ambientale. Stili di vita rispettosi dell'ambiente e forme di sviluppo che garantiscano un uso misurato delle risorse naturali rappresentano un obiettivo particolare sia per i Paesi ricchi che per quelli poveri. Creare un benessere sostenibile, conservare a lungo termine le basi naturali della vita, ridurre su scala mondiale la povertà e le disuguaglianze: sono questi i compiti prioritari di una cooperazione internazionale orientata al futuro.

Nella cooperazione internazionale allo sviluppo la Svizzera deve pertanto sostenere nei Paesi partner modelli di sviluppo sostenibili dal punto di vista economico, sociale ed ecologico. Ai fini della tutela delle basi naturali della vita, la Svizzera promuove attività nei seguenti settori: sfruttamento sostenibile dei terreni agricoli, dei pascoli, delle acque e delle foreste, adattamento alle conseguenze del mutamento climatico, uso di energie rinnovabili, uso più efficiente delle risorse, prevenzione di catastrofi naturali (siccità, inondazioni ecc.), lotta alla desertificazione, conservazione della biodiversità, gestione delle acque di scarico e dei rifiuti.

### **Gestione della migrazione**

La cooperazione internazionale svizzera allo sviluppo intende sfruttare gli aspetti positivi della migrazione e limitarne le conseguenze negative. Una migrazione ben gestita e presa in considerazione in modo mirato negli sforzi dei Paesi partner può contribuire a uno sviluppo sostenibile. La gestione internazionale della migrazione poggia sui seguenti punti:

- regolare la migrazione legale per motivi di lavoro, ridurre e impedire la migrazione illegale;
- agevolare il trasferimento di denaro verso i Paesi d'origine e rafforzare gli impulsi non monetari allo sviluppo (compreso il rafforzamento dei diritti e del ruolo delle donne);

<sup>102</sup> [www.undp.org](http://www.undp.org)



zione<sup>108</sup>. Ma anche se si prendesse in considerazione la possibilità di denunciare la CEDU, resterebbero valide le corrispondenti garanzie del Patto II dell'ONU (non denunciabile) e della Convenzione sui diritti del fanciullo (denunciabile).

Con l'obiettivo prioritario della conservazione a lungo termine delle basi naturali della vita l'iniziativa popolare ECOPOP si distingue dall'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Per quanto riguarda le ripercussioni della sua accettazione sull'ALC e la Convenzione AELS nonché la sua compatibilità con gli impegni internazionali in generale possiamo tuttavia rinviare, oltre che ai numeri 4.2.1.2 e 4.3.1 del presente messaggio, al messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»<sup>109</sup>. Anche quest'ultima intende limitare l'immigrazione, ma a differenza della presente iniziativa, che definisce un limite fisso, essa prevede la definizione di cifre massime annuali. Se nel quadro dell'eventuale attuazione della presente iniziativa popolare fosse possibile rispettare il tasso d'immigrazione ancora autorizzato dopo aver accordato la priorità in particolare alle domande d'asilo e di ricongiungimento familiare e rispettando altri importanti trattati internazionali (p. es. OMC/GATS e accordi di libero scambio, accordi sullo scambio di stagisti, accordo di associazione a Dublino ecc.), le ripercussioni sarebbero tuttavia molto simili a quelle illustrate in caso di accettazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa».

Nel quadro dell'accordo tra la Svizzera e il Giappone sul libero scambio e il partenariato economico e dei trattati di libero scambio dell'AELS con la Colombia, la Corea del Sud, Hong Kong, l'Ucraina e gli Stati membri del Consiglio di cooperazione del Golfo, la Svizzera si è impegnata a non sottoporre a contingenti determinate categorie di persone, in particolare nell'ambito dello scambio di appartenenti ai quadri. Essendo questi trattati molto importanti per l'economia svizzera, occorre trovare soluzioni che non siano in conflitto con le normative ivi contenute. Gli accordi conclusi dalla Svizzera sullo scambio di stagisti fissano per i cittadini di determinati Stati dei contingenti per il rilascio di permessi di soggiorno a tale titolo. Pertanto, in caso di accettazione dell'iniziativa, anche questi contingenti dovrebbero essere trattati prioritariamente. In caso contrario gli accordi dovrebbero essere denunciati e giovani professionisti svizzeri non potrebbero più effettuare soggiorni di perfezionamento professionale all'estero.

L'iniziativa popolare non ha ripercussioni dirette né sull'Accordo di associazione a Dublino (AAD) né su quello di Schengen (AAS). Tuttavia, in caso di accettazione dell'iniziativa e di denuncia dell'ALC (n. 4.2.1.2) la partecipazione della Svizzera al sistema di Schengen/Dublino potrebbe essere messa in discussione<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> Cfr. il messaggio del 7 giu. 2004 sull'iniziativa popolare «Per una protezione degli animali al passo con i tempi», FF **2004** 2885 e la risposta del Consiglio federale all'interpellanza Brunner 13.3237 (Denuncia della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), secondo cui la denuncia della CEDU va esclusa.

<sup>109</sup> FF **2013** 275, n. 4.2.1 e 4.4.

<sup>110</sup> Per maggiori ragguagli in merito alle ripercussioni dell'iniziativa popolare sugli accordi di libero scambio e in particolare sull'Accordo sul commercio dei servizi concluso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, si veda il messaggio del Consiglio federale del 7 dic. 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF **2013** 275 319 (n. 4.4.3).

Nel quadro di convenzioni internazionali delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), la Svizzera si è impegnata ad attuare, nei suoi progetti di cooperazione internazionale allo sviluppo, i principi dell'«autoresponsabilità» («national ownership») e dell'«orientamento al partner» o «allineamento» («alignment»)¹¹¹. Alla stregua di altri Paesi donatori, la Svizzera intende rispettare il ruolo guida dei Paesi partner nel processo di sviluppo e orientare il suo aiuto alle priorità di questi ultimi. Tale approccio intende garantire la massima efficacia del sostegno fornito. Se fosse obbligata a investire nella pianificazione familiare volontaria il 10 per cento dei fondi previsti per la cooperazione internazionale allo sviluppo, la DSC si vedrebbe costretta a realizzare anche dei progetti che non corrispondono alle priorità fissate dai Paesi partner. Ciò sarebbe contrario agli impegni internazionali della Svizzera. Tuttavia, la Svizzera non sarebbe tenuta a denunciare formalmente gli accordi, poiché non sono vincolanti dal punto di vista del diritto internazionale.

## 5 Conclusioni

Limitando la crescita della popolazione residente permanente in seguito all'immigrazione alla media dello 0,2 per cento annuo nell'arco di tre anni, l'iniziativa popolare ridurrebbe l'immigrazione in Svizzera. Tuttavia ciò comporta notevoli svantaggi.

Oltre che portare a una radicale reimpostazione della politica svizzera in materia d'immigrazione, l'accettazione dell'iniziativa metterebbe in discussione la prassi attuale della Svizzera nel settore della cooperazione internazionale allo sviluppo.

L'accettazione nuocerebbe alla crescita economica della Svizzera, poiché ne diminuirebbe la competitività e l'attrattiva. Fissando un limite così rigido all'immigrazione in Svizzera, essa renderebbe difficile il reclutamento di personale specializzato proveniente dagli Stati membri dell'UE o dell'AELS. Contingenti importanti dovrebbero infatti essere riservati prioritariamente per le ammissioni legate agli impegni internazionali della Svizzera. Rimarrebbe pertanto poco margine di manovra per il reclutamento di manodopera qualificata, mentre attualmente l'immigrazione in Svizzera è essenzialmente regolata dalla situazione economica del Paese e dalla domanda di manodopera. Inoltre, l'attuazione dell'iniziativa popolare richiederebbe un notevole onere amministrativo con un conseguente aggravio burocratico sia per i datori di lavoro che per le autorità federali e cantonali preposte alla migrazione. Ciò sarebbe contrario alla semplificazione delle procedure richiesta da molti e a un'immigrazione regolata dall'economia e dal bisogno di manodopera in Svizzera. Infine, la definizione dei contingenti per le diverse categorie di permessi, nonché il rilascio di unità di contingenti nel quadro dell'esame individuale delle domande

¹¹¹ Cfr. p. es.: Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals, outcome document of the High-level Plenary Meeting of the sixty-fifth session of the General Assembly on the Millennium Development Goals (2010), A/RES/65/1 §§ 10, 23, 36, 58, 64, 73; Dichiarazione di Parigi sull'efficacia della cooperazione allo sviluppo (2005), cfr. [www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf), §§ 15 e 16, e Busan Partnership on Effective Development Cooperation (2011), cfr. [www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf), §§ 11, 12 e 18.

di autorizzazione si rivelerebbe estremamente difficile. Una forte restrizione dell'immigrazione regolare potrebbe inoltre condurre a un aumento dell'immigrazione illegale.

La misura proposta dall'iniziativa popolare nell'ambito della migrazione è contraria all'attuale politica in materia d'ammissione, che prevede la libera circolazione delle persone nel quadro dell'ALC e della Convenzione AELS e condizioni d'ammissione restrittive per i cittadini di Stati terzi. L'introduzione di un tetto massimo per tutti i permessi non è un mezzo idoneo per tutte le categorie d'ammissione, in particolare per l'ammissione per ragioni umanitarie o a titolo di ricongiungimento familiare. La misura non è compatibile né con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE né con la Convenzione istitutiva dell'AELS. In caso di accettazione dell'iniziativa popolare è molto probabile che l'ALC debba essere denunciato. A causa della clausola ghigliottina, ne conseguirebbe come minimo la denuncia degli altri Accordi bilaterali I, il che avrebbe conseguenze difficilmente prevedibili sui rapporti con l'UE e metterebbe incontestabilmente a repentaglio la via bilaterale che la Svizzera ha finora seguito.

Siamo consapevoli che la crescita dell'economia svizzera e l'immigrazione relativamente elevata degli ultimi anni hanno provocato un aumento della popolazione e hanno reso più urgenti i problemi nei settori dell'integrazione, del mercato degli alloggi, della pianificazione del territorio e delle infrastrutture, come pure nella politica in materia di istruzione. Riteniamo tuttavia che le riforme già avviate o previste rispondano meglio alle sfide che attendono la Svizzera nei prossimi anni.

La proposta di investire nella pianificazione familiare volontaria il 10 per cento dei mezzi previsti per la cooperazione internazionale allo sviluppo, costituirebbe un obbligo che limiterebbe oltremodo il margine di manovra necessario per tale cooperazione. La Confederazione sarebbe tenuta a svolgere progetti nel settore della pianificazione familiare volontaria in Paesi o regioni in cui il contesto e le esigenze richiederebbero il sostegno prioritario di altri settori. Ciò diminuirebbe, da una parte, l'efficacia della cooperazione internazionale svizzera allo sviluppo e, dall'altra, intaccherebbe la reputazione e la credibilità del nostro Paese. Una maggiore concentrazione sulla pianificazione familiare volontaria sarebbe inoltre poco efficace. Per interrompere il circolo vizioso tra povertà ed elevata crescita demografica sono necessari approcci diversificati, ad esempio nel settore della formazione o della parità dei sessi.

Alla luce di queste considerazioni riteniamo che gli obiettivi principali dell'iniziativa popolare non siano compatibili con la politica della Svizzera in materia di migrazione e di cooperazione internazionale allo sviluppo. Tale incompatibilità non può essere eliminata né con un controprogetto diretto né con uno indiretto. Proponiamo pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» senza controprogetto diretto o indiretto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

## Bibliografia

*Rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera* in risposta ai postulati Girod 09.4301, Bischof 09.4311 e alla mozione Brändli 10.3721, del 4 luglio 2012.

*Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail, Septième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE*, Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Ufficio federale della migrazione (UFM), Ufficio federale di statistica (UST), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), del 26 maggio 2011.

*Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail. Huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE*, Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Ufficio federale della migrazione (UFM), Ufficio federale di statistica (UST), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), del 25 maggio 2012.

*Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail. Neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE*, Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Ufficio federale della migrazione (UFM), Ufficio federale di statistica (UST), Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), dell'11 giugno 2013.

*Libera circolazione delle persone e mercato dell'alloggio, Svizzera – Evoluzione nel 2012*, Ufficio federale delle abitazioni, del 10 luglio 2013.

*La Vie économique, Revue de politique économique*, Sandro Favre, Rafael Lalive e Josef Zweimüller, a cura della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), giugno 2013.

*Rapport sur la problématique du milieu érotique*, Ufficio federale della migrazione, gennaio 2012.

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

*Résumé de l'expertise relative à l'initiative populaire «Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accord internationaux: la parole au peuple!)»*, all'attenzione di economiesuisse, Ehrenzeller Bernhard, del 20 aprile 2012.

*Rapport FlaM, «Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2012» (Management summary in italiano)*, Segreteria di Stato dell'economia, del 26 aprile 2013.