

Rapporto esplicativo

Ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS) Modifica della chiave di ripartizione e liberazione dei contingenti per il periodo dal 1° novembre 2006 al 31 ottobre 2007

Indice

A. Modifica della chiave di ripartizione

1. Introduzione
2. Scopo della revisione della chiave di ripartizione
 - 2.1 Le vecchie chiavi di ripartizione
 - 2.2 Sviluppi
 - 2.3 Uso più efficiente dei contingenti massimi
 - 2.4 Sicurezza di pianificazione per i Cantoni
 - 2.5 Riserva federale
3. La nuova chiave di ripartizione OLS
 - 3.1 Una chiave di ripartizione comune per dimoranti annuali e temporanei
 - 3.2 A quali esigenze deve rispondere la chiave di ripartizione
 - 3.3 Base di dati
 - 3.4 Computo della nuova chiave di ripartizione
4. Valutazione della nuova chiave di ripartizione
 - 4.1 Dimoranti annuali
 - 4.2 Dimoranti temporanei
5. Conclusioni

B. Liberazione dei contingenti per il periodo dal 1° novembre 2006 al 31 ottobre 2007

Allegato: Tabella comparativa dei vecchi contingenti e della nuova chiave di ripartizione

A. Modifica della chiave di ripartizione

1. Sintesi

Un gruppo di lavoro dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) e dell'associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) ha rielaborato, su richiesta dei Cantoni, la chiave di ripartizione per determinare i contingenti cantonali massimi delle persone provenienti da Paesi non UE/AELS. Motivo di tale revisione era adattare il meccanismo di ripartizione tra i Cantoni alle effettive condizioni attuali. Per i permessi annuali e di breve durata è stata proposta una chiave di ripartizione secondo gli stessi criteri. In base alle esperienze attuali non vi è infatti più motivo di differenziare i due permessi. Anche se d'accordo con tale proposta, la maggioranza della presidenza dell'AUSL predilige una variante che si basa sull'unico criterio degli equivalenti a tempo pieno. Siamo d'accordo con questa posizione poichè ci sembra logica ed applicabile. Non essendo stata approvata da alcuni Cantoni importanti che ne uscirebbero svantaggiati, tale variante è attualmente in consultazione.

Anche con questa ripartizione i Cantoni economicamente più importanti non possono con la loro quota coprire il fabbisogno in personale specializzato proveniente da Paesi terzi. Poiché, come finora, le riserve federali sono dotate della stessa quota, l'UFM potrà anche in futuro venire incontro a richieste speciali motivate. Questo sistema ha già dato buoni frutti.

2. Scopo della revisione della chiave di ripartizione

2.1 Le vecchie chiavi di ripartizione

Le complicate chiavi di ripartizione tuttora impiegate risalgono all'inizio degli anni Novanta e sono il risultato di una procedura assai onerosa. Vi era una forte divergenza, concernente il fabbisogno di manodopera, tra i Cantoni con una forte proporzione di aziende e settori stagionali e gli altri Cantoni. Per gli stagionali è pertanto stata elaborata una chiave di ripartizione diversa rispetto ai dimoranti annuali e temporanei.

Con l'introduzione della libera circolazione delle persone nei confronti dei cittadini dell'UE/AELS, rispettivamente con l'inizio della seconda fase della regolamentazione transitoria per la libera circolazione delle persone, ai cittadini dell'UE/AELS si applicano unicamente i contingenti globali per dimoranti annuali e temporanei. L'ordine di grandezza fortemente divergente dei contingenti per dimoranti annuali (15'300) e per dimoranti temporanei (115'700) riflette il divario economico esistente fra tali categorie.

A decorrere dal 1° giugno 2002 (inizio della prima fase della regolamentazione transitoria ALC), i contingenti per dimoranti annuali provenienti da Stati terzi sono stati ripartiti tra i Cantoni secondo la vecchia chiave. Per quel che concerne i dimoranti temporanei è invece stata applicata la chiave di ripartizione precedentemente applicata agli stagionali. Nel contempo è stata introdotta una riserva federale di contingenti. La presente revisione concerne ambo le chiavi di ripartizione succitate.

2.2. Sviluppi

I cittadini di Stati terzi venuti in Svizzera per lavorare in qualità di dimoranti temporanei si differenziano sempre di più dalla manodopera richiesta dal mercato del lavoro stagionale. Nel contempo anche le economie cantonali si sono sviluppate. Nelle regioni economicamente forti, tale sviluppo è marcato da una crescente internazionalizzazione.

2.3 Uso più efficiente dei contingenti massimi

La ripartizione dei contingenti secondo le chiavi applicate attualmente non è pertanto più ottimale. Per consentire un migliore utilizzo dei contingenti occorre adeguarne la ripartizione in funzione delle condizioni attuali. Ciò farà diminuire il numero di unità di contingente attribuite ma non utilizzate e quindi "bloccate". Le unità disponibili sarebbero effettivamente a disposizione dei cantoni che ne hanno bisogno.

2.4 Sicurezza di pianificazione per i Cantoni

Una ripartizione realista e conforme alla domanda concorre ad una maggiore sicurezza di pianificazione dei Cantoni, i quali sanno così sin dall'inizio del periodo di contingente di quante unità possono disporre con certezza nel contesto dei contingenti OLS.

2.5 Riserva federale

Sin dall'introduzione della riserva federale, nel settore dei contingenti per cittadini di Stati terzi è in atto un cambiamento di rotta. L'attribuzione delle unità di contingente ai Cantoni non ha più lo stesso significato di un tempo. In risposta a domande debitamente motivate, il competente ufficio federale può

mettere a disposizione ulteriori unità provenienti dalla riserva federale. Nei periodi di maggiore domanda è possibile garantire un'attribuzione ottimale dei contingenti grazie a una corretta valutazione delle priorità. Vista la rapidità crescente dei processi decisionali, è della massima importanza poter decidere a breve termine anche in merito all'attribuzione di cospicue quantità di unità (ad esempio insediamenti di ditte).

3. La nuova chiave di ripartizione OLS

3.1 Una chiave di ripartizione comune per dimoranti annuali e temporanei

Come si deduce dal sottotitolo, è stata introdotta un'importante novità: è cioè prevista un'unica chiave di ripartizione per dimoranti annuali e temporanei. Il gruppo di lavoro ha emanato tale decisione all'unanimità. I cittadini di Stati terzi che entrano in Svizzera muniti di un contratto di lavoro di durata determinata o indeterminata non si differenziano dal profilo qualitativo. Essi rispondono di principio a bisogni simili. I lavoratori non qualificati che all'epoca entravano in qualità di stagionali provengono di regola dai vecchi Stati dell'UE – dal 1° novembre 2004 in parte anche dai nuovi Stati dell'UE – ed ottengono un permesso di breve durata secondo un contingente UE distinto.

Tutta la manodopera proveniente da Stati terzi deve rispondere ad esigenze assai severe per essere assunta. Non è pertanto possibile distinguere questi lavoratori in funzione del datore di lavoro o delle qualifiche professionali.

3.2 A quali esigenze deve rispondere la chiave di ripartizione

La nuova chiave di ripartizione per dimoranti annuali e temporanei dev'essere concepita in modo da essere facilmente calcolabile e ricostruibile. Essa dev'essere aggiornata in permanenza mediante dati attuali che rispecchiano i principali sviluppi e cambiamenti sul mercato del lavoro. La limitazione della base di dati e il computo della chiave di ripartizione secondo criteri ricostruibili rendono tale chiave comprensibile.

3.3 Base di dati per la nuova chiave di ripartizione

Lavoratori occupati equivalenti a tempo pieno (censimento delle aziende), UST
La ripartizione di base delle unità tra i Cantoni deve avvenire unicamente secondo il criterio degli equivalenti a tempo pieno giusta il censimento delle aziende dell'Ufficio federale di statistica (UFS). Il numero di occupati convertiti in equivalenti a tempo pieno riflette l'importanza relativa dei diversi mercati cantonali del lavoro e un buon indicatore dei bisogni di manodopera estera. Questo valore riflette gli sviluppi cantonali sul mercato di lavoro, lo stato attuale e i cambiamenti tra i Cantoni. Esso non distingue tra piazze d'economia interna e d'esportazione ma garantisce tuttavia un approvvigionamento di base dei Cantoni per quel che concerne i contingenti. Visto che la chiave di ripartizione prevede una ripartizione di base, questo metodo raggiunge il suo obiettivo (contingente di riserva).

Altri dati per il computo della chiave di ripartizione sono stati considerati poco adatti quali elementi correttivi dal gruppo di lavoro. In particolare il tasso di disoccupazione, troppo dipendente dalla congiuntura. Vi è inoltre il pericolo che proprio un'economia cantonale che per difficoltà di ordine economico presenta un forte tasso di disoccupazione e che nel contempo dipende, per il proprio

sviluppo economico, da una determinata manodopera straniera, sia ulteriormente limitata in tale intento proprio a motivo della chiave di ripartizione. Gli agglomerati più importanti sarebbero pure fortemente svantaggiati per motivi socio-politici. Inoltre, non in tutti i settori economici il tasso di disoccupazione è direttamente legato alla disponibilità delle qualifiche richieste. Il reddito cantonale è stato accantonato quale parametro in quanto tiene conto di tutti i redditi che confluiscono nella cassa dei contribuenti cantonali in provenienza da partecipazioni cantonali ma anche extra-cantonali al processo di produzione. La presente chiave di ripartizione non persegue criteri quali l'imposta federale diretta delle persone giuridiche. Per considerazioni di fondo, non è inoltre più perseguito l'esaurimento dei contingenti in quanto è un parametro che incoraggia una gestione poco economica dei contingenti.

3.4 Computo della nuova chiave di ripartizione

La nuova chiave di ripartizione si fonda sul rapporto del numero di occupati convertiti in equivalenti a tempo pieno nei cantoni secondo la statistica delle imprese dell'ufficio federale di statistica. I contingenti massimi saranno ripartiti tra i cantoni su questa base.

4. Valutazione della nuova chiave di ripartizione

La valutazione della nuova chiave di ripartizione è effettuata anzitutto in confronto alle chiavi di ripartizione ancora vigenti. Essa avviene separatamente per i dimoranti annuali e temporanei. Non ha senso confrontare direttamente la chiave di ripartizione con l'utilizzo dei contingenti in quanto la ripartizione in funzione della pertinente chiave è completata mediante unità della riserva di contingenti. Laddove il presente rapporto procede comunque a siffatti paragoni è stato necessario correggere i valori aggiungendo le unità utilizzate per la manodopera proveniente dai nuovi Stati membri dell'UE (in seguito all'allargamento). A decorrere dal 1° aprile 2006, i permessi per i cittadini di questi Stati saranno imputati sui contingenti previsti per i nuovi Stati membri dell'UE.

4.1 Dimoranti annuali

Questa soluzione comporta cambiamenti relativamente esigui per i dimoranti temporanei dal profilo della ripartizione. La soluzione proposta inizialmente dal gruppo di lavoro avrebbe comportato cambiamenti maggiori ma anche perdite più cospicue. La soluzione adottata provoca tendenzialmente un trasferimento di unità nella direzione giusta. Zurigo ottiene 50 unità in più rispetto alla vecchia chiave di ripartizione per i dimoranti annuali, seguito da Berna (16 unità supplementari) e da San Gallo e Ticino (15 unità supplementari ciascuno). Anche Argovia, Ginevra e Basilea Città ne traggono beneficio, seppur non in misura tale da poter coprire interamente il loro fabbisogno. Ciò vale anche per Zurigo, nonostante il cospicuo aumento di unità. Tra i grandi perdenti si trovano i Grigioni (-18 unità), Neuchâtel (-15) e Friburgo (-11). Il Canton Vaud, che attinge fortemente alla riserva federale, perde 7 unità.

Se si considerano le perdite alla luce dei contingenti sollecitati, va detto che nell'ultimo periodo di contingente la maggior parte dei Cantoni "perdenti" hanno sollecitato meno unità di quante ne riceverebbero secondo la nuova ripartizione.

Ciò sdrammatizza considerevolmente la discussione concernente i Cantoni più svantaggiati.

4.2 Dimoranti temporanei

Com'era facilmente prevedibile, la nuova chiave di ripartizione provoca una forte diminuzione dei contingenti di alcuni cantoni. Si tratta in prima linea dei Cantoni turistici Grigioni e Vallese, che dispongono attualmente (dall'entrata in vigore degli Accordi bilaterali) di contingenti incontestabilmente troppo elevati per dimoranti temporanei provenienti da Stati terzi. La manodopera richiesta può del resto essere reclutata sul mercato del lavoro dell'UE/AELS. Gli altri perdenti sono essenzialmente piccoli Cantoni, le cui perdite in cifre assolute sono esigue, ma che in proporzione possono tuttavia rivelarsi significative. I cantoni più svantaggiati sono i Grigioni e il Vallese, che perdono rispettivamente 338 e 196 unità. Vaud perde 21 unità rispetto alle 218 attuali, il Ticino 26 su 140, Obvaldo 28 su 37 e Lucerna 10 su 120.

La nuova chiave di ripartizione apporta un guadagno a 13 Cantoni. Zurigo ottiene ora 502 unità (267 in più rispetto alla vecchia chiave). Argovia e Basilea Città passano a 170 risp. 105 unità per dimoranti temporanei (+85 risp. +68). Ginevra guadagna 46 unità passando a 166.

Nonostante gli svantaggi, i risultati di questa soluzione sono globalmente accettabili. Essi migliorano considerevolmente la situazione dei contingenti nei Cantoni economicamente forti. Rispetto all'attuale fabbisogno di unità per dimoranti temporanei, queste modifiche sono tuttavia in parte del tutto insufficienti. I quattro Cantoni maggiormente avvantaggiati dispongono di oltre 466 unità supplementari, il che corrisponde comunque a quasi un quinto delle unità di contingente distribuite mediante la chiave di ripartizione.

Per i Cantoni svantaggiati, considerato l'effettivo utilizzo dei contingenti, la perdita data dalla nuova distribuzione dovrebbe essere accettabile. Nel corso dell'ultimo anno di contingente, i Grigioni avrebbero registrato un ammanco di sole 42 unità, nonostante la forte diminuzione. Il Vallese perde 196 unità rispetto alla situazione attuale, ma rispetto all'uso effettivo registrato nell'ultimo periodo di contingente mancherebbe di sole 83 unità.

Rammentiamo ancora una volta la possibilità di attingere alla riserva federale, grazie alla quale la ripartizione cantonale è assimilabile a una ripartizione di fondo.

5. **Conclusioni**

I vantaggi della nuova chiave di ripartizione superano gli inconvenienti. I fattori presi in considerazione per la ripartizione illustrano in maniera più fedele la situazione vigente sul mercato del lavoro. È tenuto maggiormente conto delle modifiche strutturali. Determinati Cantoni dispongono attualmente di un numero eccessivo di unità. Grazie alla nuova chiave di ripartizione, tale eccedente di unità, che attualmente restano inutilizzate, sarebbe messo a disposizione di economie più dinamiche, secondo una procedura più semplice dal profilo amministrativo.

Il semplice fatto di sbloccare le unità inutilizzate destinate ai dimoranti temporanei nei Cantoni Grigioni e Vallese consente il trasferimento di unità ai quattro Cantoni maggiormente avvantaggiati e rappresenta quasi un quinto delle unità in questione. Si può pertanto affermare che le unità sono meglio impiegate.

Il Canton Vaud, che ricorre fortemente alla riserva federale, risulta secondo tutti i computi quale perdente nella nuova situazione. La nuova chiave di ripartizione non consentirà di migliorare la sua situazione. Esso dovrà continuare – come del resto anche altri Cantoni – a sollecitare unità supplementari della riserva federale.

B. Liberazione dei contingenti per il periodo dal 1° novembre 2006 al 31 ottobre 2007

Negli ultimi anni il Consiglio federale ha lasciato invariati i contingenti per permessi destinati a manodopera di Stati terzi di cui agli allegati 1 e 2 all'OLS. Nonostante il miglioramento della congiuntura rispetto all'anno scorso, non vi è per il momento la necessità di adeguare i contingenti globali. I contingenti non sono finora mai stati esauriti. I Cantoni hanno la possibilità, in caso di bisogno urgente, di ricorrere alla riserva federale. Il miglioramento della situazione sul mercato del lavoro è inoltre assai lento e sul mercato indigeno è disponibile un potenziale considerevole di manodopera e la disoccupazione rimane importante. L'entrata in vigore del protocollo relativo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, che estende l'Accordo ai dieci nuovi Stati membri dell'UE a decorrere dal 1° aprile 2006, apre inoltre all'economia nuove possibilità di reclutamento. Tutti questi aspetti parlano a favore del mantenimento dei contingenti massimi.

Il numero delle unità di contingente liberate per dimoranti annuali dovrà essere pertanto fissato a 4'000 e quello per dimoranti temporanei a 5'000. Metà dei contingenti di ambo le categorie sono ripartiti tra i Cantoni secondo la nuova chiave, mentre l'altra metà sono attribuiti come sinora alla riserva federale.