



24.xxx

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)»

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Karin
Keller-Sutter

Il cancelliere della Confederazione, Viktor
Rossi

Compendio

L'iniziativa «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)» esige che la popolazione residente permanente in Svizzera non superi i dieci milioni di abitanti prima del 2050. L'accettazione dell'iniziativa minaccerebbe la prosperità della Svizzera, comprometterebbe il buon funzionamento della società e metterebbe a rischio la consolidata via bilaterale con l'Unione europea. Il Consiglio federale propone quindi all'Assemblea federale di sottoporre l'iniziativa senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)» è stata depositata in Cancelleria federale il 3 aprile 2024. Prevede provvedimenti gradualmente volti a limitare la popolazione residente permanente in Svizzera a meno di dieci milioni entro il 2050, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile della Svizzera. In caso di accettazione dell'iniziativa, la Confederazione e i Cantoni dovranno adottare provvedimenti per garantire uno sviluppo demografico sostenibile, in particolare per proteggere l'ambiente e nell'interesse della conservazione duratura delle basi naturali della vita, dell'efficienza delle infrastrutture, dell'assistenza sanitaria e delle assicurazioni sociali. Se il limite di nove milioni e mezzo di abitanti è superato prima del 2050, il Consiglio federale e l'Assemblea federale dovranno prendere provvedimenti affinché non venga raggiunto il limite di dieci milioni; ciò vale in particolare per il settore dell'asilo e per il ricongiungimento familiare. Se gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione prevedono clausole d'eccezione o di salvaguardia, il Consiglio federale dovrà invocarle o negoziarle. Dovrà inoltre rinegoziare gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione, siano essi giuridicamente vincolanti o meno. Una volta superato il limite di dieci milioni di abitanti, prima o dopo il 2050, occorrerà continuare ad attuare i provvedimenti già adottati. Gli accordi internazionali che promuovono la crescita della popolazione dovranno inoltre essere denunciati quanto prima. Se due anni dopo il primo superamento, il limite non è ancora rispettato, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) concluso con l'Unione europea (UE) dovrà essere denunciato prima possibile.

Difetti dell'iniziativa

L'iniziativa chiede esplicitamente la denuncia dell'ALC con l'UE se la popolazione non può essere limitata a dieci milioni di abitanti con altri provvedimenti – ad esempio la denuncia di accordi relativi ai diritti umani – e se fino ad allora non è stato possibile negoziare o invocare una clausola d'eccezione o di salvaguardia. L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe quindi un riorientamento di fondo con importanti ripercussioni sulla politica migratoria svizzera e sui rapporti tra la Svizzera e l'UE.

Il Consiglio federale intende stabilizzare e sviluppare la via bilaterale con l'UE. I negoziati con l'UE si sono conclusi sul piano materiale il 20 dicembre 2024. Per

quanto riguarda il settore dell'immigrazione, i negoziati hanno permesso d'integrare il dispositivo di protezione con diverse garanzie ed eccezioni e di precisare la clausola di salvaguardia nell'ALC. Il Consiglio federale ritiene irrealistico rinegoziare completamente l'ALC per introdurre limitazioni quantitative. Ritiene altrettanto irrealistico e dannoso per la credibilità della Svizzera il tentativo di negoziare eccezioni volte a garantire il rispetto degli obiettivi dell'iniziativa a lungo termine o di rinegoziare accordi internazionali in materia di diritti umani. Per contro, la precisazione della clausola di salvaguardia offre la possibilità, in casi debitamente giustificati, di limitare l'immigrazione dall'UE, senza tuttavia rimettere in discussione l'ALC e quindi l'intera via bilaterale con l'UE.

L'immigrazione nella popolazione residente permanente in Svizzera proviene perlopiù dallo spazio dell'UE/AELS e s'iscrive nel quadro dell'ALC. Risponde principalmente alla domanda di manodopera dell'economia svizzera. L'ALC consente alle imprese di attingere in modo flessibile e non burocratico a un ampio bacino di manodopera nell'UE. Ha quindi contribuito a coprire il fabbisogno di manodopera e, di conseguenza, ad assicurare posti di lavoro e uno sviluppo economico complessivamente favorevole. A causa del crescente invecchiamento demografico e del conseguente fabbisogno di personale di sostituzione sul mercato del lavoro, la Svizzera dipenderà anche in futuro da forza lavoro straniera per completare il potenziale di quella indigena. Un'immigrazione adeguata alle esigenze del mercato del lavoro resta quindi essenziale per garantire la capacità innovativa e la competitività dell'economia svizzera o per preservare il sistema sanitario.

In caso di accettazione dell'iniziativa, la crescita della popolazione residente permanente potrebbe implicare la denuncia di un numero ingente, attualmente non quantificabile, di accordi internazionali, il che potrebbe nuocere considerevolmente alla reputazione della Svizzera quale partner contrattuale affidabile su scala internazionale.

Inoltre, la denuncia dell'ALC metterebbe sostanzialmente in discussione la via bilaterale. A causa della clausola della ghigliottina, tale denuncia implicherebbe l'estinzione degli altri accordi relativi al mercato interno e metterebbe in discussione gli accordi di associazione a Schengen e a Dublino. L'UE ha infatti stabilito a più riprese un legame politico tra l'ALC, la sua estensione agli Stati dell'Europa orientale e gli accordi di associazione a Schengen e Dublino. Le conseguenze economiche sulla Svizzera sarebbero molto negative. Per quanto riguarda la sicurezza interna, soprattutto l'associazione a Schengen apporta un valore aggiunto non quantificabile in termini monetari. In quanto parte dello spazio di sicurezza europeo, la Svizzera beneficia dei vantaggi risultanti dalle interconnessioni tra gli Stati Schengen, dello scambio automatico di dati e della partecipazione allo spazio d'indagine europeo.

Fissare un limite rigido nella Costituzione federale ridurrebbe innanzitutto la flessibilità necessaria per affrontare le future sfide. Il fabbisogno di manodopera straniera, dovuto all'evoluzione demografica persisterebbe, invece, a prescindere da una limitazione del numero di abitanti.

Il Consiglio federale ritiene pertanto che la denuncia dell'ALC, e la conseguente estinzione di altri accordi bilaterali, e la denuncia di numerosi accordi internazionali avrebbero notevoli conseguenze finanziarie, economiche e sociali, e che la possibile

uscita della Svizzera dallo spazio di sicurezza europeo renderebbe notevolmente più difficile garantire la sicurezza interna. Occorrerebbe inoltre rafforzare il settore dell'asilo svizzero che diventerebbe più costoso, perché la Svizzera non potrebbe più procedere ai trasferimenti verso un altro Stato Dublino e riceverebbe verosimilmente un importante numero di seconde domande d'asilo.

Strategie e misure relative alla crescita della popolazione

Invece di rimettere in discussione i rapporti stabili della Svizzera con l'UE, la sua partner più importante, e mettere a rischio posti di lavoro, prosperità e sicurezza, il Consiglio federale intende attenersi ai suoi collaudati principi umanitari e di politica migratoria. È consapevole che l'immigrazione e la crescita demografica pongono delle sfide. A complemento delle strategie e delle misure esistenti in vari settori, che tengono già conto dello sviluppo della popolazione, ha definito ulteriori passi specifici, in particolare nei settori dell'asilo, dell'immigrazione nel mercato del lavoro e dell'alloggio, volti a ridurre l'immigrazione e gestire le sfide ad essa connesse.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare federale «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)» al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla. Non le oppone alcun controprogetto.

Indice

Compendio	2
1 Aspetti formali e validità dell’iniziativa	7
1.1 Testo dell’iniziativa	7
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	8
1.3 Validità	8
1.3.1 Condizioni di validità	8
1.3.2 Compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale	9
2 Genesi dell’iniziativa	11
2.1 La politica migratoria della Svizzera	11
2.1.1 Obiettivi e sfide	11
2.1.2 Attuazione della politica migratoria	12
2.1.3 Sistema d’ammissione nel settore degli stranieri	18
2.1.4 Politica dell’asilo della Svizzera	21
2.1.5 Politica d’integrazione della Svizzera	22
2.1.6 Politica della Svizzera in materia di ritorno	24
2.1.7 Politica migratoria estera della Svizzera	25
2.2 Evoluzione dell’immigrazione e della crescita demografica	25
2.2.1 Evoluzione dell’immigrazione	25
2.2.2 Evoluzione della crescita demografica	30
2.3 Iniziative popolari nel settore dell’immigrazione	32
2.4 Effetti dell’immigrazione	33
3 Scopi e tenore dell’iniziativa	36
3.1 Scopi dell’iniziativa	36
3.2 Normativa proposta	37
3.3 Commento e interpretazione del testo dell’iniziativa	38
3.3.1 Provvedimenti dopo l’accettazione dell’iniziativa	38
3.3.2 Provvedimenti dopo il superamento dei nove milioni e mezzo di abitanti prima del 2050	43
3.3.3 Accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione	52
3.3.4 Provvedimenti in caso di superamento del limite di 10 milioni prima o dopo il 2050	61
3.3.5 Provvedimenti dopo due anni di superamento del limite di 10 milioni prima o dopo il 2050	63
3.3.6 Attuazione provvisoria dei provvedimenti mediante ordinanza dopo l’accettazione dell’iniziativa	63
4 Valutazione dell’iniziativa	63
4.1 Valutazione degli scopi dell’iniziativa	63
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	64

4.2.1	Ripercussioni in materia di libera circolazione	64
4.2.2	Ripercussioni in materia di diritti umani	68
4.2.3	Altre ripercussioni	70
4.3	Difetti dell'iniziativa	72
4.4	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	72
5	Strategie e misure legate alla crescita demografica	73
6	Conclusioni	81
	Elenco delle abbreviazioni e dei titoli abbreviati utilizzati	83
	Bibliografia	87
	Indice dei materiali	88
	Sitografia	92
	Allegati	xx

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)» ha il seguente tenore:

La Costituzione federale (Cost.)¹ è modificata come segue:

Art. 73a Sviluppo sostenibile della popolazione

¹ Prima del 2050 la popolazione residente permanente della Svizzera non può superare i dieci milioni di abitanti. Dal 2050 il Consiglio federale può, mediante ordinanza, innalzare ogni anno il limite nella misura dell'incremento naturale. La Confederazione assicura che tale limite sia rispettato.

² Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni prendono provvedimenti per uno sviluppo sostenibile della popolazione, volti in particolare a proteggere l'ambiente e nell'interesse della conservazione duratura delle basi naturali della vita, dell'efficienza delle infrastrutture, dell'assistenza sanitaria e delle assicurazioni sociali svizzere.

³ La popolazione residente permanente si compone dei cittadini svizzeri con domicilio principale in Svizzera e dei cittadini stranieri con un titolo di soggiorno di almeno 12 mesi o che risiedono in Svizzera da almeno 12 mesi.

Art. 197 n. 15²

15. Disposizione transitoria dell'art. 73a (Sviluppo sostenibile della popolazione)

¹ Se la popolazione residente permanente della Svizzera supera i nove milioni e mezzo di abitanti prima del 2050, per garantire il rispetto del limite di cui all'articolo 73a capoverso 1 il Consiglio federale e l'Assemblea federale, nell'ambito delle loro competenze, prendono provvedimenti riguardanti in particolare il settore dell'asilo e del ricongiungimento familiare. Il Consiglio federale sottopone un disegno di legge in tal senso all'Assemblea federale. Dal momento del superamento del limite, alle persone ammesse provvisoriamente non sono accordati permessi di dimora o di domicilio né la cittadinanza svizzera o altri diritti di rimanere. Sono fatte salve le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Per garantire il rispetto del limite di cui all'articolo 73a capoverso 1, il Consiglio federale si adopera inoltre per rinegoziare gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione, siano essi giuridicamente vincolanti o meno, oppure per negoziare clausole d'eccezione o di salvaguardia. Se un accordo prevede simili clausole, il Consiglio federale le invoca.

¹ RS 101

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

² Se la popolazione residente permanente della Svizzera supera il limite di cui all'articolo 73a capoverso 1, il Consiglio federale e l'Assemblea federale prendono tutti i provvedimenti a loro disposizione perché questo sia rispettato. Il capoverso 1 si applica per analogia. Devono tuttavia essere denunciati il prima possibile gli accordi internazionali ai sensi del capoverso 1, in particolare il Patto globale del 19 dicembre 2018 per una migrazione sicura, ordinata e regolare (Patto globale ONU sulla migrazione), sempreché la Svizzera lo abbia firmato. Se, due anni dopo il primo superamento, il limite di cui all'articolo 73a capoverso 1 non è ancora rispettato e non è stato possibile negoziare o invocare alcuna clausola d'eccezione o di salvaguardia che ne garantisca il rispetto, l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone) deve essere denunciato il prima possibile.

³ Entro un anno dall'accettazione dell'articolo 73a da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le disposizioni d'esecuzione. L'ordinanza ha effetto sino all'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione emanate dall'Assemblea federale.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale (CaF) il 20 giugno 2023³ e depositata il 3 aprile 2024 con le firme necessarie.

Con decisione dell'8 maggio 2024 la CaF ne ha constatato la riuscita formale con 114 430 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non le oppone alcun controprogetto. Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002⁵ (LParl), il Consiglio federale presenta un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 3 aprile 2025 e secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide sulla raccomandazione di voto entro il 3 ottobre 2026.

1.3 Validità

1.3.1 Condizioni di validità

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

³ FF 2023 1588

⁴ FF 2024 1036

⁵ RS 171.10

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale (v. i commenti al n. 1.3.2).

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

La Costituzione federale non definisce la nozione di «disposizioni cogenti del diritto internazionale», ma il Consiglio federale e il Parlamento hanno sviluppato una prassi al riguardo⁶ secondo la quale la nozione (di diritto nazionale) di «disposizioni cogenti del diritto internazionale» si riallaccia innanzitutto alle norme imperative del diritto internazionale generale (*ius cogens*), definite all'articolo 53 secondo periodo della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969⁷ sul diritto dei trattati (Convenzione di Vienna). Lo *ius cogens* designa le norme fondamentali del diritto internazionale cui non è possibile derogare⁸. Anche se non esiste un elenco autorevole di norme dello *ius cogens*, dalle prassi nazionali e dai trattati di diritto internazionale umanitario se ne possono evincere alcune. Rientrano nello *ius cogens* in particolare le norme fondamentali del diritto internazionale umanitario («diritto in tempo di guerra») nonché l'uguaglianza degli Stati, il divieto della violenza dello Statuto delle Nazioni Unite, i divieti di genocidio, tortura e di schiavitù nonché il divieto di espellere un rifugiato in uno Stato in cui la sua vita e la sua libertà sono minacciate a causa della sua razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o convinzione politica (principio di non respingimento). Rientrano inoltre nella nozione (costituzionale) di «disposizioni cogenti del diritto internazionale» anche le garanzie della Convenzione del 4 novembre 1950⁹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e del Patto internazionale del 6 dicembre 1966¹⁰ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)¹¹ cui non si può derogare neppure in stato di necessità.

⁶ Cfr. principalmente il rapporto complementare del Consiglio federale sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale, FF **2011** 3299, in particolare 3310 segg.; cfr. anche il messaggio sulla revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 1, in particolare 340 e 408 seg. e il messaggio di pubblicazione più recente sull'iniziativa per l'attuazione, FF **2013** 8139, in particolare 8147 segg. e il messaggio sull'iniziativa per l'autodeterminazione, FF **2017** 4617, in particolare 4627 seg.

⁷ RS **0.111**

⁸ Cfr. Ziegler 2020, pag. 69 segg.

⁹ RS **0.101**

¹⁰ RS **0.103.2**

¹¹ Per un elenco delle garanzie, cfr. il messaggio sull'iniziativa per l'attuazione, FF **2013** 8139, in particolare 8148 seg.

Nel rapporto sullo stralcio della mozione Regazzi 16.3982 «Espulsione di terroristi verso i loro paesi di origine, sicuri o meno», depositata il 13 dicembre 2016, il Consiglio federale ha illustrato il divieto di respingimento in modo particolareggiato e per questo motivo il presente rapporto si limita a esporlo per sommi capi¹². Rientra in particolare nel diritto internazionale cogente anche il cosiddetto divieto relativo di respingimento, inerente al diritto in materia di rifugiati, che può essere invocato da un rifugiato, come pure il cosiddetto divieto assoluto di respingimento, inerente ai diritti umani, che può essere invocato da chiunque, indipendentemente dal suo statuto di soggiorno. L'iniziativa non tange altre norme del diritto internazionale cogente.

Il divieto di respingimento mira a impedire le violazioni dei diritti umani vietando a tutti gli Stati di espellere, respingere o estradare una persona verso il suo Stato d'origine se tale Stato non rispetta i diritti fondamentali della persona in questione. È garantito da un intreccio di norme di diritto internazionale. La Svizzera ha ratificato diversi accordi internazionali in materia di diritti umani che sanciscono espressamente tale principio, in particolare la Convenzione del 28 luglio 1951¹³ sullo statuto dei rifugiati (art. 3), la CEDU (art. 3), la Convenzione del 10 dicembre 1984¹⁴ contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Convenzione anti-tortura; art. 3) e la Convenzione internazionale del 20 dicembre 2006¹⁵ per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Convenzione contro la sparizione forzata; art. 16) e il Patto ONU II (art. 7). Le disposizioni sul principio di non respingimento non figurano solo in accordi internazionali sui diritti umani, ma anche nella Costituzione federale (art. 25 cpv. 2 e 3). Il principio di non respingimento di cui all'articolo 25 capoverso 3 Cost. costituisce l'essenza dell'articolo 25 Cost. I diritti fondamentali sono intangibili nella loro essenza (art. 36 cpv. 4 Cost.)¹⁶. Le disposizioni cogenti del diritto internazionale costituiscono un limite materiale sia per i progetti costituzionali proposti ed elaborati dalle autorità sia per quelli che traggono origine da un'iniziativa popolare¹⁷.

Il testo dell'iniziativa e la disposizione transitoria non esigono esplicitamente che, dopo l'accettazione dell'iniziativa, i cittadini stranieri vengano sistematicamente allontanati anche se nel loro Paese di provenienza rischiano la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano. Le disposizioni transitorie prevedono, fatte salve le norme cogenti del diritto internazionale, l'obbligo di non concedere alle persone ammesse provvisoriamente permessi di dimora o di domicilio né la cittadinanza svizzera o altri diritti di rimanere (art. 197 n. 15 cpv. 1 quarto periodo e 2 secondo periodo, il quale precisa che il cpv. 1 si applica per analogia). Non regolano per contro, le conseguenze del mancato ottenimento di un diritto di soggiorno. Possono quindi essere interpretate e applicate conformemente alle disposizioni cogenti del diritto internazionale per impedire che, in caso di superamento del limite di 10 milioni di abitanti prima del 2050, le persone ammesse provvisoriamente vengano allontanate

¹² Cfr. il rapporto del Consiglio federale sullo stralcio della mozione Regazzi, FF **2022** 1229.

¹³ RS **0.142.30**

¹⁴ RS **0.105**

¹⁵ RS **0.103.3**

¹⁶ Cfr. Malinverni, Hottelier, Hertig Randall, Flückiger 2021, pag. 127.

¹⁷ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sullo stralcio della mozione Regazzi, FF **2022** 1229 n. 2.1.

anche se nel loro Paese di provenienza rischiano la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano.

La disposizione transitoria (art. 197 n. 15 cpv. 1) chiede inoltre che il Consiglio federale si adoperi per rinegoziare gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione, siano essi giuridicamente vincolanti o meno, oppure per negoziare clausole d'eccezione o di salvaguardia se è superato il limite di nove milioni e mezzo di abitanti prima del 2050. Secondo il capoverso 2 della citata disposizione, tali accordi internazionali devono essere denunciati il prima possibile, se il limite di dieci milioni è raggiunto prima del 2050 (art. 73a cpv. 1).

Tra gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione potrebbero annoverarsi quelli che contengono una o più disposizioni cogenti del diritto internazionale quali la CEDU (v. n. 3.3.3). Gli Stati sono vincolati al diritto internazionale cogente senza eccezioni anche al di fuori di accordi contrattuali. Tali disposizioni cogenti sono vincolanti per ogni Stato di diritto, a prescindere dalla ratifica o dalla denuncia dell'accordo che le contempla¹⁸. La denuncia di simili accordi, così come chiesta dalla nuova norma costituzionale, non implica tuttavia la possibilità di allontanare gli stranieri anche se nel loro Paese di provenienza rischiano la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano. L'iniziativa e le disposizioni transitorie possono quindi essere attuate nel rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale. Il Consiglio federale ritiene quindi soddisfatto il criterio di validità in base al quale le iniziative popolari devono rispettare le disposizioni cogenti del diritto internazionale (art. 139 cpv. 3 Cost.).

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 La politica migratoria della Svizzera

2.1.1 Obiettivi e sfide

Gli obiettivi della politica migratoria della Svizzera possono essere riassunti come segue:

- *gestire la migrazione*: il sistema d'ammissione binario della Svizzera, che nell'ambito dell'immigrazione di manodopera straniera distingue tra cittadini di Stati UE/AELS e cittadini di Stati terzi, tiene conto delle esigenze dell'economia e promuove la competitività e la prosperità. La gestione della migrazione permette alla Svizzera di disporre, nonostante l'invecchiamento della sua popolazione, di manodopera sufficiente in settori essenziali, ad esempio in quello della sanità;
- *rispettare gli impegni umanitari*: la tradizione umanitaria perdura, perché alle persone perseguitate è assicurata la protezione necessaria;
- *impedire gli abusi*: l'immigrazione clandestina, il traffico e la tratta di esseri umani così come gli abusi nel diritto in materia d'asilo e di stranieri, sono perseguiti con coerenza per garantire la sicurezza interna e la pace sociale;

¹⁸ Cfr. Ehrenzeller, Gertsch 2023: n. 46–50.

- *promuovere l'integrazione*: l'integrazione delle persone straniere nella società è auspicata e incoraggiata e prevede l'accesso all'istruzione, al mercato del lavoro e alla vita sociale in modo da garantire pari opportunità ed evitare tensioni sociali;
- *rafforzare la cooperazione internazionale*: la Svizzera s'impegna attivamente in seno a organi internazionali e collabora con altri Paesi sia per affrontare le sfide comuni, quali il ritorno e la reintegrazione delle persone interessate nel loro Paese d'origine o di provenienza sia per garantire la protezione dei confini. Nel quadro della politica migratoria internazionale, le persone in situazioni di crisi devono essere sostenute in loco. È inoltre necessario contrastare efficacemente i motivi alla base della fuga e della deportazione.

Sfide della politica migratoria

La politica migratoria comporta sfide complesse che riguardano aspetti di politica interna e internazionale. Si tratta di conciliare le esigenze dell'economia e della popolazione residente con gli impegni umanitari e le sfide quali l'accettazione da parte della società. In un mondo sempre più interconnesso, caratterizzato da sconvolgimenti economici, crisi geopolitiche e cambiamenti demografici, la politica migratoria deve essere rivista regolarmente.

Per garantire la prosperità e la crescita economica nonché l'approvvigionamento di beni e servizi essenziali, la Svizzera deve integrare il potenziale di manodopera presente sul territorio nazionale con la manodopera straniera. Nel contempo, deve evitare che l'immigrazione provochi tensioni sociali. Un altro aspetto importante è l'integrazione: la crescente eterogeneità della popolazione rappresenta una grande sfida per la politica d'integrazione volta a promuovere la coesione sociale. La riuscita dell'integrazione è essenziale per sfruttare appieno gli effetti positivi della migrazione ed evitare i conflitti.

La Svizzera si trova inoltre confrontata a un crescente flusso di rifugiati a causa delle persistenti crisi globali, quali i conflitti armati e il cambiamento climatico. La sfida consiste nel fornire aiuto umanitario e nell'utilizzare in modo efficiente le proprie capacità e risorse. Non da ultimo, i rapporti con l'UE costituiscono un elemento centrale della politica migratoria. Le discussioni sulla libera circolazione delle persone e le regolamentazioni che ne derivano incidono sui rapporti bilaterali e richiedono una continua ponderazione tra interessi nazionali e impegni internazionali.

Il Consiglio federale punta quindi a una politica migratoria equilibrata, che risponda alle esigenze del mercato del lavoro e della popolazione residente, soddisfi gli obblighi umanitari e promuova l'integrazione, tenendo conto delle sfide sociali e degli aspetti legati alla politica di sicurezza.

2.1.2 Attuazione della politica migratoria

La politica migratoria della Svizzera distingue tra il settore degli stranieri e il settore dell'asilo, ciascuno dei quali è retto da basi giuridiche diverse. Le condizioni di entrata, ammissione e soggiorno applicabili agli stranieri sono disciplinate dalla legge

federale del 16 dicembre 2005¹⁹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), dall'Accordo del 21 giugno 1999²⁰ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) e da altri accordi internazionali conclusi dalla Svizzera (p. es. la Convenzione del 4 gennaio 1960²¹ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio [Convenzione AELS]). Nel presente messaggio, i rimandi all'ALC si riferiscono alla versione del testo in vigore dal 1999 e i rimandi alla Convenzione AELS a quella in vigore dal 2001. La politica svizzera in materia d'asilo si basa sulla legge sull'asilo del 26 giugno 1998²² e sugli impegni risultanti dal diritto internazionale.

Il Consiglio federale e l'Assemblea federale adottano regolarmente misure per rafforzare la sicurezza interna, la sicurezza dei confini e per prevenire gli abusi nell'ambito del diritto in materia d'asilo e di stranieri. Tra questi provvedimenti si annoverano:

- *la valutazione dei supporti di dati elettronici per accertare l'identità, la nazionalità e l'itinerario di viaggio dei richiedenti l'asilo*: l'iniziativa parlamentare Rutz 17.423 Obbligo di collaborare dei richiedenti l'asilo e possibilità di controllare i loro cellulari, depositata il 17 marzo 2017, sarà attuata dal 1° aprile 2025;
- *la considerazione dell'aspetto del centro degli interessi per il rilascio dei permessi per stranieri e obbligo di presenza nell'alloggio assegnato*: per il rilascio di un permesso di dimora o di domicilio, il centro degli interessi deve essere in Svizzera. Se tale centro è trasferito all'estero, il permesso decade. In questo modo è attuata la mozione Marchesi 21.4076 «Permessi di dimora per stranieri. Si ripristini chiaramente il principio del centro degli interessi», depositata il 23 settembre 2021. Nel quadro dell'esecuzione dell'allontanamento, è inoltre prevista la creazione di una base legale che sancisce l'obbligo di presenza nell'alloggio assegnato. Il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto dal 15 dicembre 2023 al 29 marzo 2024,²³;
- *l'introduzione di un'entità di sostegno inferiore per l'aiuto sociale in occasione del primo rilascio di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora dopo l'entrata in Svizzera*: il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto dal 26 gennaio 2022 al 3 maggio 2022,²⁴.

Nella legislatura in corso sono state proposte e adottate altre misure legislative elencate qui appresso (stato: 20.12.2024):

- il postulato Bellaiche 23.3042 Visione positiva di una Svizzera con 10 milioni di abitanti, depositato il 1° marzo 2023, chiede di concretizzare l'immagine futura di una Svizzera con dieci milioni di abitanti in un rapporto che indichi

¹⁹ RS 142.20

²⁰ RS 0.142.112.681

²¹ RS 0.632.31

²² RS 142.31

²³ CaF: Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (facilitazione dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente, considerazione del centro degli interessi e accessi ai sistemi d'informazione).

²⁴ CaF: Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione: Limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi.

come il Consiglio federale intende tenere conto, nei suoi obiettivi di pianificazione e nelle sue misure, degli effetti, delle opportunità e delle sfide legate alla crescita demografica;

- la mozione Salzmann 23.3082 Offensiva nell’ambito dei rimpatri ed espulsione sistematica degli autori di reati e delle persone potenzialmente pericolose, depositata l’8 marzo 2023, incarica il Consiglio federale di presentare al Parlamento una strategia volta ad aumentare nettamente il numero dei rimpatri e delle espulsioni nei prossimi anni (trasmessa al Consiglio federale);
- il postulato Müller Damian 23.3837 Permettere di nuovo ai centri federali d’asilo di ordinare una detenzione amministrativa, depositato il 15 giugno 2023, incarica il Consiglio federale di esaminare l’opportunità di reintrodurre la possibilità per i centri federali d’asilo (CFA) di ordinare direttamente una detenzione amministrativa (trasmesso al Consiglio federale);
- la mozione de Quattro 23.3886 La Svizzera necessita di una Taskforce "Asilo", depositata il 16 giugno 2023 (accettata dal CN);
- il postulato Caroni 23.4365 «Tassa d’immigrazione. Vantaggi. Svantaggi, forme e integrazione giuridica», depositato il 7 dicembre 2023, incarica il Consiglio federale di esaminare in un rapporto i vantaggi e gli svantaggi di una tassa d’immigrazione e di strumenti regolatori affini, le loro possibili forme e come potrebbero essere integrati sul piano giuridico. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), più precisamente la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), sta elaborando un rapporto che sottoporrà al Consiglio federale entro la primavera 2026;
- la mozione Caroni 23.4447 Misure nei confronti degli stranieri che commettono violenze per difendere il regime da cui sostengono di essere fuggiti, depositata il 21 dicembre 2023, incarica il Consiglio federale di elaborare una riforma del diritto in materia di stranieri che permetta di sanzionare le persone che sostengono di aver cercato rifugio in Svizzera per sfuggire alle persecuzioni da parte del regime al potere nel loro Paese d’origine, ma che nel nostro Paese difendono, in particolare con la violenza, proprio questo stesso regime (trasmessa al Consiglio federale);
- la mozione Gössi 23.4440 «Rinvio di Eritrei la cui domanda d’asilo è stata respinta. Conclusione di un accordo di transito con un Paese terzo», depositata il 21 dicembre 2023, esorta il Consiglio federale a identificare un Paese terzo disposto a concludere un accordo di transito, che in un primo tempo sarà applicato soltanto ai cittadini eritrei la cui domanda d’asilo è stata respinta (trasmessa al Consiglio federale);
- il postulato Caroni 23.4490 «Procedure d’asilo ed esecuzione degli allontanamenti all’estero. Analisi della situazione», depositato il 22 dicembre 2023, incarica il Consiglio federale di redigere un rapporto in cui analizza le possibilità di trasferire all’estero (in particolare in Paesi terzi) le procedure d’asilo e l’esecuzione degli allontanamenti (trasmesso al Consiglio federale);

- la mozione Würth 24.3022 Per essere accettato lo statuto S deve essere adeguato, depositata il 26 febbraio 2024, incarica il Consiglio federale di adeguare lo statuto S e la mozione Paganini 24.3035 di identico titolo e tenore, depositata il 27 febbraio 2024 (trasmesse al Consiglio federale);
- la mozione del Gruppo dell’Unione democratica di centro 24.3059 Rendere automatico lo scambio di dati in caso di migranti illegali, del 28 febbraio 2024 (accettata dal CN), e la mozione Salzmann 24.3498 di identico titolo e tenore, depositata il 29 maggio 2024;
- la mozione del Gruppo dell’Unione democratica di centro 24.3057 Nessun ricongiungimento familiare per le persone ammesse provvisoriamente, del 28 febbraio 2024, e la mozione Friedli Esther 24.3511 di identico titolo e tenore, depositata il 30 maggio 2024 (liquidate);
- il postulato Friedli Esther 24.3165 L’introduzione di una carta prepagata per richiedenti l’asilo sarebbe un’opzione anche in Svizzera?, depositato il 13 marzo 2024, incarica il Consiglio federale di illustrare in un rapporto vantaggi e svantaggi delle carte prepagate per richiedenti l’asilo, le disposizioni legali che andrebbero modificate nonché le possibilità e modalità di una loro introduzione anche in Svizzera (trasmesso al Consiglio federale);
- la mozione Müller Damian 24.3373 Mirare a un accordo con il Marocco in materia di migrazione, depositata il 15 marzo 2024, incarica il Consiglio federale di intavolare con il Marocco trattative per la conclusione di un accordo in materia di migrazione. L’accordo deve prevedere una clausola che consenta di organizzare rimpatri coatti tramite volo speciale e rimpatri via mare (trasmessa al Consiglio federale);
- la mozione Friedli Esther 24.3378 Limitare lo statuto S alle persone davvero bisognose di aiuto, depositata il 15 marzo 2024, incarica di limitare lo statuto S prorogato il 1° novembre 2023 (trasmessa al Consiglio federale);
- mozione Gredig 24.3456 «Statuto di protezione S. Incentivare l’attività lucrativa e offrire prospettive», depositata il 17 aprile 2024 (liquidata);
- la mozione de Quattro 24.4292 Porre fine alle domande d’asilo presentate per approfittare di un trattamento medico in Svizzera, depositata il 4 dicembre 2024;
- la mozione del Gruppo dell’Unione democratica di centro 24.4321 Chi entra passando da Paesi terzi sicuri è respinto alla frontiera, depositata il 9 dicembre 2024, e la mozione Chiesa 24.4318 di identico titolo e tenore, depositata il 9 dicembre 2024;
- la mozione del Gruppo dell’Unione democratica di centro 24.4322 Rispettare la volontà popolare: attuare finalmente l’articolo 121a della Costituzione federale, depositata il 9 dicembre 2024;
- la mozione Friedli Esther 24.4429 Proteggere finalmente la popolazione escludendo i criminali dalla procedura d’asilo e dal diritto di restare in Svizzera, depositata il 18 dicembre 2024;

- la mozione Stark 24.4444 Imparare dalla Danimarca e dalla Svezia: impostare il ricongiungimento familiare in funzione degli interessi della Svizzera, depositata il 18 dicembre 2024;
- la mozione Golay Roger 24.4483 Garantire le cure mediche ai richiedenti l’asilo unicamente negli ospedali pubblici, depositata il 19 dicembre 2024;
- la mozione Wasserfallen Christian 24.4481 Promuovere la partenza volontaria dei richiedenti l’asilo, depositata il 19 dicembre 2024;
- la mozione Schwander 24.4495 Proteggere la popolazione limitando sistematicamente la libertà di movimento dei richiedenti l’asilo criminali, depositata il 19 dicembre 2024;
- la mozione del Gruppo liberale radicale 24.4508 Sostenere i Cantoni nell’escuzione degli allontanamenti, del 19 dicembre 2024;
- la mozione del Gruppo liberale radicale 24.4507 Espulsione più severa per i cittadini di Stati terzi autori di reati, depositata il 19 dicembre 2024;
- la mozione Schmid Pascal 24.4588 «Imparare dalla Svezia e dalla Danimarca: asilo a tempo determinato. Ritorno all’essenza del diritto d’asilo», depositata il 20 dicembre 2024;
- la mozione Pahud 24.4584 Diminuire i premi malattia escludendo le persone del settore dell’asilo dalla LAMAI. depositata il 20 dicembre 2024;
- la mozione Gianini 24.4677 Controlli più efficienti dei flussi migratori grazie alle nuove tecnologie, depositata il 20 dicembre 2024.

Le misure elencate qui appresso consentono di migliorare costantemente i controlli e la sicurezza alle frontiere esterne dello spazio Schengen:

- il *Patto sulla migrazione e l’asilo dell’UE*: il patto contiene diversi regolamenti UE, che riformano le basi legali dei sistemi di migrazione e d’asilo e per creare un sistema più equo, efficiente e più resistente alle crisi per lo spazio Schengen/Dubliino. Questa riforma mira in particolare a ridurre la migrazione irregolare verso l’Europa e la migrazione secondaria al suo interno;
- *prevista messa in esercizio del sistema di ingressi/uscite (Entry-Exit-System [EES]) nello spazio Schengen*: il sistema EES prevede la registrazione elettronica degli ingressi e delle uscite dei cittadini di Stati terzi e il calcolo automatico della durata del soggiorno nello spazio Schengen, contribuendo così a rafforzare ulteriormente i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen. In questo modo, migliora anche la visione d’insieme delle persone che si trovano nello spazio Schengen in un determinato momento e rafforza la sicurezza. L’automazione di numerosi processi attraverso l’uso di tecnologie moderne renderà inoltre più efficiente il controllo alle frontiere;
- *prevista messa in esercizio del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)*: i cittadini di Stati terzi esentati dall’obbligo del visto e desiderosi di entrare nello spazio Schengen, sono tenuti, salvo rare eccezioni, a richiedere online un’autorizzazione ai viaggi sottostante a tassa prima

della partenza. Anche questa misura sistema migliora il controllo sulle presenze nello spazio Schengen, rafforza la sicurezza interna e assicura un rapporto equilibrato tra mobilità e sicurezza;

- *interoperabilità*: l'interoperabilità conetterà i diversi sistemi d'informazione dell'UE. Con un'unica interrogazione, le autorità di controllo delle frontiere, le autorità migratorie e quelle incaricate del perseguimento penale potranno ottenere informazioni esaurienti da tutti i sistemi d'informazione rilevanti per loro. In questo modo sarà più semplice identificare le persone nonché scoprire le identità multiple e le frodi di identità. L'attuazione dell'interoperabilità consentirà inoltre di controllare più efficacemente le frontiere esterne, contribuendo così a gestire la migrazione e a garantire la sicurezza nello spazio Schengen.

Accordo sulla libera circolazione delle persone

Le possibilità di gestione in base al diritto in materia di stranieri e relative al mercato del lavoro sono limitate nel quadro della libera circolazione delle persone. Occorre quindi utilizzare sistematicamente gli strumenti esistenti, ossia le misure accompagnatorie e quelle del settore degli stranieri²⁵:

- *misure accompagnatorie*: la graduale introduzione della libera circolazione delle persone ha avuto come conseguenza l'abbandono del controllo preliminare del rispetto delle usuali condizioni di salario e di lavoro in Svizzera come condizione per il rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro. Per il timore dell'esclusione della forza lavoro nazionale e di una pressione sui salari, sono state introdotte e sviluppate a più riprese misure accompagnatorie il cui scopo è evitare l'offerta abusiva di condizioni salariali e lavorative al di sotto di quelle usuali in Svizzera e di mantenere condizioni concorrenziali per le imprese svizzere e straniere;
- *restrizioni d'accesso nel quadro dell'ALC*: in occasione dell'adesione di nuovi Stati all'UE, l'ALC è integrato con protocolli che prevedono la possibilità di invocare, a titolo di regolamentazione transitoria, una clausola di salvaguardia per ciascun nuovo Stato membro (art. 10 ALC). Questa clausola può essere invocata qualora in un determinato anno, l'immigrazione di lavoratori superi di oltre il 10 per cento la media dei tre anni precedenti. In questo caso, l'ammissione di nuovi lavoratori può essere limitata, per i due anni successivi, alla media dei tre anni precedenti più il 5 per cento. Recentemente, il Consiglio federale si è ripetutamente avvalso di questa possibilità nei confronti della Croazia il cui periodo transitorio scadrà il 31 dicembre 2026. Salvo ulteriore estensione dell'UE, non vi sarà più alcuna possibilità di ricorrere a una siffatta clausola con uno Stato dell'UE.

«Strategia globale in materia di asilo»

Dal 2024 il DFGP collabora con i Cantoni, i Comuni e le città nell'ambito della «Strategia globale in materia di asilo», ai fini dell'allestimento di un'esauriente analisi dei

²⁵ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per la limitazione, FF 2019 4177.

risultati e degli obiettivi del sistema dell'asilo a cinque anni dal suo riassetto. L'evoluzione degli ultimi anni (pandemia da COVID-19, applicazione dello statuto di protezione S, elevato numero di domande d'asilo nell'autunno 2022) hanno spinto il sistema, che, in linea di principio, si è dimostrato valido, ai suoi limiti. Per questo motivo, la citata strategia deve essere rivista e affinata alla luce delle esperienze raccolte. La strategia mira pertanto a individuare i settori d'intervento essenziali per il buon funzionamento del sistema dell'asilo in Svizzera. Il comitato direttivo della strategia, composto dal capo del DFGP, dai vertici della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali, della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, dell'Unione svizzera delle arti e mestieri e dell'Unione delle città svizzere, ha finora definito prioritari i settori d'intervento «Procedura d'asilo», «Capacità di reagire alle fluttuazioni» e «Favorire l'accettazione in seno alla società e promuovere la sicurezza e l'integrazione». Questi settori possono avere un impatto anche sull'immigrazione, ad esempio se conducono all'elaborazione di misure per sgravare il sistema dell'asilo da persone che non hanno bisogno di protezione o se sfociano in misure mirate contro i recidivi, il che rafforza la sicurezza e ha un effetto preventivo.

Nell'ambito di una conferenza sull'asilo che si terrà nell'autunno 2025, sarà presentata un'analisi del sistema attuale, con i suoi punti di forza e di debolezza. In base all'analisi saranno definite congiuntamente le tappe successive concrete, quali l'introduzione di una procedura preliminare volta a evitare il deposito di domande d'asilo di persone che non hanno bisogno di protezione.

2.1.3 Sistema d'ammissione nel settore degli stranieri

Oggi la Svizzera applica un sistema binario per l'ammissione di manodopera, che distingue tra cittadini di Stati UE/AELS e cittadini di Stati terzi.

Ammissione nel quadro della libera circolazione delle persone

L'ALC è stato concluso il 21 giugno 1999 nell'ambito degli accordi bilaterali con l'UE (Bilaterali I) ed è entrato in vigore il 1° giugno 2002. L'introduzione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e gli Stati UE/AELS ha agevolato l'accesso al mercato del lavoro svizzero per i cittadini di Stati UE/AELS di tutti i livelli di qualifica. Nel contempo, i cittadini svizzeri hanno ottenuto il diritto di scegliere liberamente il lavoro o il luogo di soggiorno nel territorio degli Stati aderenti all'ALC. Il diritto alla libera circolazione delle persone è integrato con il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e il coordinamento dei sistemi sociali. L'ALC disciplina inoltre il diritto di soggiorno delle persone senza attività lucrativa, ad esempio gli studenti o i pensionati.

La libera circolazione delle persone non è incondizionata: occorre essere in possesso di un contratto di lavoro valido o dimostrare l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente. In caso di soggiorno senza attività lucrativa, occorre dimostrare di disporre di mezzi finanziari sufficienti e di un'assicurazione malattia completa.

In virtù dell'ALC, i cittadini di uno Stato UE/AELS che hanno acquisito il diritto di risiedere in Svizzera, hanno anche il diritto di farsi raggiungere dai familiari. I cittadini

di uno Stato UE/AELS con un permesso di dimora UE/AELS o un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS (lavoratori dipendenti, lavoratori indipendenti, persone che non esercitano un'attività lucrativa), possono farsi raggiungere dal coniuge e dai parenti in linea discendente (compresi quelli del coniuge) che non hanno ancora compiuto 21 anni o che sono a carico. Fatta eccezione per gli studenti, sussiste inoltre il diritto di farsi raggiungere dai propri familiari o da quelli del coniuge in linea ascendente, che sono a carico. Chi desidera ricongiungersi con la propria famiglia deve disporre di un alloggio adeguato. I lavoratori indipendenti e le persone senza attività lucrativa devono dimostrare di avere i mezzi finanziari necessari per mantenere i familiari che li raggiungono.

La libera circolazione delle persone ha sostituito il sistema dei contingenti per i cittadini di Stati UE/AELS e, in particolare, il cosiddetto statuto di stagionale. Dagli anni Trenta, la politica migratoria svizzera si è basata essenzialmente sul cosiddetto principio di rotazione: a seconda delle esigenze economiche i lavoratori reclutati all'estero – i cosiddetti lavoratori stagionali – venivano in Svizzera, dove potevano lavorare per nove mesi al massimo, scaduti i quali dovevano lasciare il Paese per almeno tre mesi prima di potervi tornare. Dalla metà degli anni Sessanta sono stati introdotti anche diversi modelli di contingentamento.

L'introduzione della libera circolazione delle persone è avvenuta gradualmente:

- nel giugno 2002, l'ALC è entrato in vigore per gli allora 15 Stati membri dell'UE. L'accesso al mercato del lavoro era sottoposto, per un periodo transitorio, a restrizioni quantitative e qualitative;
- con l'adesione di altri Stati all'UE, la libera circolazione delle persone è stata gradualmente estesa a 27 Stati membri;
- in seguito all'estensione dell'UE, il 1° maggio 2004, l'ALC è stato integrato con il Protocollo I che disciplina l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone nei seguenti dieci Paesi: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria. Il 25 settembre 2005, il Protocollo I è stato accettato dal Popolo svizzero con il 56 per cento²⁶ dei voti ed è entrato in vigore il 1° aprile 2006;
- l'8 febbraio 2009, il 59,6 per cento degli elettori svizzeri ha approvato il rinnovo dell'ALC e il suo Protocollo II. Quest'ultimo ha esteso l'ALC alla Romania e alla Bulgaria ed è entrato in vigore il 1° giugno 2009²⁷;
- la Croazia ha aderito all'UE il 1° luglio 2013. L'estensione dell'ALC alla Croazia è stata negoziata nell'ambito del Protocollo III. Il 17 giugno 2016,

²⁶ Cfr. il decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare del 25 settembre 2005 (Estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE e revisione delle misure collaterali), FF **2005** 6157.

²⁷ Cfr. il decreto federale che approva il rinnovo dell'Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea ed i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone e approva e trasporta nel diritto svizzero il Protocollo relativo all'estensione alla Bulgaria e alla Romania dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, RU **2009** 2411.

l'Assemblea federale ha approvato il Protocollo III, che è entrato in vigore il 1° gennaio 2017²⁸;

- il Regno Unito ha lasciato l'UE il 31 gennaio 2020. L'ALC è rimasto in vigore in via transitoria nei confronti di questo Stato fino al 31 dicembre 2020. Dal 1° gennaio 2021, i cittadini britannici sono considerati cittadini di Stati terzi e, in linea di principio, sono assoggettati alle disposizioni della LStrI²⁹.

Riguardo alla stabilizzazione e allo sviluppo della via bilaterale si veda il capitolo 5.

Ammissione di persone di Stati terzi

L'ammissione di persone di Stati terzi esercitanti attività lucrativa è disciplinata dalla LStrI e si limita alla manodopera qualificata di cui la Svizzera ha bisogno e la cui integrazione professionale e sociale sembra garantita a lungo termine. L'ammissione di cittadini attivi di Stati terzi deve corrispondere agli interessi globali dell'economia svizzera e rispettare tetti massimi (contingenti) stabiliti annualmente dal Consiglio federale (art. 20 LStrI). Per il 2024 sono stati previsti 4500 permessi di dimora, 4000 permessi di soggiorno di breve durata nonché un contingente separato a titolo di soluzione transitoria, di 1400 permessi di soggiorno di breve durata e di 2100 permessi di dimora B per i cittadini del Regno Unito (allegati 1 e 2 OASA).

L'ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi prevede restrizioni quantitative. È data la priorità a lavoratori indigeni e ai cittadini di Stati con cui è stato concluso un accordo di libera circolazione delle persone (art. 21 LStrI) e devono essere rispettate le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22 LStrI). In virtù della LStrI, i cittadini di Stati terzi possono essere ammessi per esercitare un'attività lucrativa, se l'ammissione è nell'interesse dell'economia svizzera (art. 18 e 19 LStrI) e se non è possibile trovare personale adeguatamente qualificato in Svizzera o negli Stati UE/AELS.

Oltre all'ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi, la LStrI disciplina anche l'ammissione di cittadini di Stati terzi senza attività lucrativa (art. 27 – 29a LStrI) che vengono in Svizzera in particolare per seguire una formazione o una formazione continua, in qualità di pensionati, per ricevere cure mediche o per motivi legati al ricongiungimento familiare oppure per tener conto di casi personali particolarmente gravi o di importanti interessi pubblici. Le deroghe alle condizioni d'ammissione sono disciplinate all'articolo 30 lettere a – l LStrI, in particolare al fine di regolamentare il soggiorno dei minori affiliati (art. 30 cpv. 1 lett. c LStrI), il soggiorno delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani (art. 30 cpv. 1 lett. e LStrI) e per tenere conto dei casi personali particolarmente gravi o di importanti interessi pubblici (art. 30 cpv. 1 lett. b LStrI).

²⁸ Cfr. il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo relativo all'estensione alla Croazia dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RU **2016** 5233.

²⁹ Cfr. l'Accordo con il Regno Unito sulla mobilità di prestatori di servizi.

Casi di rigore

La LStrI prevede la possibilità di derogare alle condizioni d'ammissione per tenere conto dei casi personali particolarmente gravi (art. 30 cpv. 1 lett. b LStrI). Il riconoscimento di un caso di rigore presuppone che la persona interessata si trovi in una situazione di bisogno. Ciò significa che le sue condizioni di vita ed esistenza devono essere più precarie di quelle in cui versa la media degli stranieri. Le norme sui casi di rigore non mirano a proteggere gli stranieri da situazioni di conflitto, abusi da parte delle autorità o situazioni simili che renderebbero l'esecuzione dell'allontanamento illecita, inesigibile o impossibile. In questi casi, occorre valutare l'opportunità di disporre l'ammissione provvisoria.

L'elenco dei criteri, non esaustivo, per stabilire se sussiste un caso di rigore figura all'articolo 31 OASA. L'integrazione del richiedente, la situazione familiare, la situazione finanziaria, la durata della presenza in Svizzera, lo stato di salute, le possibilità di un reinserimento nel Paese d'origine e l'obbligo di rivelare l'identità sono i principali criteri da soddisfare (art. 31 OASA).

2.1.4 Politica dell'asilo della Svizzera

La politica dell'asilo svizzera si fonda sui principi della Convenzione del 28 luglio 1951³⁰ sullo statuto dei rifugiati. La legge del 26 giugno 1998³¹ sull'asilo (LAsi) definisce chi è riconosciuto come rifugiato. In virtù di queste basi legali, i rifugiati sono le persone che, nel Paese d'origine sono esposte a seri pregiudizi a causa della loro razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche. Lo statuto di rifugiato si applica quindi solo alle persone che:

- sono attualmente esposte a seri pregiudizi o hanno il fondato timore di esserlo in un futuro prossimo;
- sono oggetto di persecuzioni mirate per uno dei motivi suesposti;
- non sono protette dal loro Paese d'origine e che
- non trovano rifugio nel loro Paese.

La procedura d'asilo permette di stabilire se una persona ha diritto alla protezione. La SEM esamina attentamente e individualmente ogni domanda d'asilo. Grazie alla revisione della LAsi, in vigore dal 1° marzo 2019, gran parte delle procedure d'asilo è conclusa entro 140 giorni. Queste procedure celeri seguono un iter rigoroso e ogni fase è svolta entro un termine ben preciso. I richiedenti l'asilo sono registrati, le domande d'asilo esaminate e la maggior parte delle procedure di asilo è conclusa in uno dei sei centri federali d'asilo con funzione procedurale.

Nella procedura d'asilo si esamina se i motivi d'asilo sono credibili e, in caso affermativo, se il richiedente soddisfa la qualità di rifugiato secondo la LAsi. In linea generale, i rifugiati riconosciuti ottengono l'asilo: fanno eccezione coloro che hanno commesso delitti o crimini o che minacciano la sicurezza della Svizzera. Di norma, i

³⁰ RS 0.142.30

³¹ RS 142.31

richiedenti la cui domanda è respinta devono lasciare la Svizzera. In questi casi, non devono tuttavia sussistere ostacoli all'allontanamento. In presenza di tali ostacoli, la SEM dispone l'ammissione provvisoria in Svizzera. Altrimenti l'esecuzione dell'allontanamento spetta alle autorità cantonali preposte alla migrazione, spesso in collaborazione con le autorità federali competenti. I richiedenti l'asilo possono interporre ricorso presso il Tribunale amministrativo federale (TAF) contro le decisioni negative della SEM.

Anche i coniugi di rifugiati e i loro figli minorenni sono riconosciuti come rifugiati in Svizzera, sempre che non vi si oppongano circostanze particolari (art. 51 cpv. 1 LAsi). Se i membri della famiglia sono stati separati in seguito alla fuga e si trovano all'estero, occorre autorizzarne l'entrata in Svizzera (art. 51 cpv. 4 LAsi). Inoltre, le persone e i rifugiati ammessi provvisoriamente possono farsi raggiungere in Svizzera dai familiari nell'ambito del ricongiungimento familiare, se sono soddisfatte determinate condizioni (art. 85c LStrI). È prevista la riduzione da tre a due anni del termine per il ricongiungimento previsto dalla LStrI. Si vedano al riguardo, il numero 3.3.2 «Provvedimenti dopo il superamento dei nove milioni e mezzo di abitanti prima del 2050».

Dal 12 dicembre 2008, la Svizzera applica anche la procedura Dublino. L'Accordo di associazione a Dublino disciplina la competenza di un determinato Stato Dublino per l'esecuzione della procedura d'asilo. In linea di principio, tale responsabilità incombe allo Stato in cui è stata presentata la prima domanda.

La Svizzera si adopera per le persone bisognose in zone di guerra o di catastrofe, fornendo assistenza rapida sul posto. Partecipa alle azioni comuni internazionali organizzate per proteggere e sostenere gruppi di popolazioni bisognose. Nell'ambito della cooperazione internazionale, il Consiglio federale si adopera anche per adottare misure efficaci e sostenibili per arginare le cause della fuga e della migrazione involontaria.

2.1.5 Politica d'integrazione della Svizzera

Lo scopo dell'integrazione è la convivenza della popolazione residente indigena e di quella straniera, sulla base dei valori sanciti dalla Costituzione federale, nonché sulla base del rispetto reciproco e della tolleranza (art. 4 cpv. 1 LStrI). L'integrazione è volta a garantire agli stranieri che risiedono legalmente e a lungo termine in Svizzera la possibilità di partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società (art. 4 cpv. 2 LStrI). Presuppone la volontà degli stranieri di integrarsi nella società e un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera (art. 4 cpv. 3 LStrI). Occorre che gli stranieri si familiarizzino con la realtà sociale e le condizioni di vita in Svizzera, segnatamente imparando una lingua nazionale (art. 4 cpv. 4 LStrI).

Attuazione della politica d'integrazione

L'attuazione della politica d'integrazione si basa sul principio «esigere e promuovere». La promozione dell'integrazione è un compito congiunto della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, nonché della popolazione e dell'economia (art. 53 LStrI). Questo compito è assolto principalmente nelle strutture esistenti a livello federale,

cantonale e comunale (art. 54 LStrI). Tuttavia, l'integrazione è anche subordinata all'adempimento di determinati requisiti, che nel 2019 sono stati inseriti nella legge sotto forma di criteri d'integrazione (art. 58a LStrI). A determinate condizioni, i Cantoni possono subordinare la concessione o il rinnovo dei titoli di soggiorno alla dimostrazione del rispetto di tali criteri. A tal fine, possono stipulare accordi d'integrazione (art. 58b LStrI).

Nell'ambito della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (art. 56 LStrI), dal 2014 la Confederazione sostiene finanziariamente l'attuazione dei programmi d'integrazione cantonali, tra cui l'Agenda Integrazione Svizzera dal 2019. Promuove anche altri programmi e progetti d'importanza nazionale volti in particolare a incoraggiare la partecipazione degli stranieri alla vita economica e quindi a valorizzare il potenziale di manodopera indigena. I programmi d'integrazione cantonali esistono dal 2014.

Nell'ambito della promozione specifica dell'integrazione, la Confederazione può anche sostenere programmi d'importanza nazionale che aiutano a sfruttare meglio il potenziale di manodopera già presente sul territorio. Tra di essi si annoverano i programmi federali «Pretirocinio d'integrazione» e «Contributi finanziari». Il programma pretirocinio d'integrazione è stato introdotto nell'ambito delle misure d'accompagnamento relative all'attuazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». I destinatari sono i giovani e i giovani adulti provenienti dal settore dell'asilo come pure i cittadini di Stati UE/AELS e di Stati terzi immigrati tardivamente in Svizzera. In base alla mozione della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati 21.3964 «Colmare le lacune dell'Agenda Integrazione Svizzera. Garantire pari opportunità a tutti i giovani in Svizzera», depositata il 24 giugno 2021, il pretirocinio d'integrazione è stato consolidato dal 2024. Il programma pilota «Contributi finanziari» è stato introdotto nel quadro di un pacchetto di misure adottato dal Consiglio federale nel 2019 per promuovere il potenziale di manodopera già presente in Svizzera.

Programma S

Il 13 aprile 2022, il Consiglio federale ha adottato il Programma S, che consente alle persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S di accedere a tutte le misure d'integrazione cantonali. I Cantoni ricevono un contributo finanziario federale di 250 franchi al mese per ogni persona con statuto di protezione S (pari a fr. 3000 l'anno per persona). Il 1° novembre 2023, il Consiglio federale ha annunciato l'obiettivo di portare il tasso d'impiego delle persone con statuto di protezione S al 40 per cento entro la fine del 2024. Grazie alle misure del Programma S, alle offerte della formazione e del servizio pubblico di collocamento (SPC), alle attività dell'economia e della società nei Cantoni e nei Comuni, la Svizzera dispone sostanzialmente di strumenti validi per raggiungere tale obiettivo. Il DFGP (SEM), di concerto con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), che comprende la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, ha elaborato una serie di misure aggiuntive che permettono di migliorare e rendere più vincolanti i processi, la comunicazione e la cooperazione tra gli attori federali, cantonali e dell'economia da un lato e le persone interessate dall'altro.

In termini d'integrazione nel mercato del lavoro, di partecipazione alla formazione o di segregazione spaziale, si può affermare che rispetto ad altri Stati europei la società e l'economia svizzere hanno ottenuto, nonostante l'elevata percentuale di stranieri, risultati complessivamente positivi. Lo dimostrano gli indicatori dell'integrazione pubblicati regolarmente dall'Ufficio federale di statistica (UST)³². Da analisi approfondite emerge che è possibile migliorare ulteriormente l'integrazione professionale di alcuni gruppi di cittadini stranieri, in particolare quella delle donne giunte in Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare e delle donne con un passato di fuga (cfr. il rapporto del Consiglio federale relativo alla panoramica sulla promozione del potenziale di manodopera residente in Svizzera).

2.1.6 Politica della Svizzera in materia di ritorno

La politica della Confederazione in materia di ritorno promuove anzitutto la partenza volontaria. Le persone che devono lasciare la Svizzera hanno la possibilità di tornare nel loro Paese di provenienza volontariamente e, se previsto dalla legge, con un aiuto al ritorno. Per contro, se non partono volontariamente, l'allontanamento è eseguito in maniera coatta. Nell'organizzazione concreta della procedura di ritorno, la Svizzera rispetta le norme procedurali risultanti dalle disposizioni di diritto europeo che disciplinano lo spazio Schengen e che deve rispettare in virtù della sua associazione a questo spazio.

Le misure in materia di aiuto al ritorno (art. 93 segg. LAsi) mirano ad agevolare il ritorno e la reintegrazione delle persone interessate nel loro Paese d'origine o di provenienza e a prevenire una nuova migrazione. Queste misure sono ben articolate e collaudate. Sin dall'inizio del soggiorno nel centro federale d'asilo, i richiedenti l'asilo sono costantemente informati sulle prestazioni di cui possono beneficiare nel caso in cui devono lasciare la Svizzera. La promozione del ritorno volontario mira anche ad aumentare l'accettazione dei rinvii coatti da parte delle autorità dei Paesi di provenienza delle persone obbligate a lasciare la Svizzera.

I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione degli allontanamenti nel settore dell'asilo e degli stranieri, nonché dell'esecuzione delle espulsioni giudiziarie (art. 46 LAsi e art. 69 LStrI). La Confederazione assiste i Cantoni incaricati dell'esecuzione in particolare per quanto riguarda l'ottenimento dei documenti di viaggio e l'organizzazione dei viaggi (art. 71 LStrI). La SEM coordina inoltre la cooperazione con i Paesi di provenienza delle persone obbligate a lasciare il Paese.

La Svizzera persegue una politica in materia di ritorno coerente: è uno dei Paesi con i più alti tassi d'esecuzione in Europa. Anche nel 2024 è riuscita a mantenere questa politica e ad aumentare il numero di partenze di ben il 16 per cento. L'anno scorso sono state registrate in totale 6669 partenze e allontanamenti (Ucraina esclusa).

³² SEM: indicatori PIC/AIS.

2.1.7 Politica migratoria estera della Svizzera

Con almeno 110 milioni di rifugiati in tutto il mondo, il 2023 è stato in assoluto l'anno con il numero più elevato di persone in fuga da guerra, conflitti e persecuzioni. La politica migratoria estera della Svizzera è quindi particolarmente sollecitata al fine di sostenere gli Stati partner nell'accogliere i rifugiati, migliorare le prospettive in loco, trovare alternative alla migrazione irregolare, accelerare il ritorno delle persone che non hanno bisogno di protezione e promuovere il potenziale della migrazione regolare per uno sviluppo sostenibile.

Con la sua politica migratoria estera impegnata e il suo approccio cooperativo basato sul partenariato, la Svizzera si adopera per intensificare costantemente la cooperazione con i Paesi di provenienza, transito e destinazione e con altri attori multilaterali. Rispetto agli altri Stati europei la Svizzera ha concluso il maggior numero di accordi (ben 67) che disciplinano anche la cooperazione in materia di ritorno. La cooperazione in materia di ritorno funziona bene anche con numerosi Paesi di provenienza con i quali la Svizzera non ha concluso accordi specifici.

A livello europeo, la Svizzera ha partecipato attivamente, nel quadro della sua associazione a Schengen e Dublino, alla stesura del Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE, adottato nel maggio 2024. Sostiene inoltre i Paesi particolarmente sollecitati alle frontiere esterne dell'UE finanziando progetti nell'ambito del secondo contributo svizzero all'allargamento. Nel 2023 ha convenuto con la Francia un piano d'azione che prevede misure di polizia di frontiera e di politica migratoria e che si aggiunge ai piani d'azione conclusi nel 2022 con l'Austria e la Germania.

Infine, per attuare in modo efficace e rigoroso i vari strumenti della politica migratoria estera svizzera e per assicurare la coerenza, è necessario che i diversi dipartimenti collaborino strettamente. A tal fine, i servizi federali interessati operano nel quadro della struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale e assicurano congiuntamente la connessione strategica tra politica migratoria e cooperazione internazionale.

2.2 Evoluzione dell'immigrazione e della crescita demografica

2.2.1 Evoluzione dell'immigrazione

Evoluzione dell'immigrazione nel settore degli stranieri

Negli ultimi decenni, l'immigrazione in Svizzera è stata strettamente legata all'evoluzione economica. La crescita economica favorevole successiva alla seconda guerra mondiale ha provocato in Svizzera una forte domanda di forza lavoro straniera. Non potendo essere soddisfatta dalla popolazione residente in Svizzera, tale manodopera veniva reclutata soprattutto in Italia e impiegata principalmente in settori professionali stagionali come l'agricoltura e l'edilizia nonché nell'industria. Nonostante la recessione economica a metà degli anni Settanta e i contingenti cantonali per dimoranti

annuali e stagionali, che a partire dalla metà degli anni Sessanta seguivano il cosiddetto principio della rotazione (v. n. 2.1.1), nel corso degli anni la popolazione straniera ha continuato a crescere.

Tra il 1960 e il 1974 sono immigrati nella popolazione residente³³ della Svizzera in media 108 000 lavoratori stranieri e 205 000 stagionali l'anno³⁴. Nei decenni successivi, la Svizzera ha registrato un calo dell'immigrazione: tra il 1975 e il 2001, la Svizzera ha ammesso in media 37 900 stranieri attivi (popolazione residente permanente) e 110 000 lavoratori stagionali l'anno. Negli anni Ottanta l'immigrazione di persone esercitanti attività lucrativa ha registrato un picco dovuto alla situazione economica favorevole; negli anni Novanta, invece, ha subito un brusco calo a causa della grave crisi economica³⁵.

Il grafico 1 qui appresso illustra l'immigrazione lorda di persone attive nella popolazione residente permanente e non permanente (dal 2002)³⁶, l'immigrazione complessiva nella popolazione residente permanente, l'immigrazione di lavoratori stagionali (fino al 2002) nonché le variazioni annuali del prodotto interno lordo (PIL) per il periodo 1960 – 2024.

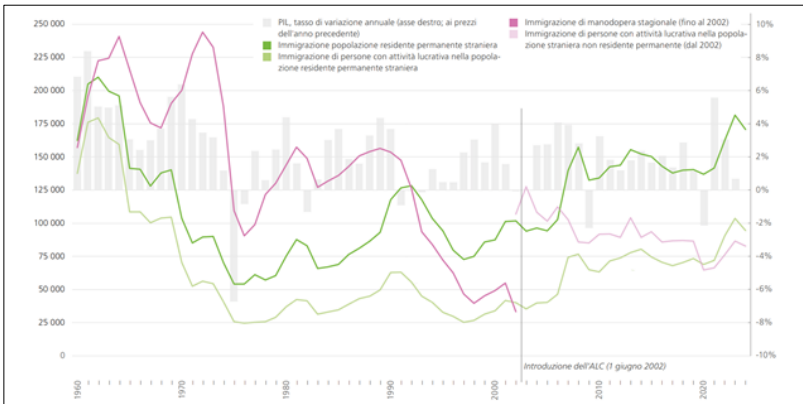
Grafico 1: immigrazione lorda di persone attive (popolazione residente permanente e non permanente, stagionali) e totale (popolazione residente permanente) (asse sinistro) nonché tasso di variazione annuale del PIL rispetto ai prezzi dell'anno precedente (asse destro), 1960 – 2024.

³³ «Popolazione residente permanente straniera» secondo la definizione della SEM (cfr. SEM: «Statistica annuale sull'immigrazione 2023»). Questa definizione si basa sui permessi rilasciati e differisce da quella, più ampia, dell'UST (cfr. UST: Popolazione di nazionalità straniera). La definizione di «popolazione residente permanente» dell'UST è determinante per il raggiungimento dei limiti previsti dall'iniziativa (v. n. 1.1.).

³⁴ Si tratta di cifre lorde, perché non esistono cifre nette relative a questo periodo.

³⁵ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per la limitazione; SIMIC (fonte per tutte le cifre relative all'immigrazione in questo capitolo).

³⁶ Tra il 1960 e il 2024, la ripartizione dei permessi di soggiorno di breve durata rilasciati è cambiata. Fino al 2002, le persone attive con un permesso di soggiorno di breve durata (6 mesi per un'attività lucrativa di breve durata; 8 mesi per le ballerine di cabaret, 18 mesi per persone impiegate alla pari o per un soggiorno di formazione ai fini dell'esercizio di un'attività lucrativa) rientravano nel conteggio della popolazione residente permanente straniera. Tra il 2002 e il 2009, tutte le persone titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (compresi gli ex stagionali o gli stagionali dell'epoca) rientravano nella popolazione non permanente, anche se la durata di validità del loro permesso era di 12 mesi o più. Questi cambiamenti spiegano la discrepanza tra la curva degli stagionali immigrati e quella delle persone attive immigrate nella popolazione residente non permanente. Dal 2010, si applicano le definizioni della SEM per quanto riguarda la popolazione residente permanente e la popolazione residente non permanente.



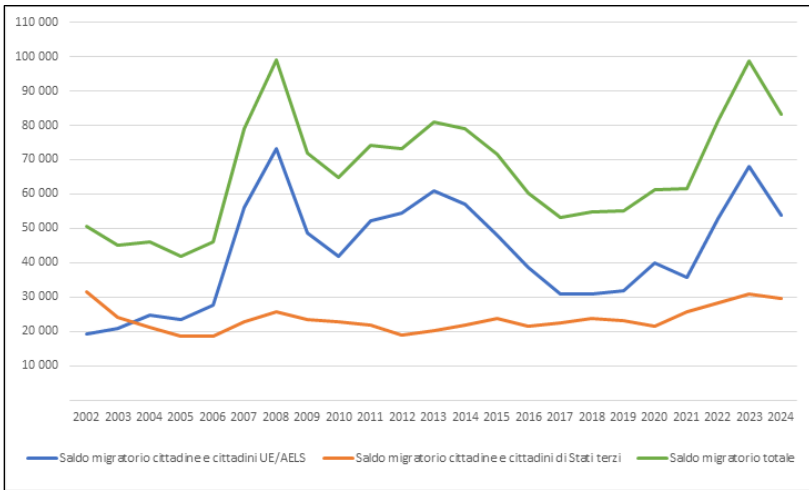
Fonte: Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), UST: Conti nazionali (non disponibile in italiano).

Negli anni Novanta, la politica svizzera in materia di stranieri è stata radicalmente ridefinita. Nel 1999, la Svizzera ha firmato l'ALC con l'UE e, nel 2001, ha rinnovato la Convenzione AELS. Entrambi gli accordi sono entrati in vigore il 1° giugno 2002. Da allora, il reclutamento di manodopera da Stati terzi si è limitato alla forza lavoro altamente qualificata e specializzata e lo statuto di stagionale è stato abrogato.

Quando è entrato in vigore l'ALC, l'economia svizzera registrava un calo del PIL e dell'occupazione e un aumento della disoccupazione a causa dello scoppio della cosiddetta bolla delle dot-com. Di conseguenza, nei primi anni dopo l'introduzione dell'ALC, l'immigrazione da Stati UE/AELS è rimasta a un livello relativamente basso. Il 2005 ha segnato la ripresa del mercato del lavoro accompagnata da un calo della disoccupazione. Tale ripresa economica è proseguita fino al 2008, con un graduale aumento della domanda di manodopera straniera. Questa fase di forte domanda di lavoro ha coinciso con il passaggio, nel giugno 2007, alla piena libertà di circolazione delle persone con gli Stati UE-17/AELS. Nel 2008, l'immigrazione netta di cittadini di Stati UE/AELS ha raggiunto l'apice dall'entrata in vigore dell'ALC (73 200 persone).

Il grafico 2 mostra lo sviluppo del saldo migratorio della popolazione residente permanente straniera tra il 2002 e il 2024, suddiviso per cittadini di Stati UE/AELS, cittadini di Stati terzi e totale.

Grafico 2: saldo migratorio della popolazione residente permanente straniera 2002–2024.



Fonte: SIMIC

Nel corso del 2009 e del 2010 la crisi finanziaria ha portato a una significativa riduzione del saldo migratorio. Tuttavia, sebbene l'economica si sia ripresa in tempi relativamente brevi, tale saldo non è tornato ai livelli pre-crisi, ma è comunque temporaneamente aumentato fino al 2013, prima di subire un nuovo calo dovuto a un rallentamento dello sviluppo economico, passando da 81 100 persone nel 2013 a 53 200 nel 2017.

A partire dal 2017, la Svizzera ha registrato una nuova ripresa economica, che si è tradotta in un significativo calo della disoccupazione e in un aumento del saldo migratorio che si è attestato a 61 400 persone nel 2020. La crisi legata al COVID-19, iniziata nel 2020, ha causato un forte calo temporaneo dei permessi di soggiorno di breve durata, mentre il saldo migratorio della popolazione residente permanente nel 2020 e nel 2021 è stato leggermente superiore a quello degli anni precedenti. La Svizzera si è ripresa in modo relativamente rapido dal crollo economico provocato dalla pandemia di coronavirus: nel secondo trimestre del 2021, la creazione di valore aggiunto misurata dal PIL era già tornata al di sopra del livello pre-crisi. In seguito, la ripresa è continuata, accompagnata da un significativo calo della disoccupazione e da una forte crescita dell'occupazione. La domanda di manodopera straniera è quindi nuovamente aumentata considerevolmente. Nel 2022 e nel 2023, il saldo migratorio di cittadini di Stati UE/AELS si è attestato rispettivamente a 52 900 e 68 000 persone. Nel 2024, è risceso a 53 700 persone a causa di un rallentamento economico.

Gli elevati saldi migratori del recente passato mostrano che l'offerta di manodopera svizzera diminuisce rapidamente via via che la popolazione invecchia. Per questo motivo, negli ultimi anni, le imprese svizzere hanno dovuto attingere in misura ancora maggiore dal bacino di manodopera estera.

Nel complesso, nonostante svariate crisi e sfide economiche, la Svizzera ha registrato uno sviluppo economico e del mercato del lavoro molto robusto negli ultimi due decenni, soprattutto grazie a un contesto politico ed economico favorevole e stabile. Nel periodo tra il 2002 e il 2022, la crescita media del PIL è stata dell'1,75 per cento, il che corrisponde a un aumento dello 0,82 per cento all'anno e per persona. Nonostante la forte crescita demografica, la creazione di valore aggiunto reale in Svizzera è quindi aumentata in modo significativo negli ultimi vent'anni, non solo a livello complessivo ma anche pro capite. Nel corso degli anni, il livello di qualifica della popolazione attiva svizzera è aumentato costantemente e il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, già elevato secondo gli standard internazionali, è cresciuto ulteriormente passando dall'81,3 per cento nel 2002 all'83,5 per cento nel 2022. Inoltre, l'immigrazione – in particolare da Stati UE/AELS – ha contribuito in modo significativo a soddisfare la crescente domanda di manodopera³⁷.

Nel 2024, il saldo migratorio della popolazione residente permanente straniera era composto per il 64 per cento da cittadini di Stati UE/AELS e per il 36 per cento da cittadini di Stati terzi.

Come negli anni precedenti, anche nel 2024 la grande maggioranza dei cittadini di Stati UE/AELS (71%) è venuta in Svizzera per esercitare direttamente un'attività lucrativa. Un altro 18 per cento si è trasferito nell'ambito del ricongiungimento familiare, il 7 per cento per seguire una formazione o una formazione continua e il 3 per cento ha ottenuto un permesso di soggiorno per presenze senza attività lucrativa.

Rispetto all'immigrazione di cittadini di Stati UE/AELS, quella di Stati terzi dipende in misura minore dalla domanda di manodopera dell'economia svizzera, il che è riconducibile principalmente al sistema d'ammissione binario della Svizzera secondo il quale i cittadini di Stati terzi hanno accesso al mercato del lavoro solo se il reclutamento in Svizzera e nel quadro dell'ALC non ha avuto esito positivo (cfr. n. 2.1.1).

Tra il 2008 e il 2024, i cittadini di Stati terzi giunti in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa rappresentavano solo una percentuale compresa tra l'8,5 e l'11,3 per cento dell'immigrazione nella popolazione residente permanente straniera. In questo periodo, il motivo d'immigrazione più frequente era il ricongiungimento familiare, con quote comprese tra il 41,6 e il 51,6 per cento, seguito dalla formazione e dalla formazione continua, con quote comprese tra il 18,1 e il 21,7 per cento. Tra il 2008 e il 2024, una percentuale compresa tra il 6,5 e il 22,8 per cento di cittadini di Stati terzi è entrata a far parte della popolazione residente permanente svizzera nel quadro di un trasferimento dal settore dell'asilo. Tra il 2002 e il 2024, il saldo migratorio di cittadini di Stati terzi è rimasto sostanzialmente stabile rispetto a quello dei cittadini di Stati UE/AELS (cfr. grafico 2). Nello stesso periodo, l'immigrazione netta annua di cittadini di Paesi terzi era mediamente pari a 23 600 persone.

³⁷ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per la limitazione; SECO: 18° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE; SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE.

Evoluzione dell'immigrazione nel settore dell'asilo

Negli ultimi anni, l'immigrazione nel settore dell'asilo è stata caratterizzata da crisi internazionali. L'evoluzione del numero di domande d'asilo in Svizzera ha coinciso in larga misura con quella a livello europeo.

A causa della guerra civile in Siria, dal 2014, il numero di richiedenti l'asilo in Europa è aumentato notevolmente raggiungendo l'apice nell'estate del 2015 con la cosiddetta crisi dei rifugiati in seguito alla quale sono arrivati in Europa circa due o tre milioni di persone. Nel 2015 e nel 2016 in Svizzera, sono state presentate più domande d'asilo che in qualsiasi altro momento dai tempi delle guerre balcaniche. Dal 2014, il numero annuo di persone che hanno ottenuto l'asilo o che sono state ammesse provvisoriamente è aumentato rispetto agli anni precedenti. Queste persone hanno inoltre un maggiore bisogno di protezione rispetto al passato, motivo per cui la quota di protezione è aumentata significativamente dal 2014 e, da allora, è rimasta costantemente alta. Le domande d'asilo infondate sono quindi diventate più rare.

Nel 2024 sono state depositate 27 740 domande d'asilo in Svizzera, il che corrisponde a una diminuzione dell'8,2 per cento rispetto al 2023 (30 223 domande d'asilo). La causa principale di questa evoluzione in Svizzera è stata la generale diminuzione delle domande d'asilo presentate in Europa. La maggior parte delle domande d'asilo è stata presentata da cittadini provenienti dall'Afghanistan, dalla Turchia, dall'Algeria, dall'Eritrea e dalla Siria. La quota di protezione (percentuale di concessioni dell'asilo sommata alle ammissioni provvisorie basate su decisioni di prima istanza), che si attesta al 54 per cento, è stata leggermente inferiore rispetto agli anni precedenti.

Nel 2022, in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina, l'Europa ha vissuto il più grande movimento di rifugiati dalla seconda guerra mondiale: oltre 6,8 milioni di persone provenienti dall'Ucraina hanno trovato rifugio all'estero. Tra di esse circa 6,4 milioni sono registrate in Stati europei come persone in cerca di protezione. La guerra è ancora in corso. La Svizzera ha attivato per la prima volta lo statuto di protezione S che permette ai rifugiati di ottenere rapidamente un dritto di soggiorno in Svizzera, senza sostenere una procedura d'asilo ordinaria. Dal 2022, oltre 100 000 persone hanno ottenuto tale statuto e, alla fine del 2024, la Svizzera contava 68 000 titolari dello statuto di protezione S attivo.

Delle 200 224 persone ammesse provvisoriamente, rifugiati riconosciuti e persone bisognose di protezione che vivevano in Svizzera alla fine del 2024, 125 332 erano in età lavorativa (18–64 anni). Queste persone fanno parte del potenziale di manodopera presente sul territorio svizzero e sono sostenute dalle misure di promozione dell'integrazione per accedere al mercato del lavoro svizzero³⁸.

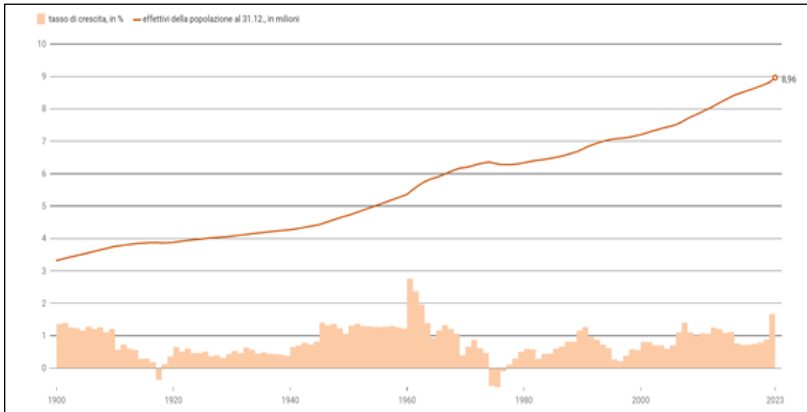
2.2.2 Evoluzione della crescita demografica

Tra l'inizio del XX secolo e la fine del 2023, la popolazione svizzera è aumentata costantemente, passando da 3,3 a 9,0 milioni di persone. Tassi di crescita della popolazione negativi sono stati registrati solo nel 1918 e tra il 1975 e il 1977. I tassi di

³⁸ SEM: Commento alla statistica sull'asilo 2023; SIMIC.

crescita più elevati si sono registrati all'inizio degli anni Sessanta, in parte a causa dell'elevato livello d'immigrazione di quel periodo, in particolare di manodopera straniera (cfr. n. 2.1.1). Il grafico 3 mostra l'evoluzione della popolazione nel periodo compreso tra il 1900 e il 2023 nonché i tassi di crescita annuali in percentuale.

Grafico 3: crescita e stato della popolazione residente permanente, 1900-2023.



Fonte: UST: ESPOP, STATPOP, CFP

Dall'introduzione della libera circolazione delle persone con l'UE nel 2002, la popolazione residente permanente in Svizzera è cresciuta complessivamente di circa 1,7 milioni di persone (stato al 31.12.2023; cittadini di Stati UE/AELS e di Stati terzi).

Tra la fine del 2001 e la fine del 2023, la popolazione è aumentata di circa 77 600 persone l'anno. Tale aumento è stato riconducibile per il 20 per cento a movimenti naturali della popolazione, ossia a un incremento naturale (nascite meno decessi), e per l'80 per cento a un saldo migratorio positivo (immigrazione meno emigrazione). Tra il 2002 e il 2023, il saldo migratorio si è attestato complessivamente a 1,41 milioni di persone ed era composto di 1,54 milioni di cittadini stranieri e di -0,13 milioni di cittadini svizzeri. Il saldo migratorio di cittadini stranieri tra il 2002 e il 2023 ha raggiunto in media 69 800 persone l'anno ed era composto per il 62 per cento di cittadini di uno Stato UE/AELS (945 000 persone) e per il 38 per cento di cittadini di Stati terzi (506 000 persone)³⁹.

Alla fine del 2023 più del 10 per cento dei cittadini svizzeri (813 400 persone) era domiciliato all'estero, di cui il 64 per cento nell'UE⁴⁰. Tra il 2002 e il 2023, in media 28 900 cittadini svizzeri si sono trasferiti all'estero ogni anno e 23 000 sono ritornati in Svizzera⁴¹.

³⁹ UST: ESPOP, STATPOP, PETRA.

⁴⁰ DFAE: Statistica sulle svizzere e sugli svizzeri all'estero.

⁴¹ UST: ESPOP, STATPOP, PETRA.

A fine dicembre 2023, la popolazione residente permanente in Svizzera contava 8,96 milioni di persone. Secondo lo scenario di riferimento (stima media) elaborato nel 2025 dall'UST⁴², si prevede che nel 2030 la popolazione svizzera raggiungerà i 9,5 milioni di abitanti e che nel 2041 supererà per la prima volta il limite di dieci milioni.

2.3 Iniziative popolari nel settore dell'immigrazione

Negli ultimi 25 anni sono stati trattati i seguenti temi nel quadro di iniziative popolari:

- il 24 novembre 2002, l'iniziativa popolare federale 'contro gli abusi in materia di asilo'⁴³ è stata respinta con il 50,1 per cento dei voti. Chiedeva alla Confederazione l'applicazione di nuovi elementi di diritto procedurale, penale e assistenziale nel settore dell'asilo, pur nel rispetto degli obblighi di diritto internazionale, per rendere la Svizzera meno attrattiva come Paese d'asilo;
- il 2 novembre 2012 è stata depositata presso la CaF l'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita» (iniziativa ECOPOP)⁴⁴. L'obiettivo dell'iniziativa era assicurare che la popolazione residente permanente in Svizzera non aumentasse a causa dell'immigrazione di oltre lo 0,2 per cento l'anno in media nell'arco di tre anni. Chiedeva inoltre di investire in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria almeno il 10 per cento dei mezzi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo. L'iniziativa è stata respinta nel novembre 2014 con il 74,1 per cento di voti contrari e da tutti i Cantoni;
- l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»⁴⁵ è stata accettata il 9 febbraio 2014 dal Popolo con 1 463 854 sì e 1 444 552 no. Chiedeva l'introduzione di un nuovo articolo costituzionale 121a così da permettere alla Svizzera di gestire autonomamente l'immigrazione degli stranieri. A tal fine, prevedeva l'introduzione di tetti massimi e contingenti annuali per limitare il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera (per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri). Il 16 dicembre 2016, il Parlamento ha adottato il diritto esecutivo all'articolo 121a Cost., entrato in vigore il 1 luglio 2018. Nel quadro dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., il Parlamento ha deciso una gestione che mira a sfruttare meglio il potenziale di forza lavoro già presente sul territorio nazionale. L'obbligo di annunciare i posti di lavoro

⁴² Gli scenari dell'evoluzione demografica della Svizzera e dei Cantoni UST 2025–2055 (non disponibili in italiano) saranno pubblicati dall'UST il 15 aprile 2025.

⁴³ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare 'contro gli abusi in materia di asilo' FF **2001** 4237 e il decreto che accerta l'esito della votazione popolare FF **2003** 650.

⁴⁴ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione», FF **2013** 7455 e il decreto che accerta l'esito della votazione popolare FF **2015** 1545.

⁴⁵ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» FF **2013** 275 e il decreto che accerta l'esito della votazione popolare FF **2014** 3511.

vacanti, è una delle misure attuate. Si tratta di una soluzione compatibile con l'ALC che permette la prosecuzione della via bilaterale⁴⁶;

- l'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata (Iniziativa per la limitazione)»⁴⁷ è stata respinta dal Popolo con 1 988 349 no contro 1 233 995 sì. Chiedeva il disciplinamento autonomo dell'immigrazione in Svizzera senza libera circolazione delle persone e la denuncia dell'ALC da parte del Consiglio federale nel caso in cui la Svizzera non l'avesse revocato per via negoziale entro dodici mesi⁴⁸.

2.4 Effetti dell'immigrazione

Mercato del lavoro

L'immigrazione nell'ambito della libera circolazione delle persone avviene principalmente nel mercato del lavoro (v. n. 2.2.1). Dall'entrata in vigore dell'ALC, gli effetti dell'immigrazione sul mercato del lavoro svizzero e sulle assicurazioni sociali sono costantemente osservati e riportati nei rapporti annuali dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE.

Tra il 2002 e il 2022, il numero di persone attive è aumentato in media dell'1,1 per cento l'anno, passando da 4,1 a 5,2 milioni. L'aumento era composto per il 65 per cento da cittadini stranieri e per il 35 per cento da cittadini svizzeri. In quel periodo, l'occupazione frontiera ha registrato un forte aumento (+4,3% l'anno) e anche il numero di lavoratori stranieri residenti in Svizzera è aumentato in misura superiore alla media (+2,2% l'anno). Sempre nello stesso periodo, si è registrata una crescita del numero di cittadini svizzeri attivi, anche se in misura inferiore alla media (+0,6%). Questa crescita nettamente più debole va vista alla luce dell'evoluzione demografica: tra il 2001 e il 2022, la popolazione svizzera tra i 15 e i 64 anni è cresciuta in media solo dello 0,3 per cento l'anno.

Nel 2023, il 71 per cento dei cittadini di uno Stato UE/AELS è giunto in Svizzera per svolgere un'attività lucrativa. La partecipazione media al mercato del lavoro aumenta

⁴⁶ Cfr. il parere del Consiglio federale del 24 settembre 2021 sull'interpellanza urgente del Gruppo dell'Unione democratica di centro 21.4005 Quali misure adotta il Consiglio federale per attuare l'articolo 121a della Costituzione federale?, depositata il 15 settembre 2021; il parere del Consiglio federale del 24 maggio 2023 sul postulato Minder 23.3434 Quali soluzioni affinché l'articolo 121a della Costituzione non resti lettera morta?, depositato il 17 marzo 2023; il parere del Consiglio federale del 30 agosto 2023 sulla mozione Chiesa 23.3832 No a una Svizzera con 10 milioni di abitanti!, depositata il 15 giugno 2023; il parere del Consiglio federale del 30 agosto 2023 sulla mozione del Gruppo dell'Unione democratica di centro 23.3777 No a una Svizzera con 10 milioni di abitanti!, depositata il 15 giugno 2023.

⁴⁷ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per la limitazione (Iniziativa per la limitazione)» FF 2019 4177 e il decreto che accerta l'esito della votazione popolare FF 2020 7677.

⁴⁸ Cfr. il parere del Consiglio federale del 24 maggio 2023 sul postulato Minder 23.3434 Quali soluzioni affinché l'articolo 121a della Costituzione non resti lettera morta?, depositato il 17 marzo 2023.

con il prolungarsi del soggiorno. Data la crescente carenza di manodopera e di specialisti, anche in futuro sarà necessaria forza lavoro supplementare per garantire la prosperità e uno sviluppo economico sostenibile a lungo termine.

Economia nazionale

L'immigrazione nel quadro dell'ALC ha rallentato il processo d'invecchiamento della società e contribuito alla prosperità della Svizzera. Tra il 2002 e il 2022, la crescita economica è aumentata (v. n. 2.2.1) e l'incremento del PIL osservato è stato proporzionale all'aumento del tasso d'impiego e della produttività del lavoro.

L'incremento della produttività si è anche tradotto in un aumento dei salari: secondo il corrispondente indice dell'UST, tra il 2002 e il 2022, la crescita media dei salari reali è stata dello 0,50 per cento l'anno. Tra il 2002 e il 2008, la quota dei redditi da lavoro dipendente sul PIL è scesa dal 58 al 54 per cento; negli anni successivi, ha registrato un aumento generale e nel 2022, ha raggiunto il 59 per cento, un valore leggermente superiore a quello del 2002. Rispetto ai dieci anni precedenti l'entrata in vigore dell'ALC (55,7%), tale quota ha registrato in media un valore leggermente più alto tra il 2002 e il 2022 (57,1%, ossia +1,4 punti percentuali).

Nel raffronto internazionale, sempre tra il 2002 e il 2022, la crescita del PIL pro capite in Svizzera (0,82%) è stata paragonabile a quella di altri Paesi con livelli di prosperità simili, quali la Norvegia, l'Austria, la Danimarca, i Paesi Bassi e la Germania, che, nel corso dello stesso periodo, hanno registrato un tasso medio di crescita tra lo 0,7 e l'1,0 per cento⁴⁹.

Nel 2023, il PIL reale pro capite è diminuito dello 0,1 per cento rispetto all'anno precedente, a causa della congiuntura e dell'elevata immigrazione netta nella popolazione residente permanente, in particolare di persone con lo statuto di protezione S. Considerato tuttavia che, nei due anni precedenti, il PIL reale pro capite aveva registrato un tasso di crescita superiore alla media, nel 2023 ha superato del 2,4 per cento il livello raggiunto nel 2019, prima della pandemia da COVID-19⁵⁰.

Assicurazioni sociali

Nel complesso, l'immigrazione nel quadro dell'ALC non ha portato a un aumento del ricorso alle prestazioni sociali. Oggi, i cittadini di Stati UE/AELS versano alle assicurazioni sociali contributi nettamente più alti rispetto alle prestazioni che percepiscono. A lungo termine, l'immigrazione ha un impatto positivo sull'AVS, sull'AI e sull'IPG, soprattutto perché ringiovanisce la struttura demografica. Anche se entro il 2070 gli effetti di questo ringiovanimento diminuiranno, la popolazione immigrata contribuirà alle assicurazioni sociali in misura maggiore di quanto ne beneficia in termini di prestazioni, a condizione che l'immigrazione continui. I contributi versati dai cittadini di Stati UE/AELS sono molto più elevati del corrispettivo in prestazioni, da un lato, perché i loro redditi sono più alti di quelli delle altre categorie di immigrati e, dall'altro, perché la loro partecipazione al mercato del lavoro è maggiore⁵¹.

⁴⁹ SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE.

⁵⁰ SECO: Tendenze congiunturali primavera 2024 (non disponibile in italiano).

⁵¹ Cfr. Favre, Föllmi, Zweimüller 2023: pag. XV.

Per contro, i cittadini di uno Stato UE/AELS percepiscono più prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) rispetto a quanto non vi contribuiscano. Ciò è riconducibile al fatto che alcuni di loro lavorano in settori con un rischio di disoccupazione più alto⁵². Ne consegue che, le persone immigrate nel quadro dell'ALC corrono un rischio di disoccupazione più alto dei cittadini svizzeri, ma presentano un tasso di disoccupazione significativamente più basso di quello dei cittadini di Stati terzi. L'entrata in vigore dell'ALC non ha modificato in nulla queste proporzioni⁵³.

Secondo l'articolo 61a LStrI, in vigore dal 1° luglio 2018, in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro dopo i primi dodici mesi di soggiorno, non sussiste alcun diritto all'aiuto sociale per i cittadini di Stati UE/AELS. Secondo il vigente articolo 29a LStrI, introdotto sulla stessa base e alla stessa data, lo straniero che soggiorna in Svizzera ai soli fini della ricerca d'impiego e i suoi familiari non hanno diritto all'aiuto sociale. Il tasso di ricorso all'aiuto sociale dei cittadini di Stati UE/AELS (2,3% nel 2022) è inferiore alla media nazionale (2,9% nel 2022), ma superiore a quello dei cittadini svizzeri (1,9% nel 2022)⁵⁴.

Mercato dell'alloggio

L'immigrazione, dovuta principalmente al fabbisogno di manodopera, ha contribuito alla crescita della popolazione e ha inciso sul mercato dell'alloggio, in cui l'offerta e la domanda divergono: mentre la domanda è in forte aumento a causa dell'evoluzione demografica, l'offerta cresce solo in minima misura. Di conseguenza, il numero di alloggi sfitti si è ridotto in modo significativo dal 2020 e si stima che continuerà a ridursi. È altresì previsto un significativo aumento delle attuali e future pigioni degli alloggi locativi. Nel settore della proprietà d'abitazioni, ci si attende un aumento dei prezzi più marcato nei prossimi trimestri⁵⁵. L'aumento della domanda di alloggi è riconducibile alla tendenza a creare nuclei familiari più piccoli, ma soprattutto all'immigrazione. Considerato che nei prossimi anni non sono previsti allentamenti sul mercato dell'alloggio e che quest'evoluzione è vieppiù percepita dalla popolazione, sono in corso di elaborazione misure per risolvere i problemi su questo mercato.

Altri settori

L'immigrazione e la crescita demografica, incidono sull'economia, sulla società e sulla cultura e quindi su diversi ambiti politici. Le politiche pubbliche devono conciliare gli obiettivi d'integrazione economica e sociale della popolazione straniera con la gestione delle sfide strutturali legate ai flussi migratori e alla crescita demografica. La forte urbanizzazione, lo sviluppo delle aree urbane e rurali, l'aumento della domanda in materia di trasporti e la necessità di conservare le aree naturali sono alcuni degli effetti dell'immigrazione e della crescita demografica in Svizzera. La crescita demografica ed economica comportano un aumento della domanda in materia di trasporti, in particolare negli agglomerati e sugli assi che li collegano. Questa situazione,

52 SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE.

53 SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE.

54 SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE.

55 UFAB: Panoramica del mercato dell'alloggio III/2024.

pur ponendo sfide in termini di gestione delle superfici, coordinamento statale e carenza di manodopera, offre l'opportunità di promuovere mezzi di trasporto più sostenibili. Le Prospettive di traffico 2050⁵⁶ analizzano questi sviluppi in base a diversi scenari fondati su dati demografici.

La crescente domanda di spazi abitativi e lavorativi nonché l'aumento della mobilità portano, ad esempio, a una maggiore frammentazione del paesaggio e all'impermeabilizzazione del suolo, con conseguente aumento della pressione sulla biodiversità. Inoltre, la superficie disponibile per la produzione agricola sta diminuendo, il che comporta un potenziale impatto sul grado di autosufficienza.

Nel settore sanitario, l'aumento e l'invecchiamento della popolazione esercitano una certa pressione sulle finanze pubbliche e sull'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Tuttavia, poiché la maggior parte degli immigrati in Svizzera è in età lavorativa, l'immigrazione rallenta l'aumento dell'età media della popolazione e quindi riduce i costi sanitari.

In numerosi ambiti tra cui la pianificazione territoriale, l'infrastruttura dei trasporti e la politica energetica e ambientale, l'immigrazione costituisce uno dei fattori d'influenza determinanti. L'evoluzione della popolazione è quindi integrata nelle strategie e nelle misure esistenti. Maggiori informazioni al riguardo saranno disponibili nel rapporto in risposta al postulato Gössi 23.4172 Rapporto aggiornato sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, la cui pubblicazione è prevista per dicembre 2025.

Misure

Il Consiglio federale interviene inoltre con una serie di misure supplementari, nei settori in cui è ancora necessario agire. Il capitolo 5 illustra le misure esistenti e supplementari per far fronte alle sfide dell'immigrazione e della crescita demografica.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa e le disposizioni transitorie hanno lo scopo di limitare la popolazione residente permanente della Svizzera a dieci milioni di abitanti entro il 2050. L'obiettivo è assicurare uno sviluppo demografico sostenibile nell'interesse della conservazione duratura delle basi naturali della vita, dell'efficienza delle infrastrutture, dell'assistenza sanitaria e delle assicurazioni sociali.

⁵⁶ ARE: Prospettive di traffico 2050.

3.2 Normativa proposta

Misure necessarie

Il testo dell'iniziativa e le disposizioni transitorie prevedono, dopo l'accettazione dell'iniziativa, la graduale adozione di provvedimenti per limitare la crescita della popolazione dopo il superamento del limite di nove milioni e mezzo di abitanti, dopo il superamento del limite di dieci milioni e due anni dopo il superamento del limite di dieci milioni di abitanti. Via via che la popolazione residente permanente aumenta, i provvedimenti chiesti sono definiti in modo più concreto e il margine di manovra si riduce. Finché esiste un certo margine di manovra per l'attuazione dell'iniziativa, tutti i provvedimenti possono essere presi anticipatamente, nonostante le disposizioni transitorie ne prevedano l'adozione solo in caso di superamento dei limiti stabiliti. Dal 2050, il Consiglio federale potrà innalzare ogni anno il limite nella misura dell'incremento naturale.

Dopo l'accettazione dell'iniziativa

In caso di accettazione dell'iniziativa, la Confederazione e i Cantoni prendono provvedimenti per uno sviluppo sostenibile della popolazione, volti in particolare a proteggere l'ambiente e nell'interesse della conservazione duratura delle basi naturali della vita, dell'efficienza delle infrastrutture, dell'assistenza sanitaria e delle assicurazioni sociali. Entro un anno dall'accettazione, il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza che si applicheranno fino all'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione dell'Assemblea federale.

Dopo il superamento del limite di nove milioni e mezzo prima del 2050

Se il limite di nove milioni e mezzo è superato prima del 2050, il Consiglio federale e l'Assemblea federale prendono, nell'ambito delle loro competenze, provvedimenti riguardanti in particolare il settore dell'asilo e del ricongiungimento familiare per evitare che la popolazione residente permanente della Svizzera raggiunga i dieci milioni di abitanti. Fatte salve le disposizioni cogenti del diritto internazionale, alle persone ammesse provvisoriamente non sono accordati permessi di dimora o di domicilio né la cittadinanza svizzera o altri diritti di rimanere. Se gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione contengono clausole d'eccezione o di salvaguardia, il Consiglio federale deve invocarle o negoziarne l'applicazione. Deve inoltre rinegoziare gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione, siano essi giuridicamente vincolanti o meno.

Dopo il superamento del limite di 10 milioni prima o dopo il 2050

Il Consiglio federale e l'Assemblea federale prendono tutti i provvedimenti a loro disposizione affinché la popolazione residente permanente torni al di sotto del limite di dieci milioni. La disposizione sui provvedimenti da adottare già dopo il superamento del limite di nove milioni e mezzo si applica anche dopo il superamento del limite di dieci milioni. Gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione devono essere denunciati quanto prima. Se nel frattempo la Svizzera aderisce al Patto globale ONU sulla migrazione, deve denunciarlo. Dal 2050 il Consiglio federale può innalzare mediante ordinanza ogni anno il limite nella misura dell'incremento naturale.

Dopo il superamento del limite di dieci milioni per due anni consecutivi

Se il limite dei dieci milioni non è ancora rispettato due anni dopo il suo superamento e se fino ad allora il Consiglio federale non è stato in grado di negoziare o invocare una clausola d'eccezione o di salvaguardia per farlo rispettare, occorre denunciare anche l'ALC.

3.3 **Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa**

3.3.1 **Provvedimenti dopo l'accettazione dell'iniziativa**

L'iniziativa prevede di inserire nella Costituzione federale un nuovo articolo 73a (Sviluppo sostenibile della popolazione) nonché una disposizione transitoria (art. 197 n. 15).

Art. 73a cpv. 1

Limitazione della popolazione residente permanente a un massimo di dieci milioni di abitanti

Prima del 2050, la popolazione residente permanente della Svizzera non deve superare i dieci milioni di abitanti. Il testo dell'iniziativa fissa un limite esatto. Dal 2050, il Consiglio federale può, mediante ordinanza, innalzare ogni anno il limite nella misura dell'incremento naturale che risulta dalla differenza tra nascite e decessi⁵⁷. In questo modo, dopo il 2050, il Consiglio federale avrà la facoltà di prevedere, per via di ordinanza, un limite diverso da quello dell'iniziativa. L'adeguamento del limite è possibile solo in funzione dell'incremento naturale. Altri motivi attualmente non prevedibili (p. es. una grave crisi umanitaria), sono esclusi anche in base a un'interpretazione aggiornata.

Art. 73a cpv. 2

Provvedimenti generali per garantire uno sviluppo sostenibile della popolazione

L'iniziativa mira a uno sviluppo sostenibile della popolazione volto in particolare a proteggere l'ambiente e nell'interesse della conservazione duratura delle basi naturali della vita, dell'efficienza delle infrastrutture, dell'assistenza sanitaria e delle assicurazioni sociali svizzere. Il testo dell'iniziativa chiede che la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito delle loro competenze, prendano provvedimenti per assicurare tale sviluppo sostenibile della popolazione. L'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni resta immutata anche in caso di accettazione dell'iniziativa (art. 3 in combinato disposto con l'art. 42 cpv. 1 Cost.).

Le espressioni «proteggere l'ambiente», «conservazione delle basi naturali della vita», «infrastrutture», «assistenza sanitaria» e «assicurazioni sociali» sono d'uso comune e

⁵⁷ UFS: Componenti dell'evoluzione.

figurano in numerose disposizioni della Costituzione federale o sono precisate attraverso altre norme costituzionali:

- *protezione dell’ambiente*: l’articolo 74 Cost. sancisce il principale compito di politica ambientale della Costituzione federale. Il termine «ambiente» di cui all’articolo 74 Cost. si limita all’ambiente naturale dell’uomo⁵⁸. Secondo l’articolo 74 capoverso 1 Cost., la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell’uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. Secondo l’articolo 78 capoverso 1 Cost., la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. Nel campo della protezione del paesaggio e del patrimonio costruito, la Confederazione adempie un obbligo di protezione, nella misura in cui si tratti dell’adempimento di compiti federali (art. 78 cpv. 2 Cost.). Deve avere cura esaustivamente della natura anche al di fuori delle zone protette e quindi emanare prescrizioni (art. 78 cpv. 4 Cost.)⁵⁹;
- *conservazione delle basi naturali della vita*: la Confederazione è obbligata a promuovere lo sviluppo sostenibile e la conservazione delle basi naturali della vita (art. 2, 54 e 73 Cost.). L’obiettivo è uno sviluppo che soddisfi le esigenze delle generazioni attuali, senza pregiudicare quelle delle generazioni future⁶⁰;
- *infrastrutture*: il termine «infrastrutture» interessa diversi ambiti, ossia l’acqua, le acque reflue, lo smaltimento dei rifiuti, l’energia, il traffico e la pianificazione territoriale⁶¹:
 - *acque e acque di scarico*: secondo l’articolo 76 capoverso 1 Cost., nell’ambito delle sue competenze, la Confederazione provvede all’utilizzazione parsimoniosa e alla protezione delle risorse idriche nonché alla difesa dagli effetti dannosi delle acque,
 - *smaltimento dei rifiuti*: secondo l’articolo 74 capoverso 2 Cost., la Confederazione si adopera per impedire effetti nocivi o molesti. I costi delle misure di prevenzione e rimozione sono a carico di chi li ha causati,
 - *energia*: l’articolo 89 Cost. disciplina i compiti e le competenze nell’ambito della politica energetica. Nell’ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un approvvigionamento energetico sufficiente, diversificato, sicuro, economico ed ecologico, nonché per un consumo energetico parsimonioso e razionale. L’articolo 89 capoverso 2 conferisce alla Confederazione la competenza di emanare principi per l’utilizzazione delle energie parsimoniosa e razionale,
 - *trasporti*: la Costituzione federale consacra una sezione particolare alle opere pubbliche e ai trasporti (art. 81–88 Cost.). Secondo l’articolo 81a Cost., la Confederazione e i Cantoni provvedono a un’offerta sufficiente

⁵⁸ Cfr. Morel, Vallender, Hettich 2023, n. 7 e 9

⁵⁹ Cfr. il messaggio sull’iniziativa biodiversità, FF 2022 737, n. 3.3 e 6.8.1.

⁶⁰ Cfr. il messaggio sull’iniziativa popolare «Per imprese responsabili», FF 2017 5405 n. 2.5.

⁶¹ Cfr. il parere del Consiglio federale del 15 agosto 2012 sull’interpellanza Aebi 12.3504 Crescita demografica e costi delle infrastrutture a carico di Confederazione, cantoni e comuni, depositata il 13 giugno 2012.

in materia di trasporti pubblici su strada, per ferrovia, vie d'acqua e filovia in tutte le regioni del Paese,

- *pianificazione territoriale*: le autorità incaricate di compiti pianificatori sono obbligate a perseguire gli obiettivi costituzionali di un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e di un ordinato insediamento del territorio (art. 75 Cost)⁶²;
- *assistenza sanitaria*: secondo la ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale, il settore sanitario e, in particolare, l'assistenza sanitaria competono sostanzialmente ai Cantoni. L'obbligo della Confederazione e dei Cantoni di assicurare l'assistenza sanitaria risulta segnatamente dall'articolo 117a capoverso 1 Cost., secondo il quale nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono affinché tutti abbiano accesso a cure mediche di base *sufficienti* e di qualità. La sostenibilità delle cure mediche di base è un aspetto importante dell'articolo 117a capoverso 1 Cost.⁶³. Nonostante l'espressione «cure mediche di base» vada interpretata in senso lato, non comprende tutti i servizi dell'assistenza sanitaria. L'espressione «assistenza sanitaria» è utilizzata solo nell'articolo 117b capoverso 1 Cost., secondo il quale la Confederazione e i Cantoni riconoscono e promuovono le cure infermieristiche come componente importante dell'assistenza sanitaria e provvedono affinché tutti abbiano accesso a cure infermieristiche sufficienti e di qualità. Le cure infermieristiche fanno parte sia delle cure mediche di base sia dell'assistenza sanitaria;
- *assicurazioni sociali*: secondo gli obiettivi sociali della Costituzione federale (art. 41 Cost.), la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché ognuno sia assicurato contro le conseguenze economiche, della vecchiaia dell'orfanità e della vedovanza. La Confederazione provvede affinché sia l'assicurazione federale vecchiaia, superstiti e invalidità sia la previdenza professionale possano adempiere durevolmente la loro funzione (art. 111 cpv. 2 Cost.). Le rendite AVS devono coprire adeguatamente il fabbisogno vitale (art. 112 cpv. 2 lett. b. Cost). Va precisato che la Confederazione e i Cantoni versano prestazioni complementari a persone il cui fabbisogno vitale non è coperto dall'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (art. 112a Cost). La previdenza professionale, insieme con l'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità, deve rendere possibile l'adeguata continuazione del tenore di vita abituale (art. 113 cpv. 2 lett. a Cost.)⁶⁴.

⁶² Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio», FF **2008** 7613, cap. 2.

⁶³ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Si alla medicina di famiglia», FF **2011** 6713, in particolare 6730.

⁶⁴ Cfr. i materiali relativi al rapporto «Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale», n. 1.1.

La Costituzione federale menziona a più riprese anche il principio della sostenibilità⁶⁵. Il Consiglio federale ha definito i punti cardine per uno sviluppo sostenibile in Svizzera nella sua «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030»⁶⁶. L'articolo 73a capoverso 2 va interpretato in un senso armonizzante, fondato sul senso delle disposizioni citate⁶⁷.

I provvedimenti di cui al capoverso 2 devono essere correlati all'obiettivo di cui al capoverso 1, che consiste nel limitare la popolazione residente permanente a un massimo di dieci milioni di abitanti prima del 2050. L'articolo 73a non precisa il tipo di provvedimenti da adottare per raggiungere questo obiettivo. I provvedimenti devono tuttavia consentire di ridurre, se necessario, la crescita della popolazione. Le disposizioni transitorie contengono quindi provvedimenti che diventano più concreti con la crescita della popolazione residente permanente. Mantenendo la libera circolazione delle persone per gli Stati UE/AELS, la gestione dell'immigrazione tramite tetti massimi è possibile quasi esclusivamente nei confronti dei cittadini di Stati terzi. Il Consiglio federale potrebbe ad esempio inasprire le condizioni d'ammissione per tali persone riducendo gli attuali tetti massimi per i cittadini di Stati terzi esercitanti un'attività lucrativa (v. n. 2.1.3) o revocare più rapidamente il diritto di dimora in caso di inadempimento dei requisiti d'ammissione, oppure eseguire rapidamente gli allontanamenti. In linea di principio, è altrettanto ipotizzabile che la Confederazione e i Cantoni adottino, entro i limiti delle rispettive competenze, misure di gestione dello sviluppo demografico al di fuori del diritto migratorio vero e proprio, ad esempio nell'ambito del diritto fiscale o in quello della politica familiare.

In caso di accettazione dell'iniziativa, la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni resterebbe immutata. Conformemente all'articolo 3 Cost., nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni vige una riserva costituzionale a carico della Confederazione; in altri termini, la Confederazione può assumere compiti solo se la Costituzione federale l'autorizza concretamente a farlo. Il legislatore federale, ad esempio, non è abilitato in via generale a emanare disposizioni per limitare l'aiuto sociale⁶⁸.

L'accettazione dell'iniziativa, può condurre la Confederazione e i Cantoni ad adottare misure legali vincolanti e, in aggiunta, misure non vincolanti sotto forma di raccomandazioni. La disposizione transitoria prevede, se necessario, un'attuazione provvisoria a livello federale mediante ordinanza del Consiglio federale (v. commento all'art. 197 n. 15 cpv. 3).

⁶⁵ Cfr. Errass, Hettich 2023: n. 34.

⁶⁶ ARE: Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030.

⁶⁷ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione», FF 2013 7455 n. 3.2.

⁶⁸ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi, pag. 8–14.

*Art. 73a cpv. 3**Popolazione residente permanente*

Secondo l'articolo 73a capoverso 3, la popolazione residente permanente si compone dei cittadini svizzeri con domicilio principale in Svizzera e dei cittadini stranieri con un titolo di soggiorno di almeno 12 mesi o che risiedono in Svizzera da almeno 12 mesi.

L'espressione «domicilio principale», usata all'articolo 73a capoverso 3, può sicuramente corrispondere alla definizione in uso nella legislazione e nella prassi al momento della stesura del testo dell'iniziativa e della raccolta delle firme, ma il legislatore non deve tenerne conto per attuare l'iniziativa. Conformemente all'articolo 2 lettera a dell'ordinanza del 19 dicembre 2008⁶⁹ sul censimento federale della popolazione (ordinanza sul censimento) nella versione in vigore dal 1° febbraio 2009⁷⁰, per «domicilio principale» s'intende il Comune di residenza. Secondo la definizione di cui all'articolo 3 lettera b della legge del 23 giugno 2006⁷¹ sull'armonizzazione dei registri (LArRa) nella versione in vigore dal 1° novembre 2006⁷², il Comune di residenza corrisponde al Comune in cui una persona risiede con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente per costituirvi il centro della propria vita in modo riconoscibile agli occhi di terzi; una persona è considerata residente nel Comune in cui ha depositato il documento richiesto e può avere soltanto un Comune di residenza.

La popolazione residente permanente straniera è definita all'articolo 2 lettera d numeri 2–3 della citata ordinanza sul censimento. Si compone delle persone con un permesso di dimora (permesso B) o di domicilio (permesso C) oppure con un permesso per dimoranti temporanei per una durata di dimora cumulata di almeno 12 mesi (permesso L) nonché dei richiedenti l'asilo (permesso N) e delle persone ammesse provvisoriamente (permesso F) con una durata di dimora complessiva di almeno 12 mesi. Secondo la prassi vigente, le persone con protezione provvisoria (permesso S) con una durata di dimora complessiva di almeno 12 mesi rientrano, alla stregua delle persone con un permesso N o F, nella popolazione residente permanente della Svizzera.

Il metodo di conteggio della popolazione residente permanente straniera di cui all'articolo 73a capoverso 3, corrisponde pertanto alla legislazione e alla prassi in vigore al momento della stesura del testo dell'iniziativa e della raccolta delle firme. Tuttavia, il metodo di conteggio della popolazione residente permanente straniera determinante resta in ogni caso quello previsto dall'articolo 73a capoverso 3.

⁶⁹ RS **431.112.1**

⁷⁰ RU **2009** 241

⁷¹ RS **431.02**

⁷² RU **2006** 4165

3.3.2 **Provvedimenti dopo il superamento dei nove milioni e mezzo di abitanti prima del 2050**

Art. 197 n. 15 cpv. 1 primo periodo

Risultati definitivi relativi allo stato della popolazione

Se la popolazione residente permanente della Svizzera supera i nove milioni e mezzo di abitanti prima del 2050, il Consiglio federale e l'Assemblea federale prendono provvedimenti nell'ambito delle loro competenze. Ne consegue che il momento del superamento del limite diventa rilevante dal punto di vista giuridico. Secondo il diritto vigente, l'UST effettua il calcolo della popolazione residente permanente e pubblica i dati corrispondenti trimestralmente e annualmente. In un anno statistico l'UST pubblica quindi cifre demografiche a cinque riprese⁷³:

- stato della popolazione alla fine del primo trimestre dell'anno statistico (stato dei dati: 31 marzo): pubblicazione a metà giugno;
- stato della popolazione alla fine del secondo trimestre dell'anno statistico (stato dei dati: 30 giugno): pubblicazione a metà settembre;
- stato della popolazione alla fine del terzo trimestre dell'anno statistico (stato dei dati: 30 settembre): pubblicazione a inizio dicembre;
- risultati provvisori sullo stato della popolazione alla fine dell'anno statistico (stato dei dati: 31 dicembre): pubblicazione a inizio aprile dell'anno successivo;
- risultati definitivi sullo stato della popolazione alla fine dell'anno statistico (stato dei dati: 31 dicembre): pubblicazione a metà agosto dell'anno successivo.

Lo scarto temporale tra le date di riferimento dei dati e quelle di pubblicazione è dovuto alle scadenze legali per la consegna dei dati e ai tempi di trattamento per la pubblicazione. L'UST pubblica la cifra definitiva della popolazione residente permanente alla fine di un anno nel mese di agosto dell'anno successivo. Ne consegue che solo in quel momento si può sapere con certezza se il valore limite è stato effettivamente superato o no.

Provvedimenti del Consiglio federale e dell'Assemblea federale nell'ambito delle loro competenze

I compiti dell'Assemblea federale e la ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale sono disciplinati dalla Costituzione federale e precisati nella LParl. I corrispondenti provvedimenti devono essere adottati nel quadro della vigente ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale. Il Consiglio federale e l'Assemblea federale hanno un ampio margine di discrezionalità nella scelta dei provvedimenti e nella loro attuazione. Possono anche optare per provvedimenti che esulano dal settore della migrazione.

⁷³ UST: Effettivo ed evoluzione.

Restrizioni nel settore dell'asilo

In caso di superamento del limite di nove milioni e mezzo di abitanti, la disposizione transitoria chiede l'adozione di restrizioni nel settore dell'asilo senza specificarne concretamente il tipo.

Le restrizioni nel settore dell'asilo devono essere compatibili con gli impegni di diritto internazionale in materia di diritti umani. Nel rispondere a diversi interventi parlamentari vertenti su restrizioni nel settore dell'asilo, il Consiglio federale è tuttavia giunto alla conclusione che tali restrizioni non sono compatibili con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. Tra gli esempi da citare figurano l'introduzione di un tetto massimo per l'ammissione di richiedenti l'asilo che corrisponde alla media del 2020 e del 2021⁷⁴, la creazione di zone di transito per lo svolgimento di tutte le procedure d'asilo conformemente all'articolo 22 LAsi⁷⁵, la non entrata nel merito delle domande di richiedenti l'asilo che commettono reati⁷⁶, la constatazione che i richiedenti asilo che transitano attraverso un Paese sicuro non sono rifugiati⁷⁷, e la richiesta di restringere la nozione di «rifugiato»⁷⁸.

Restrizioni nel settore del ricongiungimento familiare

La presente disposizione transitoria esige che, una volta superato il limite di nove milioni e mezzo di abitanti, siano adottate restrizioni nel settore del ricongiungimento familiare, senza tuttavia specificarne concretamente il tipo. Per i cittadini di uno Stato UE/AELS le condizioni alla base del ricongiungimento familiare sono disciplinate in modo esaustivo dall'ALC e dalla Convenzione AELS. La restrizione dei loro diritti in materia rappresenterebbe quindi una violazione di detti accordi. Il ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi è disciplinato dal diritto nazionale in materia di stranieri, in ottemperanza degli impegni previsti dagli strumenti del diritto internazionale. In linea di principio, le disposizioni della LStrI non si spingono oltre tali impegni⁷⁹. I requisiti posti al ricongiungimento con cittadini svizzeri e al ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri titolari di un permesso di domicilio, del permesso di

⁷⁴ Cfr. il parere del Consiglio federale del 15 febbraio 2023 sulla mozione Egger 22.4547 «Emergenza asilo. Introdurre un tetto massimo per le domande d'asilo», depositata il 16 dicembre 2022.

⁷⁵ Cfr. il parere del Consiglio federale del 15 maggio 2024 sulla mozione del Gruppo dell'Unione democratica di centro 24.3058 Creare zone di transito per lo svolgimento di tutte le procedure d'asilo conformemente all'articolo 22 LAsi, depositata il 28 febbraio 2024.

⁷⁶ Cfr. il parere del Consiglio federale del 14 giugno 2024 sulla mozione Buffat 24.3431 Non entrare nel merito delle domande di richiedenti l'asilo che commettono reati, depositata il 17 aprile 2024.

⁷⁷ Cfr. il parere del Consiglio federale del 15 maggio 2024 sulla mozione Addor 24.3056 I richiedenti l'asilo che transitano attraverso un Paese sicuro non sono rifugiati, depositata il 28 febbraio 2024.

⁷⁸ Cfr. il parere del Consiglio federale del 15 febbraio 2023 sulla mozione Burgherr 22.4437 Riassetto del settore dell'asilo, depositata il 15 dicembre 2022.

⁷⁹ Cfr. il parere del Consiglio federale del 7 settembre 2011 sulla mozione Wobmann 11.3544 Ridurre al minimo il diritto al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali, depositata il 15 giugno 2011 e il parere del 26 maggio 2010 sulla mozione Philipp Müller 10.3175 Riduzione dell'immigrazione da Paesi terzi, depositata il 17 marzo 2010.

dimora o del permesso di soggiorno di breve durata figurano agli articoli 42–52 LStrI. L’iniziativa parlamentare Barrile 19.464 Eliminare e impedire le discriminazioni degli svizzeri nell’ambito del ricongiungimento familiare, depositata il 21 giugno 2019, chiede che il disciplinamento del ricongiungimento con cittadini svizzeri di familiari di Stati terzi vada oltre quanto stabilito dagli impegni internazionali. Il 10 giugno 2024, il Consiglio nazionale ha approvato il progetto di legge con 104 voti favorevoli e 86 contrari, mentre il 10 settembre 2024, il Consiglio degli Stati l’ha respinto con 27 voti contrari, 14 a favore e 2 astensioni. A prescindere da questo ricongiungimento esteso per i familiari di cittadini svizzeri, le restrizioni proposte comprometterebbero gli impegni di diritto internazionale fondamentali (v. n. 3.3.4).

Le persone ammesse provvisoriamente possono farsi raggiungere dai familiari (coniuge e figli minorenni non sposati) dopo tre anni dalla pronuncia di questa decisione, a condizione che intendano coabitare, che sia disponibile un alloggio adeguato e che la famiglia così riunita in Svizzera non dipenda dall’aiuto sociale. Lo straniero cui si ricongiungono i familiari non riceve prestazioni complementari annue né potrebbe riceverne in seguito al ricongiungimento familiare. I familiari che lo raggiungono, ad eccezione dei figli, devono inoltre essere in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza o essere iscritti a una corrispondente offerta di promozione linguistica (art. 85c LStrI).

In una sentenza del 2022, il TAF⁸⁰ ha adeguato il termine di attesa di tre anni per il ricongiungimento familiare. Se le persone ammesse provvisoriamente presentano una domanda di ricongiungimento familiare, il periodo di attesa di tre anni non può più essere imposto con rigore e in modo automatico. In questo modo il TAF ha allineato la sua giurisprudenza a una sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU), secondo cui l’applicazione rigorosa e sistematica di un periodo di attesa superiore a due anni non è compatibile con il diritto al rispetto della vita familiare⁸¹. Il vigente periodo di attesa di tre anni per il ricongiungimento familiare deve essere ridotto a due anni nella LStrI. Una procedura di consultazione è stata condotta in materia.

Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente, la Corte EDU è inoltre giunta alla conclusione che il rifiuto di concederlo ha violato l’articolo 8 CEDU in tre casi: due riguardavano ricorrenti che svolgevano un lavoro remunerato e uno concerneva una ricorrente successivamente dichiarata inabile al lavoro per motivi medici. In particolare, la Corte ha rilevato che nell’applicare la condizione dell’indipendenza dall’aiuto sociale, le autorità non avevano ponderato adeguatamente l’interesse dei ricorrenti a ricongiungersi con i loro familiari più stretti in Svizzera, da un lato, e l’interesse della collettività a controllare l’immigrazione per proteggere il benessere economico del Paese, dall’altro⁸². Negare sistematicamente il ricongiungimento familiare alle persone ammesse provvisoriamente violerebbe

⁸⁰ Sentenza TAF F-2739/2022 del 24 novembre 2022.

⁸¹ Sentenza TAF F-2739/2022 del 24 novembre 2022; sentenza della Corte EDU nella causa *M. A. c. Danimarca* del 9 luglio 2021, n. 6697/18.

⁸² Sentenza TF 13258/18 del 4 luglio 2023.

quindi anche il diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'articolo 8 CEDU⁸³.

I cittadini stranieri che desiderano essere raggiunti dai familiari nel quadro del ricongiungimento familiare secondo il diritto in materia d'asilo, devono essere stati riconosciuti come rifugiati e aver ottenuto l'asilo (art. 51 LA^{si}). Il rapporto di parentela deve inoltre sussistere già al momento della fuga dal Paese d'origine e non devono esserci circostanze particolari che si oppongono al ricongiungimento familiare. La Convenzione sui rifugiati non contiene alcuna disposizione sul ricongiungimento familiare. Se le condizioni per il ricongiungimento familiare previste dal diritto in materia d'asilo non sono soddisfatte, nei procedimenti dinanzi alle autorità competenti in materia d'asilo non possono essere invocati né l'articolo 8 CEDU né le disposizioni del Patto ONU II. Se il diritto all'asilo accordato a famiglie viene limitato, il diritto al soggiorno di un familiare in Svizzera dovrà essere esaminato nel quadro della procedura di ricongiungimento familiare secondo il diritto in materia di stranieri e in considerazione dell'articolo 8 CEDU⁸⁴.

Art. 197 n. 15 cpv. 1, secondo periodo

Disegno di legge con provvedimenti

La presente disposizione transitoria prevede che, una volta superato il limite di nove milioni e mezzo di abitanti, il Consiglio federale sottoponga all'Assemblea federale un disegno di legge con provvedimenti adeguati. In caso di superamento di tale limite al Consiglio federale non sono conferite nuove competenze. Non appena l'UST avrà pubblicato il numero definitivo della popolazione residente permanente, occorrerà elaborare un disegno di legge da sottoporre al Parlamento.

Art. 197 n. 15 cpv. 1, terzo e quarto periodo

Provvedimenti nel settore dell'ammissione provvisoria

La presente disposizione transitoria stabilisce che, fatte salve le disposizioni cogenti del diritto internazionale, dal momento del superamento del limite di nove milioni e mezzo di abitanti, alle persone ammesse provvisoriamente non sono accordati permessi di dimora o di domicilio né la cittadinanza svizzera o altri diritti di rimanere. Le disposizioni cogenti del diritto internazionale resterebbero riservate senza che sia necessario menzionarle esplicitamente nella disposizione transitoria, perché gli Stati sono vincolati al diritto internazionale cogente senza eccezioni anche in assenza di

⁸³ Cfr. il parere del Consiglio federale del 1° maggio 2024 sulla mozione del Gruppo dell'Unione democratica di centro 24.3057 Nessun ricongiungimento familiare per le persone ammesse provvisoriamente, depositata il 28 febbraio 2024; il parere del 21 agosto 2024 sulla mozione Friedli Esther 24.3511 Nessun ricongiungimento familiare per le persone ammesse provvisoriamente, depositata il 30 maggio 2024.

⁸⁴ Sentenze TAF D-3819/2020 del 17 marzo 2022 consid. 6.4, D-3572/2021 del 30 agosto 2021 consid. 6.3, D-239/2021 del 16 giugno 2021 consid. 6.3, D-5588/2019 del 4 dicembre 2019 consid. 3.2, D-150/2016 del 25 ottobre 2017 consid. 5.3 e D-7400/2015 del 28 giugno 2017 consid. 7.3.1.

regolamentazioni nazionali. La presente disposizione transitoria non contiene una riserva generale sulla compatibilità con il diritto costituzionale e internazionale. Lo statuto dell'ammissione provvisoria in sé non è toccato e va mantenuto anche dopo il superamento del limite di nove milioni e mezzo.

L'ammissione provvisoria è una misura sostitutiva di una decisione di allontanamento passata in giudicato, che non può essere eseguita. In linea di principio, gli stranieri che hanno ottenuto l'ammissione provvisoria devono lasciare la Svizzera. Tuttavia, se l'esecuzione dell'allontanamento non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile, l'allontanamento è rinviato a tempo indeterminato, fino a quando gli ostacoli all'esecuzione non sono eliminati. L'ammissione provvisoria non rappresenta quindi un permesso secondo il diritto in materia di stranieri. Esistono due tipi di ammissione provvisoria: la prima riguarda i cittadini stranieri al di fuori di una procedura d'asilo e i richiedenti l'asilo respinti che non hanno la qualità di rifugiato (persone ammesse provvisoriamente); la seconda interessa i rifugiati (rifugiati ammessi provvisoriamente)⁸⁵. In quest'ultimo caso, la qualità di rifugiato è stata riconosciuta, ma, per diversi motivi, l'asilo non può essere concesso. La LAsi prevede due di questi motivi d'esclusione: l'indegnità (art. 53 LAsi) e i motivi soggettivi insorti dopo la fuga (art. 54 LAsi). Una persona non è degna dell'asilo se ha commesso atti riprensibili, ha attentato alla sicurezza interna o esterna della Svizzera o l'ha compromessa oppure se nei suoi confronti è stata ordinata l'espulsione dalla Svizzera. Sussistono motivi soggettivi se il richiedente è divenuto rifugiato soltanto con la partenza dal Paese d'origine o di provenienza oppure in ragione del comportamento dopo la partenza.

Nessuna conversione dell'ammissione provvisoria in un permesso di dimora o in un altro diritto di rimanere

Secondo il diritto vigente, è possibile concedere il permesso di dimora allo straniero ammesso provvisoriamente che versa in una situazione personale particolarmente grave considerandone il grado d'integrazione, la situazione familiare e la ragionevolezza di un rientro nello Stato di provenienza. Dopo un soggiorno in Svizzera di cinque anni, la domanda è esaminata approfonditamente (art. 30 cpv. 1 lett. b e 84 cpv. 5 LStrI).

L'impossibilità di convertire l'ammissione provvisoria in un permesso di dimora per i casi di rigore potrebbe rientrare, a seconda del caso, nell'ambito tutelato dall'articolo 8 CEDU. Per molto tempo, il Tribunale federale (TF) non si è pronunciato in modo definitivo su un eventuale diritto, risultante dalla Convenzione, di convertire l'ammissione provvisoria in un permesso di dimora⁸⁶. In una nuova sentenza, il TF conclude che una giovane donna siriana oggi quindicenne, ammessa provvisoriamente in Svizzera dieci anni fa insieme alla sua famiglia, ha il diritto al permesso di dimora in virtù dell'articolo 8 CEDU. Secondo il TF, la giovane donna, a causa della sua età, è stata colpita più duramente dagli svantaggi dell'ammissione provvisoria rispetto ai bambini più piccoli e con l'avvicinarsi della maggiore età, cresce il suo interesse alla conferma del diritto di dimora in Svizzera. Sempre secondo il TF, la mobilità internazionale della giovane donna è limitata, il che può essere problematico nell'ottica

⁸⁵ DTF 121 V 251 consid. 3.

⁸⁶ Sentenza TF 2C_689/2017 del 1° febbraio 2018 consid. 1.2.2.

dell'istruzione o di viaggi scolastici. Considerato inoltre che sta per terminare la scuola dell'obbligo, sarà presto alla ricerca di un posto di apprendistato e lo statuto di persona ammessa provvisoriamente potrebbe esserle d'ostacolo. Secondo il TF, la giovane donna ha fatto tutto ciò che ci si poteva aspettare da lei per la propria integrazione⁸⁷.

L'impossibilità di convertire l'ammissione provvisoria in un permesso di dimora potrebbe inoltre violare l'articolo 11 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁸⁸ relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I). Questa disposizione prevede che gli Stati parti riconoscano il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa anche il miglioramento continuo delle condizioni di vita. Il TF è tuttavia giunto più volte alla conclusione che l'articolo 11 Patto ONU I è rivolto al legislatore e che, in linea di principio, non accorda a privati diritti soggettivi da far valere in giudizio⁸⁹.

La presente disposizione transitoria prevede inoltre che dal momento del superamento del limite di nove milioni e mezzo di abitanti, alle persone ammesse provvisoriamente non sono accordati altri diritti di rimanere. Anche questo provvedimento potrebbe essere incompatibile con l'articolo 8 CEDU e l'articolo 11 Patto ONU I.

Le persone riconosciute dalla Svizzera come apolidi hanno diritto a un permesso di dimora (art. 31 cpv. 1 LStrI). Si può presentare il caso in cui una procedura di riconoscimento dell'apolidia e una procedura d'asilo sono pendenti contemporaneamente. Di norma, tuttavia, la domanda di riconoscimento dell'apolidia è sospesa fino alla conclusione definitiva della procedura d'asilo, che può avvenire con la concessione dell'ammissione provvisoria, la quale consente di riprendere il trattamento della domanda di riconoscimento dell'apolidia. Visto che in questi casi è stata prima concessa l'ammissione provvisoria, non è chiaro se è possibile concedere il permesso di dimora secondo il tenore della presente disposizione transitoria (art. 197 n. 15 cpv. 1 terzo periodo). L'articolo 31 LStrI è stato introdotto al fine di prevedere per gli apolidi un disciplinamento in materia di soggiorno analogo a quello dei rifugiati⁹⁰. Questa uguaglianza di trattamento non risulta da impegni internazionali, bensì da considerazioni nazionali.

Nessuna conversione dell'ammissione provvisoria in un permesso di domicilio

Il diritto vigente non prevede la conversione dell'ammissione provvisoria in un permesso di domicilio. Il provvedimento proposto è compatibile con il diritto costituzionale e con quello internazionale.

⁸⁷ Sentenza TF 2C_157/2023 del 23 luglio 2024.

⁸⁸ RS **0.103.1**

⁸⁹ Cfr. il quarto rapporto della Svizzera sull'attuazione del Patto ONU I, pag. 87; DTF **136 I 290** consid. 2.3.1.

⁹⁰ TAF **2014/5** consid. 9.1; cfr. il messaggio sulla modifica della legge sull'asilo, FF **2002** 6087 n. 2.2.

Nessuna cittadinanza svizzera con lo statuto dell'ammissione provvisoria

La presente disposizione transitoria stabilisce che, una volta superato il limite di nove milioni e mezzo di abitanti, alle persone ammesse provvisoriamente non viene accordata la cittadinanza svizzera. Dall'entrata in vigore della revisione totale della legge sulla cittadinanza del 20 giugno 2014⁹¹ (LCit), alle persone ammesse provvisoriamente non è più concessa la naturalizzazione ordinaria. Da allora, tali persone devono prima aver ottenuto il permesso di domicilio⁹².

Escludere permanentemente dalla naturalizzazione i rifugiati ammessi provvisoriamente potrebbe violare l'articolo 34 della Convenzione sui rifugiati in base al quale gli Stati contraenti sono obbligati a facilitare, entro i limiti del possibile, l'assimilazione e la naturalizzazione dei rifugiati. Secondo il TF, nonostante il citato articolo 34 non sancisca un diritto individuale alla naturalizzazione, occorre tuttavia tenere conto della Convenzione quale ausilio per l'interpretazione e la valutazione nel quadro dell'esame delle condizioni per la naturalizzazione⁹³.

Escludere permanentemente dalla naturalizzazione gli apolidi, prima ammessi provvisoriamente poi riconosciuti come tali, potrebbe violare la Convenzione del 28 settembre 1954⁹⁴ sullo statuto degli apolidi. Ratificando la Convenzione, la Svizzera si è impegnata a facilitare la naturalizzazione delle persone apolidi⁹⁵. Nel 1982, il Consiglio federale ha sottoposto all'Assemblea federale un progetto volto a introdurre un nuovo articolo costituzionale, secondo il quale la Confederazione avrebbe potuto facilitare la naturalizzazione di giovani stranieri cresciuti in Svizzera nonché di rifugiati e di apolidi a condizione che si fossero integrati con successo⁹⁶. Il 4 dicembre 1983 il progetto è stato tuttavia respinto in votazione popolare.

Escludere permanentemente dalla naturalizzazione i minorenni, prima ammessi provvisoriamente, poi riconosciuti come apolidi, potrebbe violare la Convenzione sui diritti del fanciullo e la Costituzione federale. L'articolo 7 paragrafo 2 della citata Convenzione pone l'accento sulla prevenzione dell'apolidia. Gli Stati contraenti vegliano affinché questo diritto sia attuato in conformità con il loro diritto interno e con gli obblighi internazionali, in particolare nei casi in cui se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide⁹⁷. La revisione totale della Costituzione ha conferito alla Confederazione la competenza per la naturalizzazione agevolata dei fanciulli apolidi (art. 38 cpv. 3 lett. b Cost.)⁹⁸. Con la revisione della LCit del 3 ottobre 2003, in vigore

91 RS 141.0

92 Cfr. il messaggio sulla revisione totale della legge sulla cittadinanza, FF 2011 2567, n. 1.4.6.

93 Cfr. il rapporto del Consiglio federale sull'attualità e l'importanza della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, pag. 16; sentenza TF 1D_7/2017 del 13 luglio 2018 consid. 4.2.

94 RS 0.142.40

95 Sentenza TF 5A.18/2003 del 19 novembre 2003 consid. 3.2.

96 Cfr. il messaggio sulla revisione del diritto di cittadinanza nella Costituzione federale, FF 1982 II 125 e il decreto federale del 24 giugno 1983 inteso ad agevolare certe naturalizzazioni, FF 1983 II 676.

97 Cfr. il messaggio sull'adesione alla Convenzione sui diritti del fanciullo, FF 1994 V 1, pag. 29.

98 Cfr. il decreto federale del 28 settembre 1999 concernente l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999, RU 1999 2555.

dal 1° gennaio 2006, la Confederazione ha attuato tale disposizione costituzionale⁹⁹. Secondo il diritto in vigore, il fanciullo apolide può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata se ha risieduto complessivamente cinque anni in Svizzera, incluso l'anno precedente la domanda (art. 23 LCit). Se nato in Svizzera, egli può – mediante il suo rappresentante legale – presentare una domanda di naturalizzazione agevolata purché abbia cinque anni d'età¹⁰⁰.

Legislazione d'esecuzione, procedure di permesso e di ricorso pendenti

Nonostante i provvedimenti chiesti dalla disposizione transitoria nei confronti delle persone ammesse provvisoriamente siano formulati in termini concreti, necessitano purtuttavia di una legislazione d'esecuzione fondata sull'interpretazione della Costituzione federale. Spetterà al legislatore stabilire se il nuovo diritto si applica anche alle procedure di permesso e di ricorso pendenti. In particolare, dovrà definire il trattamento delle procedure di riconoscimento dell'apolidia sospese, delle procedure cantonali pendenti per la conversione in un permesso di dimora e delle procedure di ricorso legate a questa conversione.

Art. 197 n. 15 cpv. 1, quinto e sesto periodo

Invocazione delle clausole d'eccezione o di salvaguardia esistenti e negoziazione di nuove siffatte clausole

Dal momento del superamento del limite di nove milioni e mezzo di abitanti, la presente disposizione transitoria prevede la negoziazione di clausole d'eccezione o di salvaguardia oppure l'invocazione di siffatte clausole esistenti per gli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione. Le clausole di salvaguardia sono norme di diritto internazionale applicabili a situazioni eccezionali. Descrivono misure a tutela degli interessi di singole parti contraenti e sono previste da numerosi accordi internazionali. A seconda della loro formulazione, possono essere invocate per un periodo limitato o a titolo permanente. I fattori scatenanti possono essere ad esempio una situazione economica particolare o, nel contesto dei diritti umani, una crisi o dei disordini. Possono essere invocate unilateralmente, congiuntamente o in seguito ad autorizzazione, notifica o consultazione delle altre parti contraenti¹⁰¹. Considerato quindi che l'invocazione di una clausola di salvaguardia è subordinata a determinate condizioni, è poco probabile che il mero superamento di un certo numero di abitanti possa soddisfare tali condizioni.

In linea di massima, le garanzie in materia di diritti umani valgono anche in uno stato d'emergenza nazionale; possono tuttavia essere ampiamente limitate se sussistono interessi pubblici preponderanti (art. 36 Cost.). Una deroga vera e propria, ossia la temporanea sospensione di trattati relativi ai diritti umani o a singole garanzie, è permessa soltanto se sono soddisfatte cumulativamente diverse condizioni. Queste includono, in particolare, la presenza di una situazione d'emergenza, ossia un grave turbamento,

⁹⁹ Cfr. il messaggio sulla revisione della legge sulla cittadinanza, FF 2002 1736; RU 2005 5233.

¹⁰⁰ Cfr. il messaggio sulla revisione della legge sulla cittadinanza, FF 2002 1736 n. 2.5.3.2.

¹⁰¹ Cfr. Tobler 2015, pag. 3 e l'allegato con una tabella indicante i diversi tipi di clausole di salvaguardia; Voelcker 2019: pag. 27–28.

in atto o imminente, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna, i cui effetti si ripercuotono sull'intera popolazione o almeno su parte del territorio nazionale. Secondo le clausole di deroga previste dal diritto internazionale (art. 15 CEDU e art. 4 par. 2 Patto ONU II) alcune garanzie sono inderogabili e quindi non possono essere annullate in alcun momento¹⁰². In caso di guerra o di un altro stato d'emergenza generale, uno Stato può adottare misure che derogano agli obblighi stabiliti dalla CEDU. In virtù dell'articolo 15 CEDU, diversi Stati hanno quindi emanato deroghe per garantire il rispetto delle restrizioni imposte in relazione alla pandemia da COVID-19. Il divieto di tortura, compreso il principio di non respingimento, e il divieto di pena di morte, sono considerati inderogabili anche in caso di emergenza¹⁰³. Oltre alle clausole di deroga previste dal diritto internazionale, anche l'essenza dei diritti fondamentali sanciti dal diritto costituzionale (art. 36 cpv. 4 Cost.) costituisce una garanzia intangibile.

Secondo l'articolo 14 paragrafo 2 ALC, il Comitato misto, in caso di gravi difficoltà d'ordine economico o sociale si riunisce, su richiesta di una delle parti contraenti, al fine di esaminare le misure adeguate per porre rimedio alla situazione. Tali misure devono incidere il meno possibile sul funzionamento dell'ALC. Il semplice fatto che la popolazione residente permanente abbia raggiunto un certo limite fissato unilateralmente dalla Svizzera non soddisfa quindi i requisiti dell'ALC per invocare la clausola di salvaguardia dell'ALC.

Nel caso di accordi internazionali non giuridicamente vincolanti (p. es. il Patto ONU sulla migrazione, v. n. 3.3.5), non è necessario negoziare clausole d'eccezione o di salvaguardia, poiché tali strumenti non sanciscono obblighi legali che potrebbero renderle necessarie. Per quanto riguarda i trattati multilaterali, la Svizzera non può introdurre nuove clausole d'eccezione formulando una riserva a posteriori. In generale, le riserve devono essere formulate al momento «della firma, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione di un trattato o al momento dell'adesione» (art. 19 Convenzione di Vienna)¹⁰⁴.

Rinegoziazione di accordi internazionali

Dal momento del superamento del limite di nove milioni e mezzo di abitanti, la presente disposizione transitoria prevede la rinegoziazione degli accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione, siano essi giuridicamente vincolanti o meno. Nel messaggio concernente l'iniziativa popolare «Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (Iniziativa per l'autodeterminazione)»¹⁰⁵, il Consiglio federale ha illustrato in modo particolareggiato il meccanismo di adeguamento degli impegni di diritto internazionale, motivo per cui il presente messaggio lo illustra solo per sommi capi. L'obbligo di adeguare i trattati internazionali incombe anzitutto al Consiglio federale, cui compete la loro negoziazione (art. 184 cpv. 1 Cost.). Nell'ambito dell'approvazione degli eventuali adeguamenti si applicano le competenze generali del Consiglio federale, del Parlamento e dell'elettorato svizzero. La competenza per adeguare

¹⁰² Cfr. Gonin 2018, pag. 728.

¹⁰³ Cfr. Haeffliger, Schürmann 2023, pag. 97–98.

¹⁰⁴ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per l'autodeterminazione, FF 2017 4617 n. 5.2.3.

¹⁰⁵ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per l'autodeterminazione, FF 2017 4617 n. 5.2.3.

tali trattati dipende dalla portata della modifica e segue le stesse regole della loro conclusione. La rinegoziazione e l'intesa su un adeguamento richiedono in ogni caso il consenso di tutte le parti contrattuali. La rinegoziazione non è necessaria per gli strumenti internazionali giuridicamente non vincolanti, poiché non fondano obblighi che potrebbero rendere necessaria una rinegoziazione.

Secondo l'articolo 197 numero 15 capoverso 1 quinto e sesto periodo, il Consiglio federale è competente per la negoziazione o l'invocazione di clausole d'eccezione o di salvaguardia e per la rinegoziazione di accordi internazionali. Questa disposizione transitoria non è rivolta al legislatore e il mandato che conferisce al Consiglio federale non deve essere attuato. Occorrerà tuttavia garantire i diritti del Parlamento in materia di politica estera.

3.3.3 Accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione

Art. 197 n. 15 cpv. 1, quinto periodo

In linea di principio, è il diritto svizzero in materia di stranieri che regola la situazione giuridica dei cittadini stranieri, ma vi si sovrappongono gli impegni del diritto internazionale¹⁰⁶. Gli accordi internazionali influiscono quindi notevolmente sulla situazione giuridica dei cittadini stranieri. La presente disposizione transitoria non precisa la nozione di «accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione», la cui interpretazione spetta alle autorità competenti per l'attuazione dell'iniziativa. L'espressione lascia tuttavia un ampio margine d'interpretazione in vista dell'analisi.

Come primo approccio, sarebbe possibile interpretare la nuova nozione in modo da riferirla solo agli accordi che conferiscono dei diritti alla libera circolazione, perché prevedono i diritti più ampi in materia di immigrazione. In questo caso la nozione comprenderebbe in particolare l'ALC.

Si potrebbe anche far ricadere nella nuova nozione gli accordi che non garantiscono diritti immediati solo in materia di libera circolazione, ma anche in materia d'immigrazione. Questa interpretazione escluderebbe numerosi accordi stipulati, ad esempio, in materia di migrazione.

La disposizione transitoria interessa sia gli accordi internazionali giuridicamente vincolanti sia quelli non vincolanti. Questi ultimi tuttavia, non conferendo alcun diritto di soggiorno in Svizzera, non contribuiscono direttamente alla crescita della popolazione residente permanente. La menzione degli strumenti internazionali giuridicamente non vincolanti potrebbe dare adito a un'interpretazione molto ampia, comprendente tutti gli strumenti internazionali suscettibili di contribuire direttamente o indirettamente a un'applicazione o a un'interpretazione del vigente diritto in senso favorevole alla crescita della popolazione residente.

¹⁰⁶ Cfr. Zink 2024, pag. 24–25; Achermann, Caroni 2022, n. 7. segg.

Ci si chiede inoltre se, a prescindere dalla natura degli strumenti internazionali e dai diritti che ne risultano, la nozione di «accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione» debba essere interpretata in base a un criterio quantitativo. In altre parole, si potrebbe ritenere che, secondo detta nozione, gli strumenti internazionali in questione comportano un aumento significativo della popolazione residente permanente.

- Questa condizione non è soddisfatta se l’immigrazione che risulta da tali accordi è esigua rispetto all’immigrazione complessiva. Lo sarebbe, invece, nel caso della Convenzione del 16 maggio 2005¹⁰⁷ sulla lotta contro la tratta di esseri umani, della Convenzione del Consiglio d’Europa dell’11 maggio 2011¹⁰⁸ sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), della Convenzione antitortura, della Convenzione contro la sparizione forzata e della Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965¹⁰⁹ sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Convenzione ONU contro la discriminazione razziale);
- questa condizione potrebbe non essere soddisfatta anche laddove i diritti in materia d’immigrazione o di soggiorno garantiti dagli accordi corrispondono in ampia misura ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Infatti, in caso di rinegoziazione o denuncia di tali accordi, ad esempio della CEDU, il catalogo dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione resterebbe applicabile. L’impatto della rinegoziazione o della denuncia di tali accordi sull’effettivo della popolazione residente permanente potrebbe essere minimo o quantomeno molto limitato. Inoltre, alcuni di questi accordi contengono numerosi diritti e garanzie non correlati all’immigrazione e al soggiorno in Svizzera, e quindi non hanno alcun impatto sull’effettivo della popolazione residente permanente.

La rinegoziazione o la denuncia di accordi internazionali è solo uno dei mezzi per raggiungere l’obiettivo dell’iniziativa, ossia limitare la popolazione residente permanente in Svizzera a meno di dieci milioni. La disposizione transitoria cita solo la denuncia dell’ALC quale provvedimento da adottare. La rinegoziazione o la denuncia degli altri accordi dovrebbe quindi costituire un provvedimento adeguato e proporzionato per raggiungere l’obiettivo dell’iniziativa. Questo aspetto deve essere considerato nell’interpretazione dell’espressione «accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione».

Classificazione degli accordi interessati

Il presente messaggio fornisce una prima classificazione, non esaustiva, dei diversi impegni internazionali interessati dall’iniziativa, in base alle opzioni ipotizzabili (cfr. sopra). Considerato l’ampio margine d’interpretazione della nuova espressione «accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione» la questione se e in

¹⁰⁷ RS **0.311.543**

¹⁰⁸ RS **0.311.35**

¹⁰⁹ RS **0.104**

quale misura questa disposizione transitoria sia in conflitto con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera può essere valutata in diversi modi. Una valutazione definitiva richiederebbe un'analisi approfondita e completa da parte delle autorità incaricate dell'attuazione dell'iniziativa, il che non è possibile nel quadro del presente messaggio.

Accordi interessati

La disposizione transitoria (art. 197 n. 15 cpv. 2, quarto periodo) chiede esplicitamente la denuncia dell'ALC (l'iniziativa non definisce l'autorità competente per la denuncia e la ripartizione delle competenze resta immutata), se la popolazione residente permanente svizzera resta superiore a dieci milioni (o al limite adeguato dal Consiglio federale nella misura dell'incremento naturale) per due anni dopo aver superato per la prima volta tale limite prima o dopo il 2050, sempreché fino ad allora non sia stato possibile negoziare o invocare una clausola d'eccezione o di salvaguardia che permetta di garantire il rispetto di tale limite. L'ALC e l'allegato K della Convenzione AELS, con i loro diritti alla libera circolazione, conferiscono alle persone che ne beneficiano, diritti individuali relativi all'entrata e all'uscita, al soggiorno, all'esercizio di un'attività lucrativa e alla continuazione del soggiorno che sono direttamente applicabili secondo il diritto in materia di stranieri¹¹⁰. Prevedono diritti che non sono garantiti dalla Costituzione federale. L'immigrazione nella popolazione residente permanente della Svizzera avviene perlopiù nel quadro dell'ALC (v. n. 2.2.1). L'ALC e l'allegato K della Convenzione AELS ricadono quindi nelle possibili varianti interpretative.

Accordi probabilmente interessati

A seconda dell'interpretazione della nozione di «accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione», gli accordi elencati di seguito potrebbero essere interessati dall'attuazione dei provvedimenti previsti dalla disposizione transitoria, perché sanciscono diritti individuali nel settore dell'immigrazione e del soggiorno in Svizzera e il loro impatto sull'immigrazione potrebbe essere considerato importante, anche rispetto all'immigrazione complessiva:

- CEDU;
- Convenzione sui rifugiati e Protocollo del 31 gennaio 1967¹¹¹ sullo statuto dei rifugiati;
- Convenzione sui diritti del fanciullo (a condizione che la CEDU sia stata denunciata);
- Patto ONU II.

Ciascuna domanda è esaminata individualmente e tiene conto della situazione individuale della persona interessata. Non è quindi possibile fare una dichiarazione generale sul numero di persone che in futuro potrà far valere diritti immediati in materia di immigrazione. Secondo una stima approssimativa, attualmente circa 16 000 cittadini stranieri l'anno possono far valere un diritto immediato al rispetto della vita familiare

¹¹⁰ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per l'attuazione, FF 2013 8139 n. 4.4.3.

¹¹¹ RS 0.142.301

(CEDU, Patto ONU II) e circa 3500 possono invocare il principio di non respingimento (CEDU, Convenzione sui rifugiati, Patto ONU II). La stima si basa sulle cifre degli anni precedenti riportate nell'allegato 2.

CEDU

La CEDU è stata approvata dall'Assemblea federale il 3 ottobre 1974 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974. A livello materiale, il catalogo dei diritti fondamentali della Costituzione federale corrisponde ampiamente alle garanzie della CEDU (v. n. 4.2.2). Il diritto al rispetto della vita familiare incide considerevolmente sulla giurisprudenza e sullo sviluppo del diritto nazionale in materia di immigrazione¹¹². Uno dei casi d'applicazione dell'articolo 8 CEDU è infatti il ricongiungimento familiare¹¹³. In linea di principio, l'articolo 8 paragrafo 1 CEDU non garantisce né il diritto d'entrata e di soggiorno, né il diritto a un titolo di soggiorno e nemmeno il diritto di scegliere il domicilio familiare o del ricongiungimento familiare¹¹⁴. La Corte EDU riconosce il diritto degli Stati di disciplinare l'immigrazione e il soggiorno degli stranieri sul proprio territorio¹¹⁵. Tuttavia, nel quadro del ricongiungimento familiare secondo il diritto in materia di stranieri, l'articolo 8 CEDU può, a seconda delle circostanze del caso, fondare l'obbligo di uno Stato a garantire l'entrata e il soggiorno ai familiari¹¹⁶.

Le violazioni della CEDU possono essere fatte valere mediante ricorso al Tribunale federale (art. 95 cpv. b della legge sul Tribunale federale del 17 giu. 2005¹¹⁷ [LTF]). Dopo aver esaurito i rimedi giuridici nazionali, le persone interessate possono presentare un ricorso individuale alla Corte EDU. Gli Stati s'impegnano a conformarsi alle sentenze della Corte per le controversie di cui sono parti (art. 46 par. 1 CEDU)¹¹⁸. Aderendo alla CEDU, la Svizzera si è quindi impegnata ad adottare, a seguito delle sentenze della Corte EDU, le necessarie misure individuali e generali, al fine di prevenire violazioni analoghe della Convenzione, adeguando, all'occorrenza, il diritto nazionale¹¹⁹. Anche gli Stati parte non coinvolti in un procedimento concreto devono tenere conto delle sentenze della Corte EDU¹²⁰. La CEDU vieta riserve formulate a posteriori (art. 57 CEDU); può, per contro, essere denunciata (art. 58 CEDU). La disposizione della CEDU sul principio di non respingimento è illustrata al numero 1.3.2.

Il 4 settembre 2024 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione Caroni 24.3485 Rammentare alla Corte EDU la sua missione primaria, depositata il 27 maggio 2024. La mozione incarica il Consiglio federale di associarsi agli altri Stati parte

¹¹² Cfr. Achemann, Caroni 2022, n. 7.81 e 7.84.

¹¹³ Cfr. Haefliger, Schürmann 2023, pag. 64.

¹¹⁴ Sentenza Corte EDU *B.F. c. Svizzera* del 4 luglio 2023, n. 13258/18; sentenza TF 2C 273/2023 del 30 maggio 2024 consid. 5.2.1.

¹¹⁵ DTF **144** I 266 consid. 3.2; cfr. il messaggio sull'iniziativa per l'attuazione, FF **2013** 8139 n. 4.4.1.

¹¹⁶ Sentenze Corte EDU *Gül c. Svizzera* del 19 febbraio 1996, n. 23218/94; *Ahmut c. Olanda* del 28 novembre 1996, n. 21702/93; *B.F. e altri c. Svizzera* del 4 luglio 2023, n. 13258/18; *I.M. c. Svizzera* del 9 aprile 2019, n. 23887/16.

¹¹⁷ RS **173.110**

¹¹⁸ Cfr. Haefliger, Schürmann, 2023, pag. 127.

¹¹⁹ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per l'autodeterminazione, FF **2017** 4617 n. 4.2.3 e 6.3.2; DTF **139** I 16 consid. 5.2.3.

¹²⁰ DTF **139** I 16 consid. 5.2.3.

alla CEDU per rammentare alla Corte EDU la sua missione primaria. Chiede inoltre in particolare, che la Corte EDU non ammetta i ricorsi di associazioni che perseguono scopi ideali (cfr. art. 34 CEDU) e che non limiti il legittimo margine di apprezzamento degli Stati interpretando in maniera spropositata i diritti fondamentali (cfr. il preambolo e il Protocollo n. 15). Propone, come misura, la negoziazione di un corrispondente protocollo (n. 17) alla CEDU che stabilisca norme vincolanti in materia¹²¹.

Il 4 settembre 2024, nel parere sulla mozione Rechsteiner Thomas 24.3449 Uscita della Svizzera dalla CEDU, depositata il 17 aprile 2024, il Consiglio federale ha riconosciuto, che, per sua natura, lo sviluppo della giurisprudenza della Corte EDU non è stato prevedibile sotto ogni aspetto. Ha tuttavia criticato il fatto che la Corte EDU abbia interpretato la CEDU in senso lato nella causa dell'Associazione anziane per il clima e altri contro la Svizzera. A suo parere, la giurisprudenza non deve estendere il campo d'applicazione della CEDU. Il Consiglio federale prende quindi sul serio le critiche mosse alla giurisprudenza della Corte EDU. Rammenta tuttavia che diverse sentenze all'epoca controverse hanno incontestabilmente contribuito a consolidare lo Stato di diritto e rafforzato la tutela dei diritti individuali e delle libertà fondamentali delle persone in Svizzera¹²².

Convenzione sui rifugiati e Protocollo aggiuntivo

La Convenzione sui rifugiati è stata approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre 1954 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 21 gennaio 1955. Inizialmente era limitata agli eventi verificatisi principalmente in Europa prima del 1951. Questa limitazione spaziotemporale è stata eliminata con il Protocollo aggiuntivo del 1967¹²³. La Convenzione sui rifugiati, nella versione modificata secondo il Protocollo aggiuntivo, disciplina sostanzialmente la nozione di «rifugiato» e i diritti che spettano ai rifugiati. In linea di principio, in Svizzera i rifugiati riconosciuti ottengono l'asilo (art. 2 cpv. 1 LAsi). Le persone a cui la Svizzera ha accordato asilo hanno diritto a un permesso di dimora (art. 60 cpv. 1 LAsi). Se sussistono motivi d'esclusione dalla concessione dell'asilo in Svizzera, il richiedente che ha la qualità di rifugiato è ammesso provvisoriamente (art. 53 e 54 LAsi). Mentre la qualità di rifugiato è concessa secondo le disposizioni della Convenzione sui rifugiati, la concessione dell'asilo è retta da criteri del diritto nazionale. La Convenzione sui rifugiati non conferisce il diritto all'asilo. I membri del nucleo familiare sono anch'essi riconosciuti come rifugiati e ottengono l'asilo, a meno che non abbiano acquisito la qualità di rifugiato a titolo originario (art. 51 cpv. 1 e 4 LAsi). I figli nati in Svizzera da genitori rifugiati sono anch'essi riconosciuti come rifugiati, sempreché non vi si oppongano circostanze particolari (art. 51 cpv. 3 LAsi). La Convenzione sui rifugiati non sancisce l'obbligo per gli Stati aderenti di prevedere il ricongiungimento familiare dei rifugiati sul proprio territorio. Nell'Atto finale alla Convenzione sui rifugiati, tuttavia, gli Stati parte hanno

¹²¹ Cfr. il parere del Consiglio federale del 4 settembre 2024 sulla mozione Caroni 24.3485 Rammentare alla Corte EDU la sua missione primaria, depositata il 27 maggio 2024.

¹²² Cfr. il parere del Consiglio federale del 4 settembre 2024 sulla mozione Rechsteiner Thomas 24.3449 Uscita della Svizzera dalla CEDU, depositata il 17 aprile 2024.

¹²³ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sull'attualità e l'importanza della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, pag. 12.

formulato una raccomandazione secondo la quale i governi devono garantire il mantenimento dell'unità della famiglia del rifugiato¹²⁴. La Convenzione sui rifugiati può essere denunciata (art. 44). La disposizione della Convenzione sui rifugiati relativa al principio di non respingimento è illustrata al numero 1.3.2.

Convenzione sui diritti del fanciullo

La Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1996 ed entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997, garantisce i diritti umani dei fanciulli e degli adolescenti fino ai 18 anni¹²⁵ e obbliga gli Stati parte a concedere ai propri cittadini di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo per intrattenere regolarmente rapporti personali con i familiari (art. 10 par. 2). La Svizzera ha formulato una riserva riguardo all'entrata e all'uscita dei genitori e del fanciullo ai fini del ricongiungimento familiare (art. 10 par. 1)¹²⁶. Tuttavia, secondo l'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente in tutte le decisioni di diritto in materia di stranieri che implicano una ponderazione degli interessi tra l'articolo 16 della Convenzione sui diritti del fanciullo, l'articolo 8 capoverso 2 CEDU e l'articolo 13 capoverso 2 Cost. La Convenzione sui diritti del fanciullo non conferisce tuttavia alcun diritto autonomo al rilascio di un permesso che vada oltre le garanzie dell'articolo 8 CEDU o dell'articolo 13 capoverso 1 Cost.¹²⁷

Il 16 dicembre 2016, l'Assemblea federale ha approvato il Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011¹²⁸ alla Convenzione sui diritti del fanciullo che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni. Il Protocollo è entrato in vigore per la Svizzera il 24 luglio 2017. Integra la Convenzione sui diritti del fanciullo e consente alle persone che fanno valere una violazione da parte della Svizzera dei loro diritti risultanti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo di presentare una comunicazione individuale al Comitato ONU dei diritti del fanciullo dopo aver esaurito le vie di ricorso nazionali. Tuttavia, le considerazioni e le eventuali raccomandazioni che il Comitato invia alle parti dopo aver esaminato la comunicazione, non sono giuridicamente vincolanti¹²⁹. La Convenzione sui diritti del fanciullo può essere denunciata (art. 52).

Patto ONU II

Il Patto ONU II è stato approvato dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1991 ed è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992. Contiene garanzie che corrispondono ampiamente a quelle della CEDU¹³⁰ e al contenuto dei diritti fondamentali

¹²⁴ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sull'attualità e l'importanza della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, pag. 18; DTF **139** I 330 consid. 1.3.1.

¹²⁵ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sul diritto del fanciullo a essere sentito, n. 1.1.

¹²⁶ Cfr. il messaggio sull'adesione alla Convenzione sui diritti del fanciullo, FF **1994** V 1, pag. 35–38.

¹²⁷ DTF **143** I 21 consid. 5.5.2.

¹²⁸ RS **0.107.3**

¹²⁹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle misure per colmare le lacune nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, pag. 1.

¹³⁰ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sui 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU, FF **2015** 355 n. 7.3 e il messaggio sull'iniziativa per l'attuazione, FF **2013** 8139 n. 4.4.1.

della Costituzione federale (v. n. 4.2.2). Come la CEDU, anche il Patto ONU II prevede dei limiti materiali nel disciplinare il soggiorno dei cittadini stranieri. Tali limiti risultano in particolare dall'articolo 17 Patto ONU II, che vieta interferenze arbitrarie o illegittime nella vita familiare ed esige che l'autorità di decisione esamini il rispetto della proporzionalità¹³¹. La disposizione sul principio di non respingimento nel Patto ONU II è commentata al numero 1.3.2. Il Patto ONU II è direttamente applicabile. Sul piano del diritto procedurale, i diritti fondamentali del Patto ONU II sono trattati alla stregua di quelli previsti dalla Costituzione federale. La loro violazione può essere fatta valere mediante ricorso dinanzi al Tribunale federale (art. 95 lett. b LTF). Il Patto ONU II non contiene una clausola di denuncia.

Accordi potenzialmente interessati

A seconda dell'interpretazione dell'espressione «accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione», anche le convenzioni in materia di diritti umani elencate qui appresso potrebbero essere interessate dall'attuazione dei provvedimenti previsti dalla disposizione transitoria, perché sanciscono diritti immediati nell'ambito dell'immigrazione e del soggiorno in Svizzera, anche se il loro impatto sull'immigrazione è da considerarsi minore:

- Convenzione di Istanbul;
- Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani;
- Convenzione antitortura;
- Convenzione contro la sparizione forzata;
- Convenzione ONU contro la discriminazione razziale.

Convenzione di Istanbul

La Convenzione di Istanbul, approvata dall'Assemblea federale il 16 giugno 2017 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° aprile 2018, prevede, tra le altre cose, che la vittima, il cui statuto di soggiorno dipende da quello del suo coniuge o del suo partner, in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione in situazioni particolarmente difficili, può ricevere su richiesta, un titolo di soggiorno autonomo, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione.

Secondo l'articolo 59 della Convenzione di Istanbul, le condizioni per il rilascio e la durata del titolo di soggiorno autonomo sono stabilite in base al diritto nazionale. La Svizzera ha formulato una riserva a tale articolo Istanbul, perché finora non assicura a tutte le categorie di stranieri una pretesa legale¹³². Il 14 giugno 2024 l'Assemblea federale ha adottato una modifica della LStrI (art. 50)¹³³ che conferisce il diritto ai coniugi di persone con un permesso di dimora o di soggiorno di breve durata oppure di persone ammesse provvisoriamente, il diritto al rilascio o alla proroga del titolo di

¹³¹ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF **2013** 275 n. 4.4.6.

¹³² Cfr. il rapporto della CIP-N sulla prassi dei casi di rigore secondo l'articolo 50 LStrI in caso di violenza nel matrimonio, FF **2023** 2418 n. 5.2.

¹³³ Cfr. la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LstrI) (Disciplina dei casi di rigore in caso di violenza domestica), FF **2024** 1449.

soggiorno se hanno subito violenza domestica. Il 27 novembre 2024, il Consiglio federale ha deciso di mettere in vigore la modifica al 1° gennaio 2025 e di ritirare, alla stessa data, la riserva all'articolo 59 della Convenzione di Istanbul. Ogni anno circa 50 persone invocano l'obbligo di proteggere le vittime di violenza domestica. Questa stima si basa su proiezioni risultanti dalle cifre degli anni precedenti, riportate nell'allegato 2.

Convenzione antitortura

La Convenzione antitortura, approvata dall'Assemblea federale il 6 ottobre 1986 ed entrata in vigore per la Svizzera il 26 giugno 1987, attua il divieto generale di tortura, obbligando gli Stati contraenti ad adottare una serie di provvedimenti adeguati per impedire e prevenire atti di tortura nonché proteggere le persone private della libertà da attacchi alla loro integrità fisica e psichica. Con l'adesione alla Convenzione ONU antitortura, la Svizzera riconosce (art. 22 par. 1) la competenza del Comitato contro la tortura per ricevere le comunicazioni individuali¹³⁴. La disposizione sul principio di non respingimento nella Convenzione antitortura è commentata al numero 1.3.2.

Convenzione contro la sparizione forzata

La Convenzione contro la sparizione forzata, approvata dall'Assemblea federale il 18 dicembre 2015 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2017, mira a perseguire e combattere la violazione dei diritti umani costituita dalla sparizione forzata. Per «sparizione forzata» la Convenzione intende qualsiasi privazione di libertà commessa da agenti o con il consenso di uno Stato, rifiutando in seguito di riconoscere detta privazione e di comunicare il luogo in cui la persona in questione si trova¹³⁵. All'atto della ratifica della Convenzione, la Svizzera ha dichiarato di riconoscere la competenza del Comitato sulle sparizioni forzate a ricevere le comunicazioni individuali una volta esaurite tutte le vie di ricorso interne (art. 31)¹³⁶. La disposizione sul principio di non respingimento nella Convenzione contro la sparizione forzata è commentata al numero 1.3.2.

Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani

La Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, approvata dall'Assemblea federale il 23 dicembre 2011 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° aprile 2013, è finalizzata alla lotta, su scala nazionale e internazionale, contro tutte le forme della tratta di esseri umani¹³⁷. In virtù del suo articolo 14 paragrafo 1 lettera a, le vittime hanno diritto a un permesso di soggiorno se l'autorità competente considera che la loro permanenza sia necessaria in ragione della loro condizione personale¹³⁸. Ogni anno circa 20 persone invocano l'obbligo di proteggere le vittime dalla tratta di esseri umani. Questa stima si basa su proiezioni risultanti dalle cifre degli anni precedenti, riportate nell'allegato 2.

¹³⁴ Cfr. Schweizer 2023, pag. 86.

¹³⁵ Cfr. il messaggio sull'approvazione della Convenzione ONU contro la sparizione forzata, FF 2014 417.

¹³⁶ Cfr. il rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione ONU contro la sparizione forzata, pag. 5.

¹³⁷ Cfr. il messaggio sulla lotta contro la tratta di esseri umani, FF 2011 1.

¹³⁸ Sentenza TF 2C 483/2021 del 14 dicembre 2021 consid. 4.3.

Convenzione ONU contro la discriminazione razziale

La Convenzione ONU contro la discriminazione razziale è stata approvata dall'Assemblea federale il 9 marzo 1993 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 29 dicembre 1994. Il 19 giugno 2003, la Svizzera ha riconosciuto la procedura di comunicazione individuale che permette alle persone che lamentano di essere vittime di discriminazione razziale di rivolgersi al Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale (art. 14)¹³⁹. Il Comitato esamina le comunicazioni individuali in cui gli interessati fanno valere il rischio di essere esposti a discriminazione razziale in caso di espulsione nel loro Paese d'origine. Si tratta di pochissimi casi.

Accordi in linea di principio non interessati

A seconda dell'interpretazione dell'espressione «accordi internazionali che favoriscono la crescita della popolazione», si può presumere che alcuni accordi non siano in linea di principio interessati dall'attuazione dei provvedimenti previsti dalla disposizione transitoria, perché non sanciscono diritti individuali nell'ambito dell'immigrazione e del soggiorno in Svizzera o perché, pur fondando siffatti diritti (il che richiederebbe un'analisi approfondita), l'impatto di questi ultimi sull'immigrazione è comunque minimo. Le convenzioni e gli accordi elencati qui appresso sono descritti in modo particolareggiato nell'allegato 3:

- accordi sui privilegi e le immunità nonché accordi di sede con organizzazioni internazionali;
- impegni nel quadro del GATS, degli accordi bilaterali di libero scambio e degli accordi di promozione e protezione degli investimenti;
- Accordo con il Regno Unito sulla mobilità dei prestatori di servizi;
- accordi nel settore della migrazione (v. l'allegato 4):
 - Accordo con il Regno Unito sui diritti acquisiti,
 - Accordo di associazione a Dublino (v. n. 4.2.1; messa a rischio dei Bilaterali II),
 - accordi sui lavoratori frontalieri,
 - partenariati in materia di migrazione,
 - trattati di domicilio,
 - accordi di domicilio,
 - Accordo quadro con il Liechtenstein,
 - accordi di reclutamento,
 - accordi di riammissione e accordi sulla cooperazione in materia di migrazione,
 - Accordo di associazione a Schengen (v. n. 4.2.1; messa a rischio dei Bilaterali II),
 - accordi sullo scambio di tirocinanti,

¹³⁹ Cfr. il messaggio sul Comitato ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, FF 2001 5307.

- accordi di esenzione dall’obbligo del visto e accordi di facilitazione del rilascio di visti;
- convenzioni in materia di diritti umani:
 - Convenzione sullo statuto degli apolidi,
 - Convenzione intesa a ridurre il numero dei casi di apolidia,
 - Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna,
 - Patto ONU I.

3.3.4 Provvedimenti in caso di superamento del limite di 10 milioni prima o dopo il 2050

Art. 197 n. 15 cpv. 2, primo e secondo periodo

Provvedimenti generali

Secondo questa disposizione transitoria, se il limite di dieci milioni viene superato, prima o dopo il 2050, il Consiglio federale e l’Assemblea federale prendono tutti i provvedimenti a loro disposizione perché questo limite sia rispettato. Il capoverso 1 della disposizione transitoria si applica quindi anche al capoverso 2. I commenti di cui al numero 3.3.2 valgono quindi anche per il numero 3.3.4.

Art. 197 n. 15 cpv. 2, terzo periodo

Denuncia di accordi che favoriscono la crescita della popolazione

Gli accordi internazionali devono essere denunciati al più presto se l’analisi porta a concludere che si tratta di accordi che favoriscono la crescita della popolazione (v. n. 3.3.3). I termini e le modalità di denuncia stabiliti nell’accordo in questione possono essere rispettati, ma senza lasciar scadere il termine più vicino previsto per la denuncia.

Sulla base di un’iniziativa parlamentare, nel dicembre 2019 è entrata in vigore con legge federale del 21 giugno 2019¹⁴⁰ sulle competenze di concludere, modificare e denunciare trattati internazionali, una revisione della legge del 21 marzo 1997¹⁴¹ sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione (art. 7a LOGA) che precisa la competenza nazionale per decidere della denuncia di trattati internazionali. La regola sulle competenze si può riassumere come segue: il Consiglio federale è competente per la denuncia di un trattato internazionale di portata limitata. È invece necessaria l’autorizzazione dell’Assemblea federale se la denuncia del trattato internazionale ha importanti ripercussioni sulla posizione giuridica della Svizzera o della sua popolazione. Il decreto d’approvazione è soggetto a referendum. La denuncia di un trattato internazionale considerato importante al momento della denuncia

¹⁴⁰ RU 2019 3119

¹⁴¹ RS 172.010

richiede l'approvazione dell'Assemblea federale, anche se quest'ultima non aveva approvato il testo al momento della conclusione del trattato. Per contro, il Consiglio federale può denunciare autonomamente un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale la cui importanza è scemata nel corso del tempo¹⁴². È possibile denunciare un trattato o ritirarsi da esso anche in assenza di una clausola di denuncia o di ritiro, a condizione che le parti abbiano previsto questa possibilità o che il diritto alla denuncia o al ritiro possa essere dedotto dalla natura del trattato (art. 56 par. 1 Convenzione di Vienna)¹⁴³.

Ritiro dal Patto globale ONU sulla migrazione

Secondo il tenore della disposizione transitoria (art. 197 n. 15 cpv. 2 terzo periodo), il Patto globale ONU sulla migrazione deve essere «denunciato» se la popolazione supera il limite di dieci milioni, sempreché la Svizzera lo abbia firmato.

Il Patto globale ONU sulla migrazione è un accordo multilaterale adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2018 in risposta alla pressione migratoria mondiale ed è uno strumento multilaterale giuridicamente non vincolante¹⁴⁴. Finora la Svizzera non ha aderito al Patto per dare seguito al desiderio del Parlamento di avviare un ampio dibattito in merito. Uno dei punti centrali della discussione era il timore che il Patto potesse compromettere la sovranità nazionale e avere un effetto indirettamente vincolante. Per i sostenitori dell'adesione, il Patto rappresenta un'opportunità per gestire meglio la migrazione e proteggere i diritti dei migranti, per i suoi detrattori, invece, corrisponde a un allentamento della politica migratoria svizzera e a un sovraccarico del sistema sociale. Un altro punto centrale della discussione è stata la questione della misura in cui occorre coinvolgere il Parlamento nelle decisioni relative a trattati internazionali, in particolare nel settore della «soft law»¹⁴⁵.

Il 20 dicembre 2024, l'Assemblea federale ha preso atto dei principi guida e degli obiettivi del Patto. Sostiene la cooperazione internazionale in materia di migrazione, anche nel quadro dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni. Sostiene inoltre, contrariamente al Consiglio federale, il fatto che la Svizzera non voti a favore del Patto e continui ad astenersi dal voto.

¹⁴² Cfr. Chiariello, 2020, pag. 2–3.

¹⁴³ Cfr. il parere del Consiglio federale del 18 agosto 2021 sulla mozione Steinemann Barbara 21.3489 «Misure contro l'immigrazione illegale (5/9). Inserire una riserva nel Patto dell'ONU relativo ai diritti economici, sociali e culturali!», depositata il 4 maggio 2021.

¹⁴⁴ Cfr. il messaggio sul Patto globale ONU sulla migrazione, FF 2021 359 n. 8.3.

¹⁴⁵ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulla consultazione e il coinvolgimento del Parlamento nel settore della soft law.

3.3.5 Provvedimenti dopo due anni di superamento del limite di 10 milioni prima o dopo il 2050

Art. 197 n. 15 cpv. 2 quarto periodo

Se, due anni dopo il suo primo superamento, il limite di dieci milioni di abitanti non è ancora rispettato e se fino ad allora non è stato possibile negoziare o invocare alcuna clausola d'eccezione o di salvaguardia che ne garantisca il rispetto, l'ALC deve essere denunciato il prima possibile.

Se il limite di dieci milioni di abitanti è stato superato per la prima volta e se è stato possibile negoziare o invocare una clausola d'eccezione o di salvaguardia entro due anni dal superamento del limite, occorrerebbe esaminare se la negoziazione o l'invocazione di siffatte clausole permette di rispettare nuovamente il limite di dieci milioni. La clausola d'eccezione o di salvaguardia non deve necessariamente avere effetto entro il termine di due anni: basta che espliciti gli effetti auspicati entro un periodo di tempo ancora da determinare. Allo scadere del termine di due anni, occorrerebbe valutare se la negoziazione o l'invocazione della clausola ha avuto o avrà gli effetti auspicati e se l'ALC deve essere denunciato o no. Se la clausola invocata ha permesso di rispettare il limite di dieci milioni, la disposizione transitoria non si applica e l'ALC non deve essere denunciato. Se, per contro, la popolazione residente permanente resta superiore a dieci milioni di abitanti, l'ALC deve essere denunciato.

3.3.6 Attuazione provvisoria dei provvedimenti mediante ordinanza dopo l'accettazione dell'iniziativa

Art. 197 n. 15 cpv. 3

In caso di accettazione dell'iniziativa, la presente disposizione transitoria conferisce al Consiglio federale un mandato costituzionale d'attuazione per via d'ordinanza. Le disposizioni dell'ordinanza si applicheranno fino all'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione emanate dall'Assemblea federale a livello di legge. L'obbligo dell'attuazione provvisoria accelera l'adozione di disposizioni d'esecuzione. Durante questa fase, il Consiglio federale dispone di un ampio margine di discrezionalità per decidere quali provvedimenti adottare¹⁴⁶.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Limitando la popolazione svizzera residente a dieci milioni di abitanti, l'iniziativa intende proteggere l'ambiente e conservare in modo duraturo le basi naturali della vita,

¹⁴⁶ Cfr. Wyss 2019, pag. 23–25.

l'efficienza delle infrastrutture, l'assistenza sanitaria e le assicurazioni sociali svizzere. Fissando limiti rigidi nella Costituzione federale e senza garantire il mantenimento degli impegni e degli accordi internazionali vigenti, l'iniziativa imporrebbe, se accettata, un profondo cambiamento di paradigma nella politica svizzera in materia d'immigrazione e d'ammissione.

I promotori dell'iniziativa ribadiscono l'esigenza, già contenuta nell'articolo 121a Cost., di rinunciare alla libera circolazione delle persone con l'UE, se non fosse possibile limitare la popolazione a dieci milioni di abitanti con altri provvedimenti, quali la denuncia di accordi in materia di diritti umani. L'ALC è fondamentale per l'economia svizzera e per la tutela dei posti di lavoro, in quanto permette alle imprese di attingere in modo flessibile e poco burocratico a un'ampia riserva di manodopera in Europa, quindi ha contribuito a colmare il crescente e mutevole fabbisogno di manodopera qualificata. Alla luce del cambiamento demografico, che implica un forte ricambio sul mercato del lavoro, l'immigrazione, soprattutto quella dallo spazio UE/AELS, continuerà ad essere fondamentale per soddisfare la richiesta di manodopera. Dei sette Accordi bilaterali I con l'UE, l'ALC ha il maggior impatto economico; la sua denuncia causerebbe pertanto costi considerevoli e metterebbe inoltre a rischio anche l'Accordo del 26 ottobre 2004¹⁴⁷ di associazione a Schengen (AAS) e l'Accordo del 26 ottobre 2004¹⁴⁸ di associazione a Dublino (AAD). Le ripercussioni economiche dell'AAS e dell'AAD sono dello stesso ordine di grandezza della denuncia dell'ALC. Gli effetti sullo sviluppo economico della Svizzera sarebbero quindi doppiamente negativi (v. n. 4.2.1).

Il Consiglio federale è consapevole che la forte immigrazione e la conseguente crescita demografica comportano una serie di sfide. Secondo il barometro delle opportunità 2024, gli Svizzeri sono sempre più scettici nei confronti dell'immigrazione. Mentre gli effetti economici e culturali dell'immigrazione sono considerati positivi, quelli sull'infrastruttura, sull'offerta di alloggi e sull'ambiente sono ritenuti negativi¹⁴⁹. La denuncia di accordi in materia di diritti umani e la rinuncia alla libera circolazione delle persone, come chiesto dai promotori dell'iniziativa in caso di superamento dei limiti fissati, non sono tuttavia risposte adeguate a queste sfide. Secondo il Consiglio federale, le strategie e i provvedimenti già adottati nonché le previste azioni supplementari, sono più efficaci per affrontare le future sfide (v. cap. 5).

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni in materia di libera circolazione

L'ALC rientra nel campo d'applicazione della disposizione transitoria, poiché comporta un diritto duraturo di soggiornare in Svizzera e rappresenta un'importante parte dell'immigrazione. L'iniziativa chiede esplicitamente che il Consiglio federale denunci l'ALC, se due anni dopo il primo superamento, prima o dopo il 2050, il limite di dieci milioni di abitanti (o il limite innalzato dal Consiglio federale nella misura

¹⁴⁷ RS **0.362.31**

¹⁴⁸ RS **0.142.392.68**

¹⁴⁹ Dialogo strategico 21: Barometro delle opportunità 2024.

dell'incremento naturale) non è ancora rispettato e non è stato possibile negoziare o invocare alcuna clausola d'eccezione o di salvaguardia che ne garantisca il rispetto (v. n. 1.1).

Denuncia dell'ALC

Negli anni successivi all'introduzione della libera circolazione delle persone, la Svizzera ha migliorato costantemente le sue prestazioni economiche e ha creato grande benessere nonostante diverse crisi. Questa evoluzione è riconducibile anzitutto alle buone e stabili condizioni quadro di politica economica di cui ha goduto la Svizzera, ma anche alla libera circolazione delle persone che ha contribuito notevolmente allo sviluppo favorevole dell'economia elvetica¹⁵⁰. Le possibilità di reclutare lavoratori nell'UE, a integrazione della manodopera nazionale, sono state fondamentali per soddisfare la forte domanda di forza lavoro e hanno permesso una crescita occupazionale nettamente superiore al potenziale demografico del mercato del lavoro svizzero.

Nel quadro della libera circolazione delle persone, è l'evoluzione della domanda di manodopera delle imprese in Svizzera a definire e gestire la portata e i profili professionali dell'immigrazione di manodopera dagli Stati UE/AELS. Per contro, l'immigrazione di persone senza attività lucrativa è stata relativamente ridotta. Nel corso degli ultimi vent'anni, l'occupazione è aumentata soprattutto nei settori che prevedono attività impegnative, per le quali è richiesto un elevato livello di formazione. Molti lavoratori dell'UE, attualmente attivi in Svizzera, sono impiegati in questi rami economici in rapida crescita, ad esempio nei settori dei servizi professionali, scientifici e tecnici, dell'informazione e la comunicazione o della sanità. Negli anni scorsi questa manodopera straniera altamente qualificata ha permesso all'economia svizzera di specializzarsi con successo nella creazione di valore aggiunto ad alto coefficiente di conoscenze e quindi di rafforzare la sua resilienza e la sua concorrenzialità nel contesto internazionale. Ma le imprese svizzere ricorrono alla manodopera dell'UE anche per attività più semplici nel settore alberghiero e della ristorazione o in quello edile e industriale, perché questi posti non possono più essere coperti interamente a livello nazionale, anche a causa del livello di qualificazione più elevato della popolazione indigena.

Nei prossimi anni, con il progressivo invecchiamento demografico, assumerà sempre maggiore importanza il reclutamento di manodopera all'estero per coprire il fabbisogno di manodopera. Secondo gli scenari dell'UST sullo sviluppo demografico, in futuro la crescita della popolazione in età lavorativa dipenderà ancora di più dall'immigrazione. Nel contempo, il margine per sfruttare meglio il potenziale di manodopera residente è limitato. Attualmente la partecipazione al mercato del lavoro della popolazione indigena è infatti molto elevata e la disoccupazione resta a livelli costantemente bassi. Questi risultati confermano che l'immigrazione non ha penalizzato le possibilità occupazionali dei lavoratori indigeni.

Alla luce di quanto precede, si deve quindi presupporre che la denuncia dell'ALC e l'introduzione di un regime d'immigrazione più severo a livello amministrativo, con

¹⁵⁰ Quanto riportato nel presente paragrafo si basa sui rapporti annuali dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e UE e in particolare sul 19° rapporto pubblicato nel 2023 che contiene una panoramica sui vent'anni di ALC.

un limite quantitativo alle entrate, ridurrebbero notevolmente il potenziale di crescita dell'economia svizzera e accentuerebbero ulteriormente le difficoltà legate al cambiamento demografico.

La denuncia dell'ALC si ripercuoterebbe sicuramente anche sui circa 520 000 cittadini svizzeri che vivono in uno Stato dell'UE (v. n. 2.2.2).

Messa a rischio dei Bilaterali I

La denuncia dell'ALC comporterebbe l'abbandono dei Bilaterali I¹⁵¹ in virtù della clausola ghigliottina (art. 25 par. 4 ALC), in base alla quale, sei mesi dopo la notifica della denuncia dell'ALC, decadono automaticamente tutti gli Accordi bilaterali I interessati dalla citata disposizione, in particolare gli accordi sugli appalti pubblici, sull'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio, sul commercio di prodotti agricoli e sui trasporti terrestre e aereo¹⁵². Nel 2015, la SECO ha commissionato, su mandato del Consiglio federale, due studi sugli effetti macroeconomici dell'abbandono dei Bilaterali I. Le analisi, condotte dagli istituti di ricerca indipendenti BAK economics Basilea¹⁵³ ed Ecoplan¹⁵⁴, rivelano che l'abbandono dei Bilaterali I rallenterebbe sensibilmente la crescita economica in Svizzera. A ciò si aggiungerebbero altre perdite, quali l'erosione della certezza del diritto e la riduzione dell'attrattiva della piazza economica svizzera¹⁵⁵. La SECO ha chiesto un aggiornamento dei dati del 2015 che saranno presumibilmente pubblicati nel secondo trimestre del 2025 nel quadro di una consultazione sull'intero pacchetto di accordi con l'UE.

Messa a rischio dei Bilaterali II

Vi è inoltre la possibilità e quindi il rischio che l'UE metta in discussione anche altri accordi con la Svizzera se li ritenesse collegati all'ALC, in particolare l'AAS e l'AAD¹⁵⁶. Questi due accordi non sono formalmente legati all'ALC (nessuna clausola ghigliottina) e quindi la denuncia di quest'ultimo accordo non comporterebbe automaticamente la loro estinzione. In passato, l'UE ha stabilito a più riprese un nesso politico tra tutti questi accordi, ad esempio in occasione della votazione sull'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino e sull'estensione dell'ALC ai Paesi dell'Europa orientale nonché in relazione all'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»¹⁵⁷. La denuncia dell'ALC comprometterebbe quindi la partecipazione della Svizzera al sistema Schengen/Dublino.

Nel suo rapporto del 2018 sulle conseguenze dell'associazione a Schengen, in adempimento del postulato 15.3896, il Consiglio federale si è già espresso dettagliatamente sugli effetti di un'eventuale uscita dal sistema Schengen/Dublino, pertanto in questa

¹⁵¹ Cfr. il messaggio sulla regolazione dell'immigrazione, FF 2016 2621 n. 1.2.3.

¹⁵² Cfr. il messaggio sull'iniziativa per la limitazione, FF 2019 4177 n. 4.2.4.

¹⁵³ Studio di BAK economics Basilea, del novembre 2015, sull'impatto a medio e lungo termine di un abbandono dei Bilaterali I sull'economia svizzera (non disponibile in italiano).

¹⁵⁴ Studio Ecoplan del 12 novembre 2015 sull'impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I, analisi con un modello multi-Paese di equilibrio.

¹⁵⁵ Rapporto SECO: Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I, pag. 4

¹⁵⁶ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per la limitazione, FF 2019 4177 n. 4.2.3

¹⁵⁷ Consiglio dell'UE: Risultati dei lavori concernenti le conclusioni del Consiglio su un mercato unico esteso omogeneo e sulle relazioni dell'UE con i paesi dell'Europa occidentale non appartenenti all'UE, consid. 45.

sede se ne riporta solo una breve panoramica¹⁵⁸. La Svizzera trae profitto dall'AAS e dall'AAD sia economicamente che finanziariamente; l'abbandono di questi due accordi avrebbe conseguenze negative sullo sviluppo economico e comporterebbe costi aggiuntivi. Secondo le stime del 2018, entro il 2030 il PIL potrebbe subire una contrazione compresa tra l'1,6 e il 3,7 per cento. Il reddito pro capite potrebbe diminuire, a seconda dello scenario, di un importo compreso tra 700 e 1600 franchi l'anno. Le regioni di confine e il settore turistico sarebbero particolarmente colpiti dalla soppressione delle agevolazioni alla circolazione dei viaggiatori e dai controlli sistematici alla frontiera¹⁵⁹.

Nel 2023, la Svizzera ha trasferito 2021 persone in uno Stato Dublino 2021 e ne ha ammesse solamente 694¹⁶⁰; se l'AAD decade, il nostro Paese non potrebbe più effettuare alcun trasferimento Dublino. Tra il 2012 e il 2016, il sistema Dublino ha permesso alla Svizzera di risparmiare nel settore dell'asilo 1,3 miliardi di franchi¹⁶¹, ossia circa 270 milioni di franchi l'anno. Nel caso di un'uscita dal sistema Dublino, le domande d'asilo respinte da uno Stato dello spazio Dublino potrebbero essere ripresentate in Svizzera, dove sarebbe esaminate nel quadro della procedura ordinaria. A causa di questo probabile aumento delle seconde domande, il settore svizzero dell'asilo potrebbe generare costi supplementari compresi tra 109 milioni e 1,1 miliardi di franchi l'anno¹⁶². L'abbandono dell'associazione a Schengen/Dublino causerebbe quindi costi supplementari annui di circa 220 milioni di franchi, soprattutto nel settore dell'asilo¹⁶³.

Per compensare l'abbandono dell'AAS e dell'AAD, il settore della sicurezza interna registrerebbe costi supplementari che potrebbero raggiungere i 500 milioni di franchi l'anno. Tuttavia, anche con un impiego illimitato di risorse, non sarebbe possibile compensare interamente queste perdite, poiché una soluzione meramente nazionale non permetterebbe di acquisire tutti i dati scambiati nel quadro di Schengen¹⁶⁴. Inoltre l'associazione a Schengen/Dublino fornisce un valore aggiunto per la sicurezza interna non quantificabile in denaro: come parte dello spazio di sicurezza europeo, la Svizzera trae vantaggi in particolare dallo scambio automatico dei dati nell'ambito della cooperazione di polizia e dell'integrazione nello spazio d'indagine europeo¹⁶⁵.

158 Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze dell'associazione a Schengen.

159 Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze dell'associazione a Schengen, pag. 111.

160 SEM: Commento alla statistica sull'asilo 2023.

161 Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze dell'associazione a Schengen, pag. 93.

162 Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze dell'associazione a Schengen, pag. V.

163 Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze dell'associazione a Schengen, pag. 111.

164 Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze dell'associazione a Schengen, pag. 111.

165 Cfr. il parere del Consiglio federale del 1° settembre 2021 sul postulato Büchel Roland 21.3523, Costi delle relazioni bilaterali con l'UE per la Svizzera, depositato il 4 maggio 2021.

Messa a rischio della Convenzione AELS

In caso di denuncia dell'ALC, non sarebbe possibile mantenere invariata l'associazione alla Convenzione AELS¹⁶⁶, dato che quest'ultima non solo si basa, dal 1° giugno 2002, sugli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, ma disciplina la libera circolazione delle persone (che include la prestazione transfrontaliera di servizi) tra il Principato del Liechtenstein e la Svizzera. Se accettata, l'iniziativa avrebbe pertanto ripercussioni anche sulle disposizioni vigenti tra questi due Paesi¹⁶⁷.

4.2.2 Ripercussioni in materia di diritti umani

Osservazione preliminare

In caso di denuncia della CEDU, il catalogo dei diritti fondamentali della Costituzione federale resterebbe comunque in vigore. Occorre ricordare che i diritti garantiti dal Patto ONU II sono molto simili alle garanzie della CEDU¹⁶⁸ e che queste ultime sono state integrate nella vigente Costituzione¹⁶⁹. Il catalogo dei diritti umani della Costituzione federale coincide quindi in ampia misura con le garanzie della CEDU e del Patto ONU II¹⁷⁰. Di conseguenza, la rinegoziazione o la denuncia di questi accordi solleverebbe inevitabilmente questioni d'interpretazione dei diritti fondamentali contemplati dalla Costituzione federale.

Messa a rischio della CEDU

Sul piano internazionale, la denuncia della CEDU nuocerebbe gravemente alla credibilità politica e alla reputazione della Svizzera, implicherebbe la sua esclusione dal

¹⁶⁶ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per la limitazione, FF **2019** 4177 n. 4.2.4.

¹⁶⁷ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per la limitazione, FF **2019** 4177 n. 4.2.4.

¹⁶⁸ Cfr. il rapporto del Consiglio federale «40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU», FF **2015** 355 n. 7.3; messaggio sull'iniziativa per l'attuazione, FF **2013** 8139 n. 4.4.1.

¹⁶⁹ Cfr. il messaggio «Revisione della Costituzione federale», FF **1997** I 1 (Diritti fondamentali); messaggio sull'iniziativa per l'autodeterminazione, FF **2017** 4617 n. 5.3.4.

¹⁷⁰ Cfr. il parere del Consiglio federale del 15 maggio 2013 sull'interpellanza Brunner Toni 13.3237 Denuncia della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, depositata il 22 marzo 2016; il parere del 4 settembre 2024 sulla mozione Rechsteiner Thomas 24.3449 Uscita della Svizzera dalla CEDU, depositata il 17 aprile 2024.

Consiglio d'Europa e il suo isolamento politico. La denuncia della CEDU è un'opzione da scartare per motivi sia politici che giuridici¹⁷¹.

Messa a rischio della Convenzione sui diritti del fanciullo

Nel caso di un disciplinamento incompatibile con la Convenzione sui diritti del fanciullo, è molto probabile che il Comitato per i diritti del fanciullo chieda alla Svizzera, nel quadro della procedura di presentazione dei rapporti degli Stati parte, di spiegare la sua posizione e di modificare o abrogare tale disciplinamento. La denuncia di questa Convenzione comporterebbe un peggioramento della tutela giuridica dei minori.

Messa a rischio del Patto ONU I

Il Patto ONU I non prevede clausole di denuncia e quindi la questione se denunciarlo o meno non si pone nemmeno. Proprio per tale impossibilità, l'adesione al Patto ONU I è stata sottoposta a referendum facoltativo. In questo contesto, ci si può chiedere se la Svizzera debba considerare la possibilità di non rispettare più gli impegni contrattuali. Il Patto ONU I è uno strumento fondamentale delle Nazioni Unite nell'ambito dei diritti umani.

Messa a rischio del Patto ONU II

Il Patto ONU II non prevede clausole di denuncia e quindi la questione se denunciarlo o meno non si pone nemmeno. Proprio per tale impossibilità, l'adesione al Patto ONU II è stata sottoposta a referendum facoltativo. Come per il Patto ONU I, si pone la questione se la Svizzera debba considerare la possibilità di non rispettare più gli impegni contrattuali¹⁷². In caso di un disciplinamento incompatibile con il Patto ONU II, è molto probabile che il Comitato per i diritti dell'uomo chieda alla Svizzera, nel quadro della procedura di presentazione dei rapporti degli Stati parte, di spiegare la sua posizione e di modificare o abrogare tale disciplinamento. Le raccomandazioni del Comitato non sono giuridicamente vincolanti, tuttavia la Svizzera dovrebbe rendere conto della loro attuazione dopo la valutazione del rapporto o nel rapporto successivo¹⁷³. L'adesione della Svizzera ai Patti ONU I e II è fondamentale per la sua politica estera: entrambi i patti costituiscono i primi strumenti internazionali in mate-

¹⁷¹ Cfr. i pareri del Consiglio federale del 12 maggio 2012 sulla mozione del Gruppo dell'Unione democratica di Centro «CEDU. Non più esporre la Svizzera a condanne in applicazione di un'interpretazione eccessiva dell'articolo 8 (rispetto della vita privata e familiare)», depositata il 19 marzo 2021; del 18 febbraio 2015 sulla mozione Stamm Luzi 14.4248 Denuncia della CEDU e riadesione immediata con riserva, depositata il 12 dicembre 2014 e del 15 maggio 2013 sull'interpellanza Brunner Toni 13.3237 Denuncia della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, depositata il 22 marzo 2013; rapporto del Consiglio federale sui 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU, FF **2015** 355 n. 8.3; rapporto del Consiglio federale sullo stralcio della mozione Regazzi, FF **2022** 1229 n. 2.1 (Conclusioni); comunicato stampa del 28 agosto 2024 «Il Consiglio federale si esprime in merito alla sentenza della Corte EDU sulla protezione del clima»; parere del Consiglio federale del 4 settembre 2024 sulla mozione Rechsteiner Thomas 24.3449 Uscita della Svizzera dalla CEDU, depositata il 17 aprile 2024.

¹⁷² Cfr. il rapporto del Consiglio federale sullo stralcio della mozione Regazzi, FF **2022** 1229 n. 2.1 (Conclusioni).

¹⁷³ Cfr. il messaggio sull'iniziativa per l'attuazione, FF **2013** 8139 n. 4.4.1.

ria di diritti umani e sono dunque un elemento fondamentale nelle relazioni internazionali. Non rispettare gli obblighi che comportano nuocerebbe notevolmente alla credibilità della Svizzera.

Messa a rischio della Convenzione sullo statuto dei rifugiati

La Convenzione sullo statuto dei rifugiati è un importante strumento giuridico internazionale per la protezione dei rifugiati. Le principali sfide consistono nell'attuare pienamente le disposizioni vigenti e nel contrastare una loro eventuale erosione. La Svizzera si impegna pertanto a livello multilaterale e bilaterale per il rispetto del diritto in materia di rifugiati e, nello specifico, per l'attuazione e la promozione di tale convenzione¹⁷⁴ la cui denuncia danneggerebbe l'immagine internazionale della Svizzera e ne minerebbe la credibilità.

Messa a rischio della possibilità di ricorso alla Corte EDU e della procedura di comunicazione individuale dinnanzi ai comitati per i diritti umani dell'ONU

In caso di denuncia della CEDU, i cittadini svizzeri non avrebbero più accesso alla Corte EDU per far valere i propri diritti. L'abbandono della Convenzione sui diritti del fanciullo (terzo Protocollo facoltativo), della Convenzione antitortura (art. 22 par. 1), della Convenzione ONU contro la discriminazione razziale (art. 14) e della Convenzione contro la sparizione forzata (art. 31), priverebbe gli Svizzeri della possibilità di avviare una procedura di comunicazione individuale; quest'ultima permette infatti agli interessati di rivolgersi, una volta esaurite le vie di ricorso interne, al comitato ONU competente per l'accordo internazionale in questione e di fare verificare il rispetto di quest'ultimo. Contrariamente alle sentenze della Corte EDU, le decisioni dei comitati per i diritti umani dell'ONU non sono giuridicamente vincolanti, tuttavia sono molto importanti¹⁷⁵.

4.2.3 Altre ripercussioni

Ripercussioni sulle relazioni Svizzera-UE

L'accettazione dell'iniziativa si ripercuoterebbe direttamente sull'ALC, il che comprometterebbe le relazioni stabili della Svizzera con la sua partner principale, l'UE. La Confederazione rischierebbe di perdere posti di lavoro, prosperità, sicurezza e la sua influenza politica in Europa e nel mondo, poiché trae grandi vantaggi da relazioni con l'UE strette, solide e improntate sulla fiducia. L'accettazione dell'iniziativa indebolirebbe sensibilmente la rappresentanza degli interessi della Svizzera nei confronti dell'UE e sarebbe contraria all'obiettivo di politica europea del Consiglio federale di creare le migliori condizioni possibili per le relazioni con l'UE. Con la conclusione materiale dei negoziati tra Svizzera e UE, il Collegio esecutivo intende stabilizzare e sviluppare la consolidata via bilaterale. L'esito della votazione popolare sulla presente

¹⁷⁴ Cfr. il parere del Consiglio federale del 18 maggio 2016 sull'interpellanza Guldemann 16.3232 Riaffermare la validità della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, depositata il 18 marzo 2016.

¹⁷⁵ Cfr. Achermann, Caroni 2022, N 7.47.

iniziativa potrebbe avere importanti conseguenze per il pacchetto negoziale Svizzera-UE; se venisse accettata metterebbe sostanzialmente a repentaglio l'obiettivo perseguito dal Consiglio federale per quanto riguarda le relazioni con l'UE.

Ripercussioni sul diritto internazionale

La denuncia di un numero ancora imprecisato di accordi internazionali potrebbe danneggiare gravemente l'immagine della Svizzera quale partner contrattuale affidabile su scala internazionale. Ciò potrebbe non solo indebolire la fiducia nella Svizzera a livello internazionale, ma anche innescare un'evoluzione negativa sul piano del diritto internazionale con possibili conseguenze a lungo termine per la posizione del nostro Paese. I provvedimenti previsti potrebbero infatti sollevare dubbi circa l'affidabilità e la stabilità della politica estera svizzera e indebolire a lungo termine le relazioni diplomatiche della Svizzera.

Ripercussioni a livello migratorio

Se l'iniziativa venisse accettata, il margine di manovra per le misure nel settore dell'asilo, a livello di ricongiungimento familiare e di ammissione provvisoria sarebbe ridotto a causa dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione federale. Tale margine sarebbe per contro più ampio nell'ambito dell'ammissione di lavoratori da Stati terzi. Tuttavia, il mercato del lavoro svizzero dipende da questa manodopera qualificata. Il settore dell'asilo svizzero andrebbe inoltre ampliato e i suoi costi aumenterebbero poiché, in caso di estinzione dei Bilaterali II, la Svizzera, non potendo più effettuare i trasferimenti Dublino, sarebbe verosimilmente confrontata con un numero elevato di seconde domande (v. n. 4.2.1; Messa a rischio dei Bilaterali II).

Ripercussioni sulla società

In caso di accettazione dell'iniziativa, i provvedimenti per contenere la crescita demografica e rispettare il limite prescritto potrebbero avere ripercussioni negative sul funzionamento della società nel suo insieme (p. es. nei settori sanitario, agricolo e della ristorazione). Limiti rigidi accompagnati da provvedimenti di ampia portata impedirebbero alla Svizzera di reagire in modo flessibile, mediante la sua politica migratoria, alle future, eventualmente imprevedute, evoluzioni sociali.

Ripercussioni sulla circolazione transfrontaliera di persone e merci

La denuncia dell'ALC potrebbe causare, soprattutto nella fase iniziale, notevoli ritardi nella circolazione di persone e merci. A causa delle condizioni più severe in materia di entrata, lavoro e soggiorno, i controlli doganali potrebbero infatti richiedere molto più tempo e comportare diverse nuove sfide per le aziende di servizi e i trasportatori transfrontalieri con sede nell'UE. In generale, la denuncia dell'ALC renderebbe più complesso e incerto il traffico di merci transfrontaliero, il che potrebbe ripercuotersi negativamente in particolare sulle imprese che dipendono fortemente da catene di approvvigionamento efficienti.

4.3 Difetti dell'iniziativa

L'iniziativa chiede di limitare la popolazione della Svizzera a dieci milioni di abitanti riducendo in particolare l'immigrazione. Poiché la maggior parte dell'immigrazione avviene nel quadro dell'ALC e risponde soprattutto alla domanda di manodopera dell'economia svizzera, si deve presupporre che l'obiettivo dell'iniziativa, ossia evitare una Svizzera da dieci milioni di abitanti, possa essere soddisfatto soltanto recedendo dal'ALC.

In seguito all'invecchiamento demografico, la Svizzera continuerà a dipendere anche in futuro dall'immigrazione di manodopera straniera per soddisfare la domanda di lavoro. Il fabbisogno di forza lavoro muta costantemente anche a causa del cambiamento strutturale dell'economia svizzera, della digitalizzazione e dell'evoluzione demografica. Fissando un limite rigido di dieci milioni di abitanti, la Svizzera perderebbe la flessibilità necessaria per poter reagire alle future sfide connesse alla demografia e al mercato del lavoro. In sostanza, la disposizione transitoria chiede una regolamentazione autonoma dell'immigrazione senza libera circolazione delle persone, se la popolazione residente permanente della Svizzera superasse per due anni, prima o dopo il 2050, il limite fissato e se fino ad allora non fosse stato possibile negoziare o invocare una clausola d'eccezione o di salvaguardia.

Non sembra realistico negoziare o applicare clausole d'eccezione o di salvaguardia che garantiscano in modo permanente il rispetto degli obiettivi dell'iniziativa e neppure rinegoziare gli accordi internazionali in materia di diritti umani. È molto probabile che una richiesta in tal senso della Svizzera verrebbe respinta e la credibilità del nostro Paese nel contesto internazionale ne risentirebbe.

La denuncia dell'ALC, l'introduzione di un meccanismo di ammissione restrittivo nell'ambito del diritto in materia di stranieri e la rinuncia agli impegni internazionali liberamente assunti dalla Svizzera comporterebbero gravi conseguenze finanziarie, economiche, sociali e in materia di politica estera.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

I provvedimenti per limitare la crescita della popolazione chiesti dall'iniziativa una volta superato il limite di nove milioni e mezzo o quello di dieci milioni di abitanti devono essere compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Le restrizioni nel settore dell'asilo e nell'ambito del ricongiungimento familiare nonché il diniego di convertire l'ammissione provvisoria in un permesso di dimora e di concedere la cittadinanza alle persone ammesse provvisoriamente potrebbero essere in contraddizione con le corrispondenti garanzie della CEDU, della Convenzione sui rifugiati, della Convenzione sui diritti del fanciullo, del Patto ONU I, del Patto ONI II e della Convenzione sullo statuto degli apolidi (v. n. 3.3.2).

Una volta esaurite le vie di ricorso nazionali, i cittadini stranieri possono rivolgersi alla Corte EDU o eventualmente al comitato ONU competente per l'accordo internazionale in questione (v. n. 4.2.2). L'obbligo di attuare una sentenza della Corte EDU implicherebbe l'eliminazione, per quanto possibile, delle conseguenze di fatto e di

diritto della violazione constatata della CEDU. La Svizzera dovrebbe pertanto adottare misure di carattere generale per impedire che simili violazioni si ripetano. Se l'iniziativa fosse accettata, sarebbe molto difficile attuare tali misure¹⁷⁶ e, di conseguenza, gli accordi in questione andrebbero adeguati o denunciati.

Alcuni accordi internazionali conclusi dalla Svizzera in materia di diritti umani contengono obblighi che permettono di far valere pretese concernenti immigrazione e soggiorno. A seconda della loro interpretazione, possono essere considerati accordi «che favoriscono la crescita della popolazione» e, in virtù delle disposizioni transitorie, andrebbero rinegoziati o denunciati (v. n. 3.3.3).

La limitazione quantitativa dell'immigrazione auspicata dall'iniziativa è in particolare contraria ai principi fondamentali dell'ALC e della Convenzione AELS (v. n. 3.3.2). Sia l'ALC che la Convenzione AELS permettono di limitare i diritti all'entrata e al soggiorno soltanto per motivi di ordine, sicurezza e sanità pubblici¹⁷⁷. Inoltre, la disposizione transitoria (art. 197 n. 15 cpv. 2 quarto periodo) chiede esplicitamente che il Consiglio federale denunci l'ALC, se, due anni dopo il primo superamento, il limite di dieci milioni di abitanti non è ancora rispettato e non è stato possibile negoziare o invocare alcuna clausola d'eccezione o di salvaguardia che ne garantisca il rispetto (v. n. 3.3.5).

In caso di denuncia dell'ALC, non è sicuro che l'UE proponga alla Svizzera di mantenere l'associazione a Schengen/Dublino. La denuncia ostacolerebbe notevolmente la partecipazione della Svizzera al sistema Schengen e Dublino e comprometterebbe la prosecuzione di tale cooperazione (v. n. 4.2.1).

5 Strategie e misure legate alla crescita demografica

Il Consiglio federale è consapevole che l'immigrazione e il conseguente aumento della popolazione pongono delle sfide, per rispondere alle quali sono già in atto, o si trovano in fase di elaborazione, diverse misure nei vari settori (v. più sotto il pto. «Strategie e misure esistenti»). Il rapporto in adempimento del postulato Gössi 23.4171 Rapporto aggiornato sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, depositato il 28 settembre 2023, contiene un'analisi dettagliata dell'impatto dell'immigrazione su diversi settori politici.

Per ridurre l'immigrazione e affrontare le sfide ad essa connesse, il 29 gennaio 2025, il Consiglio federale ha definito ulteriori misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione nel mercato del lavoro e dell'alloggio. Tali misure di accompagnamento non costituiscono un controprogetto diretto o indiretto all'iniziativa.

¹⁷⁶ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione», FF 2013 7455 n. 4.4.1.

¹⁷⁷ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione», FF 2013 7455 n. 4.4.1.

Strategie e misure supplementari nei settori dell'asilo, dell'immigrazione nel mercato del lavoro e dell'alloggio

Settore dell'asilo

Nel quadro della «Strategia globale in materia di asilo», che il DFGP sviluppa dal 2024 insieme ai Cantoni e ai Comuni, vanno esaminate ed elaborate diverse misure per ridurre le domande d'asilo e accelerare le procedure d'asilo. Il DFGP è stato incaricato di sottoporre un rapporto al Consiglio federale entro la fine del 2025.

In base al diritto vigente, si chiarisce se una domanda d'asilo soddisfa i criteri di cui all'articolo 18 LAsi nel quadro della decisione di prima istanza della SEM e non prima di avviare la procedura d'asilo. Ne consegue che, anche in caso di decisione di non entrata nel merito della SEM, è necessario aver eseguito tutte le fasi della procedura ricorrendo anche alle strutture d'asilo. Con una procedura preliminare per verificare se una domanda d'asilo adempie i requisiti, si potrebbe evitare che persone con motivazioni estranee all'asilo occupino le strutture d'asilo. Una misura di questo tipo avrebbe anche un effetto preventivo in quanto dissuaderebbe le persone a venire in Svizzera se, invece di essere sottoposte alla procedura d'asilo, rischiano di essere rapidamente e sistematicamente allontanate.

Occorre inoltre esaminare la possibilità di stralciare più velocemente una domanda d'asilo in caso di violazione dell'obbligo di collaborare. Secondo l'articolo 8 capoverso 3^{bis} LAsi, il richiedente l'asilo che, senza un valido motivo, viola il suo obbligo di collaborare rinuncia di fatto alla continuazione del procedimento. Lo stesso vale per il richiedente l'asilo che, senza un motivo valido, non si tiene a disposizione delle autorità preposte all'asilo in un centro della Confederazione per più di cinque giorni o per più di venti giorni dopo l'attribuzione a un Cantone. Nel 2023 sono state stralciate più di 3000 domande d'asilo di cui quasi 1800 presentate da cittadini di Stati con un tasso di concessione di protezione molto basso (in particolare Algeria, Marocco, Tunisia e Georgia).

Vanno valutati anche eventuali inasprimenti in caso di domande multiple, ossia le domande presentate entro cinque anni dal passaggio in giudicato della decisione in materia d'asilo e di allontanamento (art. 111c LAsi). Secondo l'articolo 42 LAsi, chi ha presentato una domanda d'asilo o una domanda multipla in Svizzera è autorizzato a soggiornare fino alla conclusione della procedura. Mentre la presentazione di una domanda di riesame non sospende l'esecuzione dell'allontanamento (art. 111b cpv. 3 LAsi), per le domande multiple trattate in una procedura nazionale non vi è attualmente alcuna disposizione legale che permetta di togliere sistematicamente l'effetto sospensivo rispetto alla decisione di allontanamento passata in giudicato presa in merito a una precedente domanda d'asilo. Nell'esaminare l'attuazione di queste misure si deve in particolare tener conto del principio di non respingimento.

Il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DFGP di elaborare una strategia per esaminare periodicamente e più approfonditamente le ammissioni provvisorie concentrandosi su determinati Paesi di provenienza. Il DFGP dovrà presentare all'Esecutivo un rapporto entro la fine del 2025.

Mercato del lavoro

Il motore principale dell'immigrazione è il mercato del lavoro. A causa dell'evoluzione demografica e del crescente fabbisogno di manodopera, anche in futuro sarà necessaria forza lavoro supplementare per garantire prosperità e uno sviluppo economico sostenibile a lungo termine. Per consentire alle imprese svizzere di reclutare la forza lavoro il più possibile sul territorio, il Consiglio federale intende continuare a promuovere lo sfruttamento del potenziale di manodopera residente. A tale scopo ha elaborato, insieme alle parti sociali, alcune misure basate principalmente sui dati contenuti nel rapporto relativo alla panoramica sulla promozione del potenziale di manodopera residente in Svizzera, adottato il 15 marzo 2024¹⁷⁸.

Si tratta in particolare delle misure seguenti:

- *programma per promuovere il potenziale del ricongiungimento familiare*: il programma intende promuovere meglio il potenziale delle persone altamente qualificate, in particolare donne, giunte nel quadro di un ricongiungimento familiare, sostenendole in modo efficiente e mirato ai fini del riconoscimento delle loro qualifiche professionali (diplomi) e dell'integrazione lavorativa. Il DFGP è stato incaricato di attuare il programma e di presentare al Consiglio federale un rapporto entro la fine del 2027. È inoltre necessario esaminare entro fine giugno 2025 l'opportunità di introdurre l'obbligo di comunicazione all'orientamento professionale se la persona immigrata al suo arrivo ha bisogno di una consulenza per integrarsi nel mondo del lavoro;
- *introduzione nelle strutture ordinarie dell'AD e del SPC di efficaci progetti pilota sulla base sia del programma di incentivazione per il reinserimento di lavoratori difficilmente collocabili e anziani sia del progetto pilota «Supported employment»*: l'obiettivo è sostenere in modo ancora più mirato il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori in età avanzata puntando sul job coaching che si è dimostrato fondamentale per il reinserimento delle persone in cerca di impiego cui occorre un accompagnamento più intenso. I progetti pilota si basano sul pacchetto di misure adottato dal Consiglio federale a maggio 2019 volto a promuovere il potenziale di manodopera residente¹⁷⁹. Il DEFR è stato incaricato di presentare all'Esecutivo una proposta sulle tappe successive entro fine giugno 2025;
- *verifica di contributi finanziari all'innovazione per i Cantoni*: i contributi finanziari all'innovazione permetterebbero di sostenere gli organi esecutivi cantonali dell'AD e del SPC nello sviluppo e nella valutazione di nuovi approcci (p. es. per il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone in cerca di un impiego). Il DEFR è stato incaricato di presentare al Consiglio federale una proposta sulle tappe successive entro fine giugno 2025;

¹⁷⁸ Cfr. il rapporto del Consiglio federale relativo alla panoramica sulla promozione del potenziale di manodopera residente in Svizzera.

¹⁷⁹ Cfr. il comunicato stampa del 15 maggio 2019 «Il Consiglio federale rafforza la promozione del potenziale di manodopera residente».

- *verifica dell'estensione degli assegni per il periodo d'introduzione versati dall'AD anche persone in cerca di un impiego che non percepiscono un'indennità giornaliera*: attualmente chi cerca un impiego senza percepire un'indennità giornaliera non ha diritto a questi assegni. Occorre verificare se anche queste persone possono beneficiarne senza che chi percepisce un'indennità giornaliera ne risulti penalizzato o senza creare incentivi controproducenti. Il DEFR è stato incaricato di presentare al Consiglio federale una proposta sulle tappe successive entro fine giugno 2025;
- *strategia del servizio pubblico di collocamento 2030*: la «Strategia SPC 2030», sviluppata nel 2023, definisce l'orientamento dello sviluppo del SPC sulla base di 12 obiettivi strategici. In futuro, le prestazioni del SPC dovranno orientarsi in modo ancora più coerente alle esigenze del mercato del lavoro: l'obiettivo sarà raggiungere un reinserimento non solo rapido ma anche duraturo. Andrà potenziata la consulenza alle persone in cerca d'impiego. Occorrerà rendere più efficiente il collocamento eventualmente ampliando i contatti con i datori di lavoro, ricorrendo al job coaching, intensificando l'uso della piattaforma di intermediazione di posti di lavoro e migliorando il sistema di matching. Il DEFR è stato incaricato dell'attuazione di questa strategia impiegando le strutture ordinarie e gli organi dell'AD e del SPC, inoltre dovrà presentare al Consiglio federale un rapporto intermedio sull'attuazione entro la fine del 2027;
- *misure d'informazione e sensibilizzazione nell'ambito «Famiglia e lavoro»*: una maggiore consapevolezza dei rischi finanziari di un'interruzione dell'attività lucrativa e di un impiego a tempo parziale può favorire l'aumento del tasso d'occupazione. Per tanto occorre informare e sensibilizzare, mediante misure ad hoc, i datori di lavoro, i lavoratori a tempo parziale e i disoccupati sulle ripercussioni delle modifiche del tasso d'occupazione nonché su un ricorso maggiore sia a modelli di orario di lavoro e a condizioni lavorative favorevoli alle famiglie. Il DEFR e il Dipartimento federale dell'interno (DFI) sono stati incaricati di presentare al Consiglio federale un rapporto entro la fine del 2025;
- *istituzione di un gruppo di lavoro tripartito con rappresentanti dell'Amministrazione federale, dei lavoratori e dei datori di lavoro per rilevare e analizzare i dati dell'assicurazione d'indennità giornaliera per malattia*: il gruppo di lavoro tripartito ha il compito di verificare approfonditamente se la normativa del settore comporti incentivi controproduttivi per l'assunzione dei lavoratori più anziani. A tale riguardo, va analizzata in modo dettagliato la situazione delle persone con patologie preesistenti e quella delle donne. Il DFI è stato incaricato di presentare al Consiglio federale un rapporto entro la fine del 2025.

Occorre menzionare anche la promozione economica della Confederazione, che prevede misure e strumenti volti a rafforzare le PMI svizzere e le regioni. Per misurare l'impatto di tale promozione sull'immigrazione, il DEFR aggiornerà lo studio sulla

promozione economica e l'immigrazione pubblicato nel 2017¹⁸⁰ e presenterà un rapporto al Consiglio federale entro la fine del 2025. In base a tale rapporto saranno esaminate in una seconda fase le misure in grado di contribuire a ridurre l'immigrazione. Il DEFR è stato incaricato di inserire i risultati di tale esame nel messaggio del Consiglio federale concernente la promozione economica 2028-2031.

Infine, il Consiglio federale intende verificare se, nell'ambito della fornitura di personale a prestito, sia possibile ottimizzare la pratica cantonale in materia di rilascio dei permessi di dimora L e B ai cittadini di Stati UE/AELS al fine di evitare la concessione ingiustificata di un diritto al soggiorno e di prestazioni sociali. Il DFGP è stato incaricato di presentare al Consiglio federale una proposta sulle tappe successive entro fine giugno 2025.

Settore dell'alloggio

Per affrontare la rarefazione dell'offerta di alloggi, il Consiglio federale intende aumentare il fondo che promuove la costruzione di abitazioni di utilità comune (il cosiddetto fondo di rotazione) complessivamente di 150 milioni di franchi sull'arco di cinque anni. Grazie a questo fondo, tra il 2004 e il 2024, sono state costruite in media 1378 abitazioni l'anno. Poiché il 9 febbraio 2020 il Popolo e i Cantoni hanno respinto l'iniziativa popolare federale «Più abitazioni a prezzi accessibili», è entrato in vigore il controprogetto indiretto che prevede un aumento del fondo di 250 milioni di franchi nell'arco di dieci anni. Senza un ulteriore aumento, il fondo verrebbe ridotto a partire probabilmente dal 2030. I prestiti concessi mediante il fondo sono rimborsabili e fruttano interessi. Entro settembre 2025, il DEFR presenterà al Consiglio federale la bozza di un messaggio concernente un credito d'impegno destinato ad aumentare la dotazione del fondo.

Inoltre, il Consiglio federale intende modificare la «Lex Koller» (legge federale del 16 dicembre 1983¹⁸¹ sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero) in modo tale da inasprire le condizioni alle quali i cittadini stranieri possono acquistare un fondo o avere diritti in tal senso. Volendo tornare allo scopo originale iniziale della legge, l'Esecutivo intende reintrodurre regole più severe per l'acquisto di stabilimenti d'impresa (divieto di locazione o affitto di stabilimenti d'impresa) e di abitazioni principali da parte di cittadini di Stati non appartenenti all'UE o all'AELS. L'autorizzazione all'acquisto di un'abitazione principale va sempre vincolata all'obbligo di rivendere l'immobile non appena la persona non è più domiciliata in Svizzera. In linea di massima, anche l'acquisto di azioni di società immobiliari quotate su una borsa svizzera va nuovamente sottoposto all'obbligo di autorizzazione. Entro fine giugno 2025, il DFGP sottoporrà al Consiglio federale un progetto di legge da porre in consultazione. Sempre entro fine giugno 2025 occorrerà inoltre verificare in che misura limitare l'acquisto di abitazioni di vacanza e di unità abitative negli aparthotel da parte di persone all'estero contribuisca a sgravare il mercato immobiliare. Le modifiche saranno fatte nell'ambito dei vigenti impegni internazionali della Svizzera e quindi in particolare nell'ambito dell'ALC.

¹⁸⁰ SECO: Promozione economica e immigrazione: rapporto informativo (aggiornamento).

¹⁸¹ RS 211.412.41

Strategie e misure esistenti

Per affrontare le sfide legate all'immigrazione e all'aumento demografico esistono già o sono in fase di sviluppo numerose strategie e misure:

- *mercato del lavoro*: le misure collaterali tutelano i lavoratori dal rischio di dumping salariale e lavorativo. Per quanto riguarda il SPC, la «Strategia servizio pubblico 2030» ha fissato una serie di obiettivi vincolanti per sviluppare e adeguare tale servizio alle mutate esigenze delle persone in cerca d'impiego e dei datori di lavoro;
- *formazione e formazione continua*: con il messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione¹⁸² è stato chiesto lo stanziamento di mezzi federali per le strutture ordinarie nel settore della formazione. Negli ultimi anni, i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro hanno moltiplicato i loro sforzi per migliorare le pertinenti condizioni quadro. Gli strumenti esistenti sono mantenuti e coordinati tra loro. A seconda delle esigenze, il sistema può essere esteso o potenziato nel quadro delle strutture esistenti e delle procedure consolidate;
- *sicurezza sociale*: le revisioni del 2019 e 2022 della legge federale del 6 ottobre 2000¹⁸³ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali hanno snellito le procedure e introdotto nuovi strumenti per contrastare gli abusi (p. es.: miglior scambio di informazioni tra le autorità e introduzione delle cosiddette osservazioni in caso di fondato sospetto di abuso);
- *pianificazione del territorio*: le sfide e i rischi di una Svizzera da dieci milioni di abitanti vanno affrontati in particolare con uno sviluppo interno di alta qualità secondo quanto previsto dalla prima fase della revisione della legge del 22 giugno 1979¹⁸⁴ sulla pianificazione del territorio (LPT 1)¹⁸⁵ che, se attuata in modo coerente, non solo crea spazio residenziale e lavorativo supplementare, ma promuove anche la sostenibilità e la resilienza climatica degli insediamenti;
- *alloggi*: in febbraio 2024, i Cantoni, le Città e i Comuni insieme al settore edile e immobiliare hanno concordato un «Piano d'intervento contro la penuria di alloggi» che prevede più di trenta misure¹⁸⁶;
- *infrastrutture di trasporto*: la manutenzione e il potenziamento delle reti ferroviaria e delle strade nazionali sono previsti dai programmi strategici di sviluppo basati anche sulle stime della Confederazione relative al traffico¹⁸⁷ che tengono conto, tra le altre cose, dell'evoluzione demografica. Nel quadro del Programma Traffico d'agglomerato, la Confederazione promuove una piani-

¹⁸² Cfr. il messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2025–2028, FF 2024 900.

¹⁸³ RS 830.1

¹⁸⁴ RS 700

¹⁸⁵ ARE: Prima fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1).

¹⁸⁶ Cfr. il comunicato stampa del 13 febbraio 2024 «Piano d'intervento contro la penuria di alloggi».

¹⁸⁷ ARE: Prospettive di traffico 2050.

ficazione coerente del traffico e degli insediamenti negli agglomerati contribuendo così a gestire e a finanziare le sfide legate all'aumento del traffico e dell'urbanizzazione;

- *energia*: le basi della politica energetica tengono conto dell'evoluzione demografica. Le revisioni della legge federale del 30 settembre 2016¹⁸⁸ sull'energia e della legge del 23 marzo 2007¹⁸⁹ sull'approvvigionamento elettrico, entrate in vigore il 1° gennaio 2025, hanno sviluppato ampiamente l'attuale strategia energetica 2050¹⁹⁰;
- *ambiente*: per ridurre efficacemente la pressione sulle risorse naturali, vanno prese misure adeguate, a prescindere dalla crescita demografica. Tali misure comprendono: la promozione di una crescita economica sostenibile, una produzione e dei consumi rispettosi delle risorse nonché un'equa ripartizione degli oneri ambientali. Nell'ambito delle emissioni dei gas serra, vanno citate in particolare le misure previste nella legge federale del 23 dicembre 2011¹⁹¹ sulla riduzione delle emissioni di CO₂ e nella legge federale del 30 settembre 2022¹⁹² sugli obiettivi in materia di protezione del clima, l'innovazione e il rafforzamento della sicurezza energetica. Il Parlamento ha inoltre adottato una revisione della legge federale del 7 ottobre 1983¹⁹³ sulla protezione dell'ambiente volta a rafforzare l'economia circolare, mentre altri obiettivi e misure per la promozione del paesaggio, della biodiversità e del suolo sono attuati con il Piano d'azione Biodiversità;
- *sanità*: la strategia Salute2030¹⁹⁴ fissa nuove priorità in materia. Al riguardo, il Consiglio federale ha annoverato tra i suoi obiettivi principali un'assistenza sanitaria finanziariamente sostenibile e ha già definito diversi obiettivi e misure per ridurre i costi sanitari di varie centinaia di milioni di franchi l'anno. Inoltre, è in corso l'attuazione dell'iniziativa popolare federale «Per cure infermieristiche forti (Iniziativa sulle cure infermieristiche)» accettata dal Popolo e dai Cantoni;
- *sicurezza interna*: la lotta alla criminalità compete anzitutto ai Cantoni. A livello federale, vanno citati i piani d'azione contro la radicalizzazione e la tratta di esseri umani nonché la possibilità di disporre un'espulsione e un divieto d'entrata per garantire la sicurezza interna ed esterna della Svizzera;
- *agricoltura*: in un rapporto sul futuro orientamento della politica agricola (Proiezione 2050)¹⁹⁵, il Consiglio federale si è prefissato di mantenere almeno al 50 per cento il grado di autoapprovvigionamento netto in derrate alimentari, a prescindere dall'aumento demografico e di ridurre nel contempo l'impronta

188 RS **730.0**

189 RS **734.7**

190 UFE: Strategia energetica 2050.

191 RS **641.71**

192 RS **814.310**

193 RS **814.01**

194 UFSP: Salute2030.

195 Cfr. il rapporto del Consiglio federale sul futuro orientamento della politica agricola.

ecologica. Sulla base di questo rapporto, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di presentare, entro il 2027, un messaggio per il periodo successivo al 2030 corredato di misure concrete;

- *sviluppo sostenibile*: nella sua Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030 (SSS 2030)¹⁹⁶, il Consiglio federale stabilisce le priorità per l'attuazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile in Svizzera. La strategia prevede tre temi prioritari: consumo e produzione sostenibili; clima, energia e biodiversità; pari opportunità e coesione sociale. Attuata dall'intera Amministrazione federale mediante le politiche settoriali dei singoli uffici, la SSS 2030 è accompagnata da piani d'azione contenenti misure complementari per affrontare le varie sfide poste da tale sviluppo.

Stabilizzazione e sviluppo della via bilaterale

Il Consiglio federale intende stabilizzare e sviluppare la via bilaterale con l'UE. Assicurare relazioni stabili e prevedibili con l'UE, e in particolare con gli Stati limitrofi, rappresenta una necessità strategica in un contesto segnato da instabilità geopolitica e crisi mondiali. Per garantire sicurezza e prosperità in Svizzera è imprescindibile sviluppare gli scambi commerciali, cooperare sul piano scientifico e gestire in comune le sfide attuali. Da circa 25 anni, la via bilaterale contribuisce in larga misura al successo del nostro Paese. È dunque fondamentale proseguire in questa direzione sulla base di relazioni serene e chiare dal punto di vista giuridico.

Dopo aver scartato la soluzione dell'«accordo quadro» nel 2021, il Consiglio federale ha deciso di proseguire la via bilaterale come fatto fino ad allora, puntando su una partecipazione settoriale al mercato interno dell'UE. Il 23 febbraio 2022 ha quindi deciso l'orientamento del pacchetto negoziale optando per un approccio verticale al fine di integrare gli elementi istituzionali e gli aiuti di Stato, settore per settore, nei singoli accordi sul mercato interno. Nel contempo, l'Esecutivo ha voluto concludere nuovi accordi nei settori dell'energia elettrica, della sicurezza alimentare e della sanità. Ha inoltre previsto accordi di associazione nei settori della ricerca e della formazione e si è dichiarato disposto a esaminare la possibilità di rendere costante il contributo svizzero alla coesione nell'UE nel quadro del pacchetto negoziale¹⁹⁷.

L'8 marzo 2024 il Consiglio federale ha approvato un mandato negoziale¹⁹⁸ con l'UE sulla stabilizzazione e lo sviluppo delle relazioni bilaterali con l'intento di armonizzare le disposizioni sull'immigrazione, contenute nel campo d'applicazione dell'ALC, con il diritto unionale pertinente tenendo conto delle specificità svizzere.

Il 20 dicembre 2024, il Consiglio federale ha preso atto della conclusione materiale dei negoziati con l'UE constatando che gli obiettivi definiti nel mandato negoziale erano stati raggiunti in tutti i settori interessati. I risultati positivi dei negoziati sono

¹⁹⁶ ARE: Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030.

¹⁹⁷ Cfr. il comunicato stampa del 25 febbraio 2022 «Relazioni Svizzera-UE: il Consiglio federale fissa i cardini del pacchetto negoziale».

¹⁹⁸ Cfr. il comunicato stampa dell'8 marzo 2024 «Relazioni Svizzera-UE: il Consiglio federale approva il mandato negoziale definitivo».

in linea con gli interessi della Svizzera e spianano la strada per le prossime tappe dell'attuazione della strategia «a pacchetto»¹⁹⁹.

Anche nel settore della libera circolazione delle persone, gli obiettivi della negoziazione sono stati raggiunti: mantenere l'orientamento dell'immigrazione verso l'attività economica, limitare le conseguenze per i sistemi di aiuto sociale dotandosi di mezzi efficaci per combattere gli abusi e rispettare la Costituzione federale per quanto riguarda l'espulsione penale. Inoltre, la Svizzera potrà garantire a lungo termine le condizioni salariali e lavorative del personale distaccato, mantenendo l'attuale livello di protezione. Infine è stata precisata la clausola di salvaguardia prevista nell'articolo 14 capoverso 2 ALC.

Di conseguenza, la Svizzera potrà attivare autonomamente la clausola di salvaguardia nel momento in cui l'applicazione dell'ALC comporti serie difficoltà economiche o sociali. Se il Comitato misto non raggiungesse l'unanimità circa le misure di protezione adeguate, grazie alla clausola di salvaguardia negoziata, la Svizzera potrà rivolgersi a un tribunale arbitrale senza il consenso dell'UE. Tale tribunale stabilirà esclusivamente se sussistono serie difficoltà economiche. In caso affermativo, la Svizzera potrà adottare autonomamente misure di protezione; se queste ultime creano uno squilibrio, l'UE potrà a sua volta disporre misure di compensazione nell'ambito dell'ALC. La Svizzera potrà adottare misure di protezione anche nel caso in cui il tribunale arbitrale ritenga che non sussistano serie difficoltà economiche, ma a questo punto dovrà attendersi che l'UE avvii una procedura di risoluzione delle controversie per presunta violazione dell'ALC e adotti misure di compensazione in uno degli accordi sul mercato interno (esclusa la parte dell'accordo agricolo).

In questo modo, se l'immigrazione e la conseguente crescita demografica comportassero serie difficoltà d'ordine economico o sociale, si potrebbe attivare, in situazioni specifiche, la clausola di salvaguardia concreta e adottare misure provvisorie adeguate.

6 Conclusioni

L'iniziativa esige la denuncia dell'ALC se la popolazione non può essere limitata a dieci milioni di abitanti. Se accettata, comporterebbe un riassetto globale della politica migratoria con ampie ripercussioni sulle relazioni bilaterali della Svizzera con l'UE e questo in un momento in cui la conclusione materiale dei negoziati con l'UE permette di stabilizzare e sviluppare la via bilaterale. Negoziare determinate eccezioni per garantire il mantenimento degli obiettivi dell'iniziativa nonché rinegoziare i trattati internazionali in materia di diritti umani sono opzioni irrealistiche e comprometterebbero la credibilità della Svizzera a livello internazionale. Come parte del dispositivo di protezione concordato, la clausola di salvaguardia negoziata con l'UE offre la possibilità di limitare l'immigrazione in determinate circostanze senza mettere in discussione l'ALC.

¹⁹⁹ Cfr. il comunicato stampa del 20 dicembre 2024 «Il Consiglio federale prende atto della conclusione materiale dei negoziati tra la Svizzera e l'UE».

L'immigrazione avviene in massima parte nel quadro dell'ALC, poiché l'economica svizzera dipende dalla manodopera straniera. Secondo il Consiglio federale la denuncia dell'ALC, il conseguente abbandono di altri accordi bilaterali con l'UE e l'estinzione di diversi trattati internazionali avrebbero un grave impatto finanziario, economico e sociale. Fissare nella Costituzione federale un rigido limite demografico limiterebbe fortemente la flessibilità necessaria a gestire le sfide future, mentre permanerebbe il fabbisogno di lavoratori stranieri riconducibile soprattutto all'evoluzione demografica.

Invece di mettere a rischio le relazioni stabili con l'UE, e quindi posti di lavoro e prosperità, il Consiglio federale intende continuare ad attenersi ai consolidati principi umanitari e in materia di politica migratoria. Consapevole delle sfide che presenta l'immigrazione, ha definito, oltre alle misure e alle strategie già in atto, ulteriori interventi mirati per tener conto dell'evoluzione demografica. Inoltre, intende ridurre l'immigrazione mediante misure appropriate nei settori dove è giuridicamente possibile e politicamente appropriato.

Il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare federale «No a una Svizzera da 10 milioni! (Iniziativa per la sostenibilità)» e propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto raccomandando loro di respingerlo.

Elenco delle abbreviazioni e dei titoli abbreviati utilizzati

a c. di	A cura di
AAD	Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (Accordo di associazione a Dublino; RS 0.142.392.68)
AAS	Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (Accordo di associazione a Schengen; RS 0.362.31)
	Accordo con il Liechten-Accordo del 3 dicembre 2008 tra il Consiglio federale svizzero e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione di polizia nell'area di confine (RS 0.360.514.23)
	Accordo con il Liechten-Accordo del 3 dicembre 2008 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto e di entrata visto e di entrata (RS 0.360.514.22)
	Accordo con il Liechten-Accordo del 3 dicembre 2008 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di soggiorno (RS 0.360.514.21)
	Accordo con il Regno Unito sui diritti acquisiti del 25 febbraio 2019 tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sui diritti dei cittadini in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea e dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.113.672)
	Accordo con il Regno Unito temporaneo del 14 dicembre 2020 tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord sulla mobilità dei prestatori di servizi (RS 0.946.293.671.2)
Accordo quadro con il Liechtenstein	l'Accordo quadro del 3 dicembre 2008 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine (RS 0.360.514.2)
AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AELS	Associazione europea di libero scambio
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati

	membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CaF	Cancelleria federale
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDPE	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione
CEDAW	Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108)
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo; RS 0.101)
CFA	Centro federale d'asilo
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
CIP-S	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati
Convenzione AELS	Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (RS 0.632.31)
Convenzione antitortura	Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105)
Convenzione contro la sparizione forzata	laConvenzione internazionale del 20 dicembre 2006 per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (RS 0.103.3)
Convenzione di Istanbul	Convenzione del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (RS 0.311.35)
Convenzione di Vienna	Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111)
Convenzione intesa a ridurre il numero dei casi di apolidia	Convenzione del 13 settembre 1973 intesa a ridurre il numero dei casi di apolidia (RS 0.141.0).
Convenzione ONU con- la discriminazione razziale	Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (RS 0.104)
Convenzione sui diritti del fanciullo	Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107)
Convenzione sui rifugiati	Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RS 0.142.30)
Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani	Convenzione del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani (RS 0.311.543)

Convenzione sulle relazioni consolari	Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (RS 0.191.02)
Convenzione sulle relazioni diplomatiche	Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RS 0.191.01)
Convenzione sullo status degli apolidi	Convenzione del 28 settembre 1954 sullo status degli apolidi (RS 0.142.40)
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ed.	Edizione
EKF	Commissione federale per le questioni femminili
ESPOP	Statistica dello stato annuale della popolazione (1981-2010), UST
GATS	Accordo generale sugli scambi di servizi (all. 1.B dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio; RS 0.632.20)
LAEL	Legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (RS 734.7)
LAFE	Legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RS 211.412.41)
LArRA	Legge del 23 giugno 2006 sull'armonizzazione dei registri (RS 431.02)
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
Legge sul CO ₂	Legge federale sul CO ₂ del 23 dicembre 2011 (RS 641.71)
LEne	Legge federale sull'energia del 30 settembre 2016 (RS 730.0)
LOcli	Legge federale del 30 settembre 2022 sugli obiettivi in materia di protezione del clima, l'innovazione e il rafforzamento della sicurezza energetica (RS 814.310)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LPamb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01)
LParl	Legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002 (SR 171.10)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)

LPT	Legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700)
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
OASA	Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
Ordinanza sul censimento	Ordinanza del 19 dicembre 2008 sul censimento (RS 431.112.1)
Patto globale ONU sulla migrazione	Patto globale del 19 dicembre 2018 per una migrazione sicura, ordinata e regolare
Patto ONU I	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (RS 0.103.1)
Patto ONU II	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2)
PETRA	Statistica della popolazione residente permanente straniera (1991-2009), UST
PIL	Prodotto interno lordo
Professioni MINT	Professioni nei settori delle scienze matematiche, informatiche, naturali e tecniche
Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sui rifugiati	Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo statuto dei rifugiati (RS 0.142.301)
Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura	Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002 alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105.1)
Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo	Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011 alla Convenzione sui diritti del fanciullo che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni (RS 0.107.3)
Protocollo facoltativo alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna	Protocollo facoltativo del 6 ottobre 1999 alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108.1)
Regolamento Dublino III	Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31
SECO	Segreteria di Stato dell'economia

SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SPC	Servizio pubblico di collocamento
STATPOP	Statistica della popolazione e delle economie domestiche, UST
TF	Tribunale federale
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UST	Ufficio federale di statistica

Bibliografia

Achermann Alberto, Caroni Martina, *Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz*, Peter Uebersax, Beat Rudin, Thomas Hugi Yar, Thomas Geiser, Luzia Vetterli (a c. di), 3^a ed., Basilea 2022.

Chiariello Elisabeth, *Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen*, LeGes 31 2/2020.
Ehrenzeller Bernhard, Gertsch Gabriel, *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 4^a ed., 2023, ad art. 139 Cost.

Errass Christoph, Hettich Peter, *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 4^a ed., 2023, ad art. 73 Cost.

Favre Sandro, Föllmi Reto, Zweimüller Josef, *Migration und Sozialversicherungen, Eine Betrachtung der 1. Säule und der Familienzulagen*, Beiträge zur sozialen Sicherheit Forschungsbericht 06/23, UFAS, Berna 2023.

Gonin Luc, *Art. 15 CEDH, Dérogation en cas d'urgence*, Luc Gonin, Olivier Bigler, *Convention européenne des droits de l'Homme*, Berna, Parigi, 2018, pag. 725-739.

Haefliger Arthur, Schürmann Frank, *die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, 3^a ed., Berna 2023.

Kraege Caroline, Maurer Tiffany, *Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz*, Peter Uebersax, Beat Rudin, Thomas Hugi Yar, Thomas Geiser, Luzia Vetterli (a c. di), 3^a ed., Basilea 2022.

Malinverni Giorgio, Hottelier Michel, Hertig Randall Maya, Flückiger Alexandre, *Droit constitutionnel suisse, Volume II : Les droits fondamentaux*, 4^a ed., Berna, 2021.

Morel Reto, Vallender Klaus A., Hettich Peter, *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 4^a ed., 2023, ad art. 74 Cost.

Schläppi Erika, CEDAW, *Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, Erika Schläppi, Silvia Ulrich, Judith Wytenbach (a c. di), Berna 2015, art. 2, Umsetzung Schweiz.

Schläppi Erika, Ulrich Silvia, Wytenbach Judith, *CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung*

der Frau, Erika Schläppi, Silvia Ulrich, Judith Wyttenbach (a c. di), Berna 2015, parte 1, Das Übereinkommen.

Schweizer Rainer J., Aussenpolitische und völkerrechtliche Verantwortung der Schweiz, in: Schengen und Dublin in der Praxis, in der EU, in der Schweiz, mit einem Blick auf 70 Jahre Flüchtlingskonvention, Stephan Breitenmoser, Peter Uebersax, Peter Hilpold (a c. di), Zurigo, San Gallo 2023.

Tobler Christa, Schutzklauseln in der Personenfreizügigkeit mit der EU, Jusletter del 16 febbraio 2015.

Voelcker Franziska Marie, Schutzklauseln als Grenzpunkte internationaler Integration, Ein Beitrag zur Integrationsfunktion des Rechts, Università di Costanza, Dissertation 2019.

Wyss Karl-Marc, Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg: Phänomen, Grundsätze und Gefahren, LeGes 30 (2019) 3, pag. 1–44.

Ziegler Andreas R., Introduction au droit international public, 4^a ed., Berna 2020

Zink Nadja, Der Anwendungsbereich des AIG und sein Verhältnis zu anderen Erlassen, recht 1/2014, pag. 21–28.

Indice dei materiali

Decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare del 25 settembre 2005 (Estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE e revisione delle misure collaterali), FF 2005 6157.

Materiali relativi al rapporto sul pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale (materiali relativi al rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione del 28 ottobre 2011 «Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale» all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati).

Messaggio sul Comitato ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (messaggio del 29 agosto 2001 concernente il riconoscimento della competenza del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale [CERD] di ricevere e esaminare comunicazioni conformemente all'articolo 14 della Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, FF 2001 5307).

Messaggio sul Patto globale ONU sulla migrazione (messaggio del 3 febbraio 2021 concernente il Patto globale ONU sulla migrazione, FF 2021 359).

Messaggio sull'adesione alla Convenzione sui diritti del fanciullo (messaggio del 29 giugno 1994 concernente l'adesione della Svizzera alla Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, FF 1994 V 1).

Messaggio sull'approvazione della Convenzione ONU contro la sparizione forzata (messaggio del 29 novembre 2013 concernente l'approvazione della Convenzione per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata e la sua attuazione, FF 2014 417).

Messaggio sull'approvazione della convenzione sullo statuto degli apolidi (messaggio del Consiglio federale dell'11 agosto 1971 all'Assemblea federale a sostegno di un progetto di decreto che approva la convenzione sullo statuto degli apolidi, FF 1971 II 181).

Messaggio sull'iniziativa biodiversità (messaggio del 4 marzo 2022 concernente l'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio [Iniziativa biodiversità]» e il controprogetto indiretto [Revisione della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio], FF 2022 737).

Messaggio sull'iniziativa per l'attuazione (messaggio del 20 novembre 2013 concernente l'iniziativa popolare «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)», FF 2013 8139)

Messaggio sull'iniziativa per l'autodeterminazione (messaggio del 5 luglio 2017 concernente l'iniziativa popolare «Il diritto svizzero anziché giudici stranieri [Iniziativa per l'autodeterminazione]», FF 2017 4617).

Messaggio sull'iniziativa per la limitazione (messaggio del 7 giugno 2019 concernente l'iniziativa popolare «Per un'immigrazione moderata [Iniziativa per la limitazione]», FF 2019 4177).

Messaggio sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» (messaggio del 7 dicembre 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275).

Messaggio sull'iniziativa popolare «contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» (messaggio del 29 ottobre 2008 concernente l'iniziativa popolare «contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio», FF 2008 7613).

Messaggio sull'iniziativa popolare «Per imprese responsabili» (messaggio del 15 settembre 2017 concernente l'iniziativa popolare «Per imprese responsabili – a tutela dell'essere umano e dell'ambiente», FF 2017 5405 n. 2.5).

Messaggio sull'iniziativa popolare «Sì alla medicina di famiglia» (messaggio del 16 settembre 2011 concernente l'iniziativa popolare «Sì alla medicina di famiglia», FF 2011 6713).

Messaggio sull'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione» (messaggio del 23 ottobre 2013 concernente l'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita», FF 2013 7455).

Messaggio sulla Convenzione della CISC intesa a ridurre il numero dei casi di apolidia (messaggio del 26 agosto 1987 su l'approvazione della Convenzione della Commissione internazionale dello Stato Civile [CISC] intesa a ridurre il numero dei casi di apolidia, FF 1987 III 299).

Messaggio sulla lotta contro la tratta di esseri umani (messaggio del 17 novembre 2010 concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e la legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni, FF 2011 1).

Messaggio sulla modifica della legge sull'asilo (messaggio del 4 settembre 2002 relativo alla modifica della legge sull'asilo, alla modifica della legge federale sull'assicurazione malattie e alla modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, FF 2002 6087).

Messaggio sulla regolazione dell'immigrazione (messaggio del 4 marzo 2016 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri [Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione], FF 2016 2621).

Messaggio sulla revisione del diritto di cittadinanza nella Costituzione federale (messaggio del 7 aprile 1982 sulla revisione del diritto di cittadinanza nella Costituzione federale, FF 1982 II 125).

Messaggio sulla revisione della Costituzione federale (messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1).

Messaggio sulla revisione della legge sulla cittadinanza (messaggio del 21 novembre 2001 relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza, FF 2002 1736).

Messaggio sulla revisione totale della legge sulla cittadinanza (messaggio del 4 marzo 2011 concernente la revisione totale della legge federale sulla cittadinanza svizzera [Legge sulla cittadinanza, LCit], FF 2011 2567).

Parere del Consiglio federale in merito al rapporto della CIP-N sulla prassi dei casi di rigore secondo l'articolo 50 LStrI in caso di violenza nel matrimonio (parere del Consiglio federale del 29 novembre 2023 in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 12 ottobre 2023 sull'iniziativa parlamentare 21.504 Garantire la prassi dei casi di rigore secondo l'articolo 50 LStrI in caso di violenza nel matrimonio, FF 2023 2851).

Quarto rapporto della Svizzera sull'attuazione del Patto ONU I (Vierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte [UNO-Pakt I], non disponibile in italiano).

Rapporto complementare del Consiglio federale sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale (rapporto complementare del Consiglio federale del 30 marzo 2011 al rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale, FF 2011 3299).

Rapporto del Consiglio federale relativo alla panoramica sulla promozione del potenziale di manodopera residente in Svizzera (rapporto del Consiglio federale del 15 marzo 2024 «Panoramica sulla promozione del potenziale di manodopera residente in Svizzera [attuazione dell'art. 121a Cost.]»).

Rapporto del Consiglio federale sui 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU (rapporto del Consiglio federale del 19 novembre 2014 «Esperienze e prospettive a 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU» in adempimento del postulato Stöckli 13.4187, FF 2015 355).

Rapporto del Consiglio federale sui partenariati migratori (rapporto del Consiglio federale del giugno 2015 «Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation» in adempimento del postulato 12.3858, non disponibile in italiano).

Rapporto del Consiglio federale sul diritto del fanciullo a essere sentito (rapporto del Consiglio federale del 2 settembre 2020 «Das Recht des Kindes auf Anhörung, Bilanz der Umsetzung von Artikel 12 der Kinderrechtskonvention in der Schweiz» in adempimento del postulato 14.3382, non disponibile in italiano).

Rapporto del Consiglio federale sul futuro orientamento della politica agricola (rapporto del Consiglio federale del 22 giugno 2022 in adempimento dei postulati 20.3931 della CET-S del 20 agosto 2020 e 21.3015 della CET-N del 2 febbraio 2021).

Rapporto del Consiglio federale sull'attualità e l'importanza della Convenzione sullo statuto dei rifugiati (rapporto del Consiglio federale del 23 giugno 2021 «Aktualität und Bedeutung der Flüchtlingskonvention von 1951» in adempimento del postulato 18.3930, non disponibile in italiano).

Rapporto del Consiglio federale sulla consultazione e il coinvolgimento del Parlamento nel settore della soft law (rapporto del Consiglio federale del 26 giugno 2019 «Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della soft law» in adempimento del postulato 18.4104).

Rapporto del Consiglio federale sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale (rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 in adempimento dei postulati 07.3764 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 16 ottobre 2007 e 08.3765 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 20 novembre 2008, FF 2010 2015).

Rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze dell'associazione a Schengen (rapporto del Consiglio federale del 21 febbraio 2018 «Conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen» in adempimento del postulato 15.3896 del Gruppo socialista).

Rapporto del Consiglio federale sulle misure per colmare le lacune nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo (rapporto del Consiglio federale del 19 dicembre 2018 in seguito alle raccomandazioni del Comitato ONU per i diritti del fanciullo alla Svizzera del 4 febbraio 2015: Misure per colmare le lacune nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo).

Rapporto del Consiglio federale sulle prestazioni di aiuto sociale per immigrati provenienti da Paesi terzi (rapporto del Consiglio federale del giugno 2019 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» in adempimento del postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati 17.3260 del 30 marzo 2017, non disponibile in italiano).

Rapporto del Consiglio federale sullo stralcio della mozione Regazzi (rapporto del Consiglio federale del 4 maggio 2022 sullo stralcio della mozione Regazzi 16.3982 «Espulsione di terroristi verso i loro paesi di origine, sicuri o meno», FF 2022 1229).

Rapporto della CIP-N sulla prassi dei casi di rigore secondo l'articolo 50 LStrI in caso di violenza nel matrimonio (rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 12 ottobre 2023 sull'iniziativa parlamentare 21.504 Garantire la prassi dei casi di rigore secondo l'articolo 50 LStrI in caso di violenza nel matrimonio, FF 2023 2418).

Rapporto della DDIP sulle conseguenze degli articoli 121a e 197 numero 9 (rapporto del 26 maggio 2014 «Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a

und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz», non disponibile in italiano).

Rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione ONU contro la sparizione forzata (Bericht der Schweiz vom 19. Dezember 2018 zur nationalen Umsetzung des Internationalen Übereinkommens von 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, zu Händen des Ausschusses über das Verschwindenlassen gemäss Artikel 29 des Internationalen Übereinkommens von 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, non disponibile in italiano).

Sitografia

ARE: Prima fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1); www.aren.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Diritto pianificatorio > Revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) > Revisione LPT 1 (stato: 3.2.2025)

ARE: Prospettive di traffico 2050; www.aren.admin.ch > Mobilità > Basi e dati > Prospettive di traffico 2050 (stato: 28.11.2024).

ARE: Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030; www.aren.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia e rapporti (stato: 10.10.2024).

CaF: Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione: Limitazione delle prestazioni di aiuto sociale versate a stranieri provenienti da Paesi terzi; www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DFGP (stato: 5.7.2024).

CaF: Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (facilitazione dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente, considerazione del centro degli interessi e accessi ai sistemi d'informazione); www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DFGP (stato: 4.7.2024).

CFQF: L'applicazione della CEDAW in Svizzera (Anwendbarkeit des UN-Frauenrechtsübereinkommens, non disponibile in italiano); www.ekf.admin.ch > Publikationen > CEDAW-Leitfaden für die Rechtspraxis > 3 Die Anwendung von CEDAW in der Schweiz (stato: 1.12.2024).

Comunicato stampa del 13 febbraio 2024 «Piano d'intervento contro la penuria di alloggi»; www.ufab.admin.ch > L'UFAB > Comunicati stampa (stato: 10.10.2024).

Comunicato stampa del 15 maggio 2019 «Il Consiglio federale rafforza la promozione del potenziale di manodopera residente»; www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa (stato: 31.1.2025).

Comunicato stampa del 20 dicembre 2024 «Il Consiglio federale prende atto della conclusione materiale dei negoziati tra la Svizzera e l'UE»; www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa (stato: 17.1.2025).

Comunicato stampa del 25 febbraio 2022 «Relazioni Svizzera-UE: il Consiglio federale fissa i cardini del pacchetto negoziale»; www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa (stato: 3.2.2025).

Comunicato stampa del 28 agosto 2024 «Il Consiglio federale si esprime in merito alla sentenza della Corte EDU sulla protezione del clima»; www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa (stato: 29.8.2024).

Comunicato stampa del 4 aprile 2024 «In Svizzera crescita demografica sostenuta nel 2023»; www.ust.admin.ch > Statistiche (stato: 26.9.2024).

Comunicato stampa dell'8 marzo 2024 «Relazioni Svizzera-UE: il Consiglio federale approva il mandato negoziale definitivo»; www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa (stato: 25.9.2024).

Consiglio dell'UE: Risultati dei lavori concernenti le conclusioni del Consiglio su un mercato unico esteso omogeneo e sulle relazioni dell'UE con i paesi dell'Europa occidentale non appartenenti all'UE; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16583-2014-INIT/it/pdf> (stato: 3.12.2024).

DFAE: Guida alla prassi in materia di trattati internazionali; www.dfae.admin.ch > DFAE > Pubblicazioni (stato: 5.7.2024).

DFAE: Statistica sulle svizzere e sugli svizzeri all'estero; www.dfae.admin.ch > Vivere e lavorare all'estero > Cittadine svizzere e cittadini svizzeri all'estero > Comunità delle svizzere e degli svizzeri all'estero > Statistica sulle svizzere e sugli svizzeri all'estero (stato: 29.11.2024).

DFAE: Elenco delle organizzazioni con cui la Svizzera ha concluso un accordo relativo a privilegi, immunità e facilitazioni (Liste der Organisationen, mit denen die Schweiz ein Abkommen betreffend Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen abgeschlossen hat, non disponibile in italiano); https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/DV-liste-abkommen-org_DE_FR_EN.pdf (stato: 19.3.2024).

Rapporto SECO: Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I; www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Economia esterna > Relazioni con l'UE (stato: 29.8.2024).

SECO: 18° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE; www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Libera circolazione delle persone e relazioni di lavoro > Rapporti dell'Osservatorio – Répercussions de la libre circulation des personnes (stato: 12.9.2024).

SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE; www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Libera circolazione delle persone e relazioni di lavoro > Rapporti dell'Osservatorio – Répercussions de la libre circulation des personnes (stato: 12.9.2024).

SECO: Promozione economica e immigrazione: rapporto informativo (aggiornamento) (Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht [Aktualisierung], non disponibile in italiano); www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Standortförderung > Studien (stato: 04.02.2025).

SECO: Tendenze congiunturali primavera 2024 (Konjunkturtendenzen Frühjahr 2024, non disponibile in italiano); www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > «Konjunkturtendenzen» > Frühjahr 2024 (stato: 20.12.2024).

SEM: Commento alla statistica sull'asilo 2023 (Kommentierte Asylstatistik 2023, non disponibile in italiano); www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik > Archiv ab 1994 > 2023 (stato: 11.10.2024).

SEM: Commento alla statistica sull'asilo 2024 (Kommentierte Asylstatistik 2024, non disponibile in italiano); www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik (stato: 15.2.2025).

SEM: Statistica annuale sull'immigrazione 2023 (Jahresstatistik Zuwanderung 2023, non disponibile in italiano); www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Ausländerstatistik (stato: 1.11.2024).

Dialogo strategico 21: Barometro delle opportunità 2024; www.strategiedialog21.ch > Chancenbarometer (non disponibile in italiano, stato: 4.12.2024)

Studio di BAK economics Basilea di novembre 2015 sull'impatto a medio e lungo termine di un abbandono dei Bilaterali I sull'economia svizzera (Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft, non disponibile in italiano); www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Economia esterna > Relazioni con l'UE (stato: 29.8.2024).

Studio Ecoplan del 1° giugno 2017 sull'impatto economico di un abbandono dell'associazione a Schengen da parte della Svizzera (Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz, non disponibile in italiano); www.dfae.admin.ch > Politica estera > Svizzera e Europa > Politica europea della Svizzera > Rapporti > Schengen/Dublinko (stato: 29.8.2024).

Studio Ecoplan del 12 novembre 2015 sull'impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I, analisi con un modello multi-Paese di equilibrio (Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I, Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell, non disponibile in italiano); www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Economia esterna > Relazioni con l'UE (stato: 29.8.2024).

Studio SECO: Impatto economico di un abbandono dei Bilaterali I; www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Economia esterna > Relazioni con l'UE (stato: 29.8.2024).

UFAB: Mercato dell'alloggio, Panoramica del mercato dell'alloggio III/2024, pubblicazione trimestrale; www.ufab.admin.ch > Mercato dell'alloggio > L'offerta di alloggi è regolata dall'economia di mercato > Panoramica del mercato dell'alloggio (stato: 6.11.2024).

UFAS: Assicurazioni sociali 2022, rapporto annuale conformemente all'articolo 76 LPGA; www.ufas.admin.ch > Pubblicazioni & Servizi > Rapporti e perizie > Rapporti annuali > Rapporti annuali LPGA dal 2012 (stato: 29.8.2024).

UFE: Strategia energetica 2050; www.ufe.admin.ch > Politica > Strategia energetica 2050 (stato: 10.10.2024).

UFSP: Sanità2030; www.ufsp.admin.ch > Strategia & politica > Sanità2030 (stato: 10.10.2024).

UST: Censimento federale della popolazione (1850–2000); www.ust.admin.ch > Statistiche > Popolazione > Rilevazioni (stato: 12.12.2024)

UST: Componenti dell'evoluzione; www.ust.admin.ch > Statistiche > Popolazione > Effettivo ed evoluzione (stato: 28.8.2024).

UST: Effettivo ed evoluzione; www.ust.admin.ch > Statistiche > Popolazione > Effettivo ed evoluzione (stato: 28.8.2024).

UST: Popolazione di nazionalità straniera; www.ust.admin.ch > Statistiche > Popolazione > Migrazione e integrazione (stato: 1.11.2024).

UST: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP); www.ust.admin.ch > Statistiche > Popolazione > Rilevazioni (stato: 1.11.2024).

UST: Conti nazionali (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, non disponibile in italiano); www.bfs.admin.ch > Statistiken > Volkswirtschaft (stato: 1.11.2024).

UST: Statistica annuale dello stato della popolazione (ESOP), 1981–2010 (Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP), 1981–2010), non disponibile in italiano); www.bfs.admin.ch > Statistiken > Bevölkerung > Erhebungen (stato: 1.11.2024).

UST: Statistica della popolazione straniera (PETRA), 1991–2009, (Statistik der ausländischen Bevölkerung (PETRA), 1991–2009, non disponibile in italiano); www.bfs.admin.ch > Statistiken > Bevölkerung > Erhebungen (stato: 1.11.2024).

Allegato 1

Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nel messaggio

Citazione, posizione	Fonte, derivazione, ipotesi	Ultimo aggi- ornamento	Osservazioni
N. 2.2.1 Evoluzione dell'immigrazione	SIMIC UST: Conti nazionali SECO: 18° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Sviz-2022 zera e l'UE SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Sviz-2023 zera e l'UE SEM: Commento alla statistica sull'asilo 2024	2024 2024 2025	Tutti i dati sull'immigrazione sono ripresi da SIMIC.
N. 2.2.2 Evoluzione della crescita demografica	UST: Censimento federale della popolazione (1850-2000) UST: Statistica dello stato annuale della popolazione (ESPOP), 1981-2010 UST: Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP) UST: Statistica della popolazione residente permanente straniera (PETRA), 1991-2009 UST: Scenari sull'evoluzione demografica (pubblicazione il 15 aprile 2025) DFAE: Statistica sulle svizzere e sugli svizzeri all'estero	2024 2024 2024 2025 2024	Evoluzione demografica e stato della popolazione dal 1900 al 2023: dal 1900 al 2000 censimento federale della popolazione, dal 1981 al 2010 ESPOP, dal 2011 STATPOP Evoluzione della crescita demografica e migrazioni internazionali dal 2002 al 2023: fino al 2010 PETRA ed ESPOP, dal 2011 STATPOP
N. 2.4 Effetti dell'immigrazione dall'introduzione della libera circolazione delle persone con l'UE e in seno all'AEELS	SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Sviz-2023 zera e l'UE SECO: Tendenze congiunturali primavera 2024 Favre, Föllmi, Zweimüller, <i>Migration und Sozialversicherungen. Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen</i>	2023 2023 2024	
N. 3.3.3 Accordi internazionali che favoriscono la crescita demografica	SIMIC v. all. 2	2024	Il valore medio calcolato è utilizzato come stima per gli anni successivi.
N. 4.2.1 Denuncia dell'ALC	SECO: 19° Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Sviz-2023 zera e l'UE	2023	

Citazione, posizione	Fonte, derivazione, ipotesi	Ultimo aggi-Osservazioni ornamento
N. 4.2.1 Messa a rischio dei Bilaterali I	<p>Studio di BAK economics Basilea di novem-2015 bre 2015 sull'impatto a medio e lungo termine di un abbandono dei Bilaterali I sull'economia svizzera, <i>Die mittel- und langfristigen Auswir- kungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft</i></p> <p>Studio Ecoplan del 12 novembre 2015 sull'im- patto economico di un abbandono dei Bilate-2015 rali I, analisi con un modello multi-Paese di equilibrio, <i>Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I, Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell</i></p> <p>Rapporto SECO: Impatto economico di un ab- bandono dei Bilaterali I</p>	2015
N. 4.2.1 Messa a rischio dei Bilaterali II	<p>Rapporto del Consiglio federale sulle conse-2018 guenze dell'associazione a Schengen</p> <p>Rapporto finale di Ecoplan del 1° giugno 20172017 sull'impatto economico di un abbandono dell'associazione a Schengen da parte della Svizzera, <i>Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz</i></p>	

*Allegato 2***Derivazione dei dati utilizzati nel messaggio riferibili al diritto al rispetto della vita familiare, al principio di non-refoulement e all'obbligo di proteggere le vittime della tratta di esseri umani e della violenza domestica****Concessione dell'asilo e rifugiati ammessi provvisoriamente**

- Numero di cittadini stranieri cui la Svizzera ha concesso l'asilo a titolo originario e che hanno ottenuto per la prima volta un permesso di dimora (art. 60 cpv. 1 LAsi).
- Numero di cittadini stranieri per i quali esistono motivi di esclusione dall'asilo secondo gli articoli 53 e 54 LAsi e che sono quindi stati ammessi provvisoriamente (art. 83 cpv. 8 LStrl).

Anno	Art. 60 cpv. 1 LAsi	Art. 83 cpv. 8 LStrl
2014	3300	2494
2015	3155	2534
2016	2866	1735
2017	2789	966
2018	2228	1012
2019	1548	800
2020	1892	785
2021	1590	660
2022	1386	547
2023	2201	559

(stato: 04.07.2024; *fonte*: SIMIC)

Ricongiungimento familiare

- In virtù dell'ALC, i cittadini dell'UE/AELS che hanno acquisito il diritto di soggiorno in Svizzera hanno anche il diritto di farsi raggiungere dai familiari (v. n. 2.1.3).
- Le condizioni applicabili al ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri o con cittadini stranieri titolari di un permesso di domicilio o di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora sono disciplinate agli articoli 42-52 LStrl (v. n. 3.3.2).
- In generale, il ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri è retto dall'articolo 42 LStrl. Se il cittadino svizzero ha usufruito del proprio diritto alla libera circolazione delle persone, i membri della sua famiglia possono parimenti invocare, a determinate condizioni, le disposizioni dell'ALC a prescindere dalla loro nazionalità. Ciò è il caso ove il cittadino svizzero si stabilisca in Svizzera dopo aver soggiornato in uno Stato UE/AELS. È tuttavia necessario che i legami familiari determinanti tra il cittadino svizzero e i membri della famiglia in questione sussistano o siano perlomeno consolidati già nello Stato UE/AELS ospite.

Anno	Ricongiungimento familiare con cittadini stranieri			Ricongiungimento Totale familiare con cittadini svizzeri	
	Base LStrl	Base ALC	Totale		
2014	8547	28 479	37 026	8690	45 716
2015	8779	28 799	37 578	9017	46 595
2016	8745	27 017	35 762	9047	44 836
2017	8288	25 656	33 944	8471	42 415
2018	8275	25 949	34 224	8412	42 636
2019	7220	24 976	32 196	8001	40 197
2020	6372	24 738	31 110	7168	38 278
2021	8116	24 384	32 500	7554	40 054
2022	8613	27 325	35 938	7088	43 026
2023	8220	30 080	39 325	6956	46 281

(stato: 31.10.2024; fonte: SIMIC)

Rilascio del permesso di dimora a vittime e testimoni della tratta di esseri umani e della violenza domestica

- Numero di cittadini stranieri che ottengono per la prima volta un permesso di dimora a conclusione di un procedimento giudiziario nell'ambito di un caso di rigore (art. 30 cpv. 1 lett. e LStrl in combinato disposto con art. 36 cpv. 2 OASA).
- Numero di cittadini stranieri che ottengono per la prima volta un permesso di dimora perché vittime di violenza domestica (art. 50 cpv. 2 LStrl).

Anno	Art. 30 cpv. 1 lett. e LStrl in combinato di-Art. 50 cpv. 2 LStrl sposto con l'art. 36 cpv. 2 OASA ²⁰⁰	
2014	–	14
2015	–	86
2016	–	86
2017	–	77
2018	–	64
2019	–	15
2020	18	30
2021	22	59
2022	11	53

²⁰⁰ Cifre risultanti da un sondaggio presso i Cantoni.

Anno	Art. 30 cpv. 1 lett. e LStrI in combinato di-Art. 50 cpv. 2 LStrI sposto con l'art. 36 cpv. 2 OASA ³⁰
------	---

2023	27	44
------	----	----

(*stato: 04.07.2024; fonte: SIMIC*)

*Allegato 3***Commento agli accordi internazionali non interessati dalle misure chieste in attuazione della disposizione transitoria (art. 197 n. 15 cpv. 1 quinto periodo)***Accordi sui privilegi e le immunità e accordi di sede con organizzazioni internazionali*

La Convenzione sulle relazioni diplomatiche è stata approvata dall'Assemblea federale il 21 giugno 1963 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 24 aprile 1964. La Convenzione sulle relazioni consolari è stata approvata dall'Assemblea federale il 18 dicembre 1964 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 19 marzo 1967. Le due Convenzioni codificano il diritto internazionale consuetudinario e hanno validità universale. Disciplinano lo statuto generale delle persone interessate, che va oltre il semplice soggiorno. Si applicano anche alle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere all'estero, al loro personale e ai loro familiari. In virtù degli impegni derivanti dalle due Convenzioni, la Svizzera è in linea di principio tenuta ad autorizzare l'entrata e il soggiorno dei membri delle rappresentanze straniere (ambasciate, missioni permanenti e consolati) e dei loro familiari per la durata delle loro funzioni ufficiali. Ai cittadini stranieri contemplati dalle due Convenzioni non si applicano le condizioni d'ammissione previste dal diritto svizzero in materia di stranieri; la loro entrata e il loro soggiorno sono retti dalla legge del 22 giugno 2007²⁰¹ sullo Stato ospite²⁰².

Lo statuto delle persone che lavorano alla sede svizzera delle organizzazioni internazionali e dei loro familiari è disciplinato dai rispettivi accordi di sede²⁰³, secondo cui le organizzazioni internazionali sono libere di scegliere il proprio personale. La turnazione del personale non fa aumentare in modo significativo l'immigrazione. terminate le loro funzioni ufficiali, queste persone sono tenute a lasciare la Svizzera. Possono eventualmente richiedere un permesso di soggiorno, purché adempiano le condizioni stabilite dal diritto nazionale in materia di stranieri al momento della richiesta.

GATS e accordi di libero scambio

Il GATS, approvato dall'Assemblea federale il 16 dicembre 1994 ed entrato in vigore per la Svizzera il 1° luglio 1995, disciplina gli scambi multilaterali di servizi. Gli impegni della Svizzera nell'ambito della prestazione di servizi da parte di persone fisiche straniere riguardano esclusivamente gli impieghi temporanei di determinati collaboratori altamente qualificati di imprese controllate da stranieri, segnatamente i trasferimenti intra-aziendali di dirigenti e di specialisti altamente qualificati di imprese straniere prestatrici di servizi con sede in Svizzera per tre (max 4) anni, i viaggi d'affari (per aprire una filiale o stipulare contratti sulla prestazione di servizi) e la prestazione di servizi con contratti temporanei (massimo 3 mesi all'anno)²⁰⁴. La Svizzera ha anche

201 RS 192.12

202 Cfr. Kraege, Maurer 2022, n. 6.45.

203 DFAE: Elenco delle organizzazioni con cui la Svizzera ha concluso un accordo relativo a privilegi, immunità e facilitazioni.

204 Cfr. Achermann, Caroni 2022, n. 7.25.

concluso, nel quadro dell'AELS o bilateralmente, accordi di libero scambio che disciplinano lo scambio di servizi. Gli impegni relativi alla prestazione di servizi da parte di persone fisiche sono conformi al diritto svizzero vigente in materia di migrazione e lavoro e si limitano, alla stregua del GATS, ai soggiorni temporanei di una categoria molto ristretta di persone altamente qualificate.

Accordo con il Regno Unito sulla mobilità dei prestatori di servizi

Questo Accordo, concluso il 1° gennaio 2021, garantisce ai prestatori di servizi del Regno Unito un accesso facilitato per un massimo di 90 giorni all'anno.

Accordi di promozione e protezione degli investimenti

La Svizzera vanta oltre 100 accordi bilaterali, attualmente in vigore, concernenti la promozione e la protezione degli investimenti. A complemento del diritto nazionale dei Paesi ospitanti, questi accordi bilaterali offrono agli investitori maggiore certezza del diritto e una protezione contro i rischi politici. Quasi tutti gli accordi di promozione e protezione degli investimenti prevedono, tra le altre cose, che ciascuna parte contraente rilasci, dopo aver autorizzato un investimento sul proprio territorio e in conformità alle proprie leggi e regolamenti, tutte le autorizzazioni e i permessi necessari per le attività dei quadri dirigenti e degli esperti scelti dall'investitore.

Accordi in materia di migrazione

Accordo con il Regno Unito sui diritti acquisiti

L'Accordo con il Regno Unito sui diritti acquisiti disciplina i diritti dei cittadini britannici arrivati in Svizzera prima dell'uscita del Regno Unito dall'UE. I cittadini britannici che non hanno acquisito alcun diritto nel quadro dell'ALC e che sono arrivati in Svizzera dopo il 31 dicembre 2020 non possono far valere alcun diritto in materia di immigrazione o di migrazione economica. Ai cittadini britannici arrivati in Svizzera dopo il 1° gennaio 2021 si applica il diritto svizzero in materia di stranieri.

Accordo di associazione a Dublino (AAD)

In virtù dell'AAD, dal 12 dicembre 2008 la Svizzera partecipa a livello operativo alla cooperazione Dublino. Le norme Dublino (attualmente disciplinate nel regolamento Dublino III) definiscono quale Stato è competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata sul territorio degli Stati Dublino. Le persone che presentano in Svizzera una domanda d'asilo per la quale è competente un altro Stato Dublino sono trasferite nello Stato competente in conformità alle norme Dublino e viceversa, vale a dire le persone che presentano una domanda d'asilo in uno Stato Dublino il cui esame compete alla Svizzera sono trasferite in Svizzera. Le norme Dublino prevedono soltanto un meccanismo per determinare lo Stato competente per l'esame delle domande d'asilo senza disciplinare l'eventuale statuto di soggiorno dei richiedenti. Non essendo nella maggior parte dei casi il primo Paese in cui i richiedenti presentano domanda d'asilo, la Svizzera può trasferire più persone di quante ne debba prendere in carico da altri Stati Dublino. L'AAD tende a frenare la crescita della popolazione.

Accordi sui lavoratori frontalieri

Gli accordi sui lavoratori frontalieri conclusi dalla Svizzera con i Paesi limitrofi regolano l'esercizio dell'attività lucrativa di chi vive nella zona di frontiera di un Paese limitrofo e lavora in una zona di frontiera in Svizzera. Definiscono, tra le altre cose, le zone di frontiera e l'obbligo di tornare al proprio domicilio. Gli accordi sui lavoratori frontalieri non influiscono sull'immigrazione in Svizzera.

Partenariati in materia di migrazione

I partenariati in materia di migrazione conclusi dalla Svizzera sono dichiarazioni bilaterali d'intenti per rafforzare la cooperazione nel settore della migrazione e mirano a conciliare gli interessi di tutte le parti²⁰⁵. I partenariati in materia di migrazione non influiscono sull'immigrazione in Svizzera.

Trattati di domicilio

La maggior parte dei trattati di domicilio conclusi dalla Svizzera risale al 19° secolo. Fino alla Prima Guerra mondiale, i cittadini degli Stati con cui la Svizzera aveva concluso un simile trattato potevano stabilirsi in Svizzera senza restrizioni²⁰⁶. Da questi trattati oggi non è più possibile far derivare un diritto al rilascio di un permesso di dimora o di domicilio.

Accordi di domicilio

Gli accordi di domicilio conclusi dalla Svizzera danno ai cittadini delle parti contraenti il diritto di ottenere un permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni (deroga alla disposizione potestativa dell'art. 34 cpv. 2 LStrI). Nel periodo 2014-2023 il numero di permessi di domicilio rilasciati sulla base di questi accordi sono stati qualche migliaio. Gli accordi di domicilio non conferiscono diritti immediati in materia di immigrazione.

Accordo quadro con il Liechtenstein

L'Accordo quadro con il Liechtenstein è entrato in vigore il 19 dicembre 2011 andando ad aggiornare le normative bilaterali concernenti i cittadini di entrambi i Paesi e i cittadini stranieri in seguito all'adesione di entrambi i Paesi a Schengen/Dubliino. In attuazione di questo Accordo quadro, la Svizzera e il Liechtenstein hanno concluso un accordo sulla cooperazione in materia di soggiorno, un accordo sulla cooperazione in materia di rilascio del visto e di entrata e un accordo sulla cooperazione di polizia nell'area di confine.

Accordi di reclutamento

Gli accordi di reclutamento conclusi dalla Svizzera confermano il principio del reclutamento privato della manodopera straniera. Questi accordi regolano l'assunzione, la presa in carico delle spese di viaggio, le condizioni di stipendio e di lavoro nonché

²⁰⁵ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sui partenariati migratori, pag. 6-7 (non disponibile in italiano).

²⁰⁶ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275, in particolare n. 4.4.4.

misure d'ordine sociale. Considerato l'ALC, questi accordi non sono più così rilevanti²⁰⁷.

Accordi di riammissione e accordi sulla cooperazione in materia di migrazione

Gli accordi di riammissione conclusi dalla Svizzera con altri Paesi disciplinano la riammissione da parte del Paese d'origine. Gli accordi conclusi dalla Svizzera sulla cooperazione in materia di migrazione regolano non solo le modalità di riammissione delle persone in situazione irregolare, ma anche la cooperazione in materia di gestione della migrazione, spingendosi dunque oltre a quanto disciplinato dagli accordi di riammissione. Gli accordi di riammissione e gli accordi sulla cooperazione in materia di migrazione non sono vincolanti e non conferiscono diritti immediati in materia di immigrazione.

Accordo di associazione a Schengen (AAS)

Dal 12 dicembre 2008 la Svizzera partecipa in virtù dell'AAS alla cooperazione Schengen²⁰⁸. L'AAS garantisce alla Svizzera la partecipazione alla cooperazione Schengen, ma include l'obbligo di recepire e trasporre gli sviluppi dell'acquis di Schengen. Dalla firma dell'AAS sono stati notificati alla Svizzera 488 sviluppi dell'acquis di Schengen (stato: novembre 2024), due terzi dei quali circa hanno riguardato il settore della migrazione. I cittadini di uno Stato terzo in possesso di un visto Schengen (se tale visto è necessario) possono spostarsi liberamente all'interno dello spazio Schengen al massimo per tre mesi nell'arco di sei mesi²⁰⁹. Non dando diritto a un soggiorno superiore ai tre mesi, l'acquis di Schengen non è quindi interessato dalle misure previste dall'iniziativa.

Accordo sullo scambio di tirocinanti

Gli accordi sullo scambio di tirocinanti stipulati dalla Svizzera sono finalizzati allo scambio culturale, al perfezionamento professionale e all'acquisizione di competenze linguistiche. Ogni accordo sullo scambio di tirocinanti prevede un contingente annuale massimo per i tirocinanti provenienti dal Paese partner. Tale contingente annuale varia da 20 a 500 in funzione dell'accordo e viene fissato senza tenere conto della situazione del mercato del lavoro nel Paese ospitante. Considerate le migliori condizioni garantite dall'ALC, gli accordi sullo scambio di tirocinanti tra la Svizzera e gli Stati dell'UE/AELS non vengono più applicati, ragion per cui a essere rilevanti sono gli accordi conclusi con Paesi terzi. Circa la metà dei tirocinanti stranieri rimane in Svizzera per più di un anno, ma non oltre i 18 mesi. Nel periodo 2014-2023 i permessi rilasciati per 18 mesi o per prolungare a 18 mesi il soggiorno sono stati pari a poche centinaia²¹⁰. Dopo 18 mesi i tirocinanti devono lasciare il Paese e ne subentrano

²⁰⁷ Cfr. Achermann, Caroni 2022, n. 7.14.

²⁰⁸ Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze dell'associazione a Schengen, pag. 3.

²⁰⁹ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275, in particolare n. 4.4.8.

²¹⁰ Cfr. il messaggio sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275 n. 4.4.5; rapporto della DDIP sulle conseguenze degli articoli 121a e 197 numero 9, n. 3 lett. b.

di nuovi, ammessi entro i contingenti. Questi accordi non conferiscono diritti immediati in materia di immigrazione.

Accordi di esenzione dall'obbligo del visto e accordi di facilitazione del rilascio di visti

Per garantire uniformità nel rilascio dei visti all'interno dello spazio Schengen, la Svizzera conclude accordi di esenzione dall'obbligo del visto e accordi di facilitazione del rilascio di visti con Paesi che hanno già stipulato accordi analoghi con l'UE. Questi accordi non conferiscono un diritto di soggiorno immediato.

Convenzioni in materia di diritti umani

Convenzione sullo statuto degli apolidi

La Convenzione sullo statuto degli apolidi, approvata dall'Assemblea federale il 27 aprile 1972 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° ottobre dello stesso anno, vincola gli Stati contraenti a facilitare la naturalizzazione degli apolidi. Questa Convenzione non influisce sull'immigrazione in Svizzera.

Convenzione intesa a ridurre il numero dei casi di apolidia

La Convenzione intesa a ridurre il numero dei casi di apolidia, approvata dall'Assemblea federale il 26 settembre 1989 ed entrata in vigore per la Svizzera il 18 giugno 1992, prevede tra le varie cose che i figli nati da un padre giuridicamente apolide o rifugiato acquistino la cittadinanza della loro madre al momento della nascita²¹¹. Con la revisione della LCit del 14 dicembre 1984, in vigore dal 1° luglio 1985, i figli sono considerati cittadini svizzeri dalla nascita se almeno uno dei genitori è cittadino svizzero (art. 1 LCit)²¹². Questa Convenzione non influisce sull'immigrazione in Svizzera.

Patto ONU I

Il Patto ONU I è stato approvato dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1991 ed è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992. I diritti sanciti nel Patto riguardano l'economia (p. es. diritto al lavoro e a condizioni di lavoro giuste e favorevoli), la politica sociale (p. es. diritto alla sicurezza sociale e alla salute) e la cultura (p. es. diritto all'istruzione). Dal 2008, il Tribunale federale ha confermato la sua prassi secondo cui il Patto ONU I non conferisce diritti soggettivi direttamente invocabili, ma ha carattere meramente programmatico²¹³.

Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, approvata dall'Assemblea federale il 4 ottobre 1996 ed entrata in vigore

²¹¹ Cfr. il messaggio sulla Convenzione della CISC intesa a ridurre il numero dei casi di apolidia, FF **1987** III 299 n. 1.

²¹² Cfr. il messaggio sulla cittadinanza dei figli di padre o di madre svizzeri, FF **1984** II 153 n. 2.1.

²¹³ Cfr. il quarto rapporto della Svizzera sull'attuazione del Patto ONU I, pag. 5, 79 e 87.

per la Svizzera il 26 aprile del 1997, stabilisce espressamente la protezione delle donne dalla discriminazione, in particolare nelle situazioni di vulnerabilità²¹⁴. Il protocollo facoltativo del 6 ottobre 1999 alla Convenzione è stato approvato dall'Assemblea federale il 20 marzo 2008 ed è entrato in vigore per la Svizzera il 29 dicembre dello stesso anno. Le persone che affermano di essere vittime della violazione di un diritto enunciato nella Convenzione possono, una volta esauriti i rimedi giuridici interni, presentare una comunicazione al Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna²¹⁵. Da questa Convenzione il Tribunale federale non ha ancora fatto derivare nessun diritto direttamente applicabile²¹⁶.

²¹⁴ Cfr. Schläppi, Ulrich, Wyttenach 2015, n. 29 seg.

²¹⁵ Cfr. Schweizer 2023, pag. 83 segg.

²¹⁶ CFQF: L'applicazione della CEDAW in Svizzera.

Allegato 4

Elenco degli accordi internazionali in materia di migrazione

L'elenco riporta gli accordi al 30 novembre 2024.

Trattati di domicilio

- Cfr.: www.sem.admin.ch > Affari internazionali & ritorno > Politica migratoria estera della Svizzera > Accordi > Trattati di domicilio (stato: 2.12.2024)

Accordi di domicilio

- Cfr.: www.sem.admin.ch > Affari internazionali & ritorno > Politica migratoria estera della Svizzera > Accordi > Accordi di domicilio (stato: 2.12.2024)

Accordi di reclutamento

- Italia (RS 0.142.114.548)
- Spagna (RS 0.142.113.328)

Accordi sullo scambio di tirocinanti

- Argentina (RS 0.142.111.547)
- Australia (1991): *Arrangement concerning the exchange of trainees between Switzerland and Australia – Memorandum of Understanding between the Swiss Federal Office for Industry, Crafts and Labour and the Australian Department of Employment, Education and Training concerning the Exchange of Trainees between Switzerland and Australia*
- Austria (RS 0.142.111.637)
- Belgio (RS 0.142.111.727)
- Brasile (*questo accordo non è in vigore.*)
- Bulgaria (RS 0.142.112.147)
- Canada (RS 0.142.112.327)
- Cile (RS 0.142.112.457)
- Danimarca (RS 0.142.113.147)
- Filippine (RS 0.142.116.457)
- Finlandia (RS 0.142.113.457)
- Francia (RS 0.142.113.497)
- Giappone (RS 0.142.114.637)
- Indonesia (RS 0.142.114.277)
- Irlanda (RS 0.142.114.417)
- Italia (RS 0.142.114.544)

- Lussemburgo (RS 0.142.115.187)
- Monaco (RS 0.142.115.677)
- Norvegia (RS 0.142.115.987)
- Nuova Zelanda (RS 0.142.116.147)
- Paesi Bassi (RS 0.142.116.367)
- Polonia (RS 0.142.116.497)
- Portogallo (RS 0.142.116.547)
- Repubblica Ceca (RS 0.142.117.437)
- Romania (RS 0.142.116.637)
- Russia (RS 0.142.116.657)
- Slovacchia (RS 0.142.116.907)
- Spagna (RS 0.142.113.327)
- Stati Uniti (*scambio di lettere; non pubblicato*)
- Sudafrica (RS 0.142.111.187)
- Svezia (RS 0.142.117.147)
- Tunisia (RS 0.142.117.587)
- Ucraina (RS 0.142.117.677)
- Ungheria (RS 0.142.114.187)

Partenariati in materia di migrazione

- Cfr.: www.sem.admin.ch > Affari internazionali & ritorno > Politica migratoria estera della Svizzera > Accordi > Partenariati in materia di migrazione (stato: 2.12.2024)

Accordi in materia di migrazione

- Cfr.: www.sem.admin.ch > Affari internazionali & ritorno > Politica migratoria estera della Svizzera > Accordi > Cooperazione in materia di migrazione (stato: 2.12.2024)

Accordi relativi ai frontalieri

- Austria (RS 0.631.256.916.33)
- Francia (RS 0.631.256.934.91 e RS 0.142.113.498)
- Germania (RS 0.631.256.913.631)
- Italia (RS 0.642.045.43)

Accordi sull'esenzione dall'obbligo del visto per i titolari di un passaporto diplomatico

- Cfr.: www.sem.admin.ch > Affari internazionali & ritorno > Politica migratoria estera della Svizzera > Accordi > Esenzione dall'obbligo del visto per i titolari di un passaporto diplomatico (stato: 2.12.2024)

Accordi sull'esenzione dall'obbligo del visto per passaporti ordinari

- Cfr.: www.sem.admin.ch > Affari internazionali & ritorno > Politica migratoria estera della Svizzera > Accordi > Esenzione dall'obbligo del visto per passaporti ordinari (stato: 2.12.2024)

Accordi sulla facilitazione del rilascio di visti

- Cfr.: www.sem.admin.ch > Affari internazionali & ritorno > Politica migratoria estera della Svizzera > Accordi > Facilitazione del rilascio di visti (stato: 2.12.2024)

Accordi di riammissione

- Cfr.: www.sem.admin.ch > Affari internazionali & ritorno > Politica migratoria estera della Svizzera > Accordi > Accordi di riammissione (stato: 2.12.2024)

Convenzioni bilaterali Dublino

- Austria (RS 0.142.392.681.163)
- Francia (RS 0.142.392.681.349)
- Liechtenstein (RS 0.142.395.141.1)

Altri accordi

- Accordo con il Regno Unito sui diritti acquisiti (RS 0.142.113.67)