



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Dipartimento federale dell'economia, della formazione
e della ricerca DEFR

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

Rapporto esplicativo

Avamprogetto di modifica della legge sugli stranieri

Attuazione dell'art. 121a Cost.

Febbraio 2015

Indice

1 Situazione iniziale	6
1.1 Contenuto delle nuove disposizione costituzionali	6
1.2 Fondamenti	7
1.3 Gruppo d'esperti per l'attuazione dell'articolo 121a Cost.	7
1.4 Piano d'attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014	8
1.4.1 Principali elementi del piano d'attuazione	8
1.4.2 Varianti del piano d'attuazione esaminate	10
1.4.3 Differenze e integrazioni rispetto al piano d'attuazione	13
1.5 Perizia per l'attuazione	13
1.6 Requisiti di diritto internazionale pubblico	13
2 Punti essenziali dell'avamprogetto	14
2.1 Normativa per i cittadini di uno Stato UE/AELS e degli Stati terzi	14
2.2 Tetti massimi e contingenti	15
2.2.1 Ripartizione	15
2.2.2 Competenze per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti	17
2.2.3 Commissione dell'immigrazione	18
2.2.4 Indicatori per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti	19
2.3 Priorità dei lavoratori indigeni	21
2.4 Controlli delle condizioni di salario e di lavoro (base esistenziale sufficiente)	21
2.5 Esame della capacità d'integrazione	22
2.6 Regolamentazione del soggiorno	22
3 Rapporto con l'Accordo sulla libera circolazione (ALC)	23
3.1 Contenuto dell'ALC vigente	23
3.2 Adeguamento dell'ALC	24
3.3 Conseguenze dell'abrogazione dell'ALC	26
4 Commento delle singole disposizioni	30
4.1 Legge sugli stranieri	30
<i>Art. 2 cpv. 2</i>	30
<i>Titolo prima dell'art. 17a</i>	30
<i>Sezione 1: Misure di contenimento</i>	30
<i>Articolo 17a Tetti massimi e contingenti</i>	31
<i>Articolo 17b Definizione dei tetti massimi e dei contingenti</i>	32
<i>Artikel 17c Ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali</i>	32
<i>Articolo 17d Commissione dell'immigrazione</i>	32
<i>Articolo 18 lettere c ed d</i>	32
<i>Articolo 20</i>	32
<i>Articolo 21 capoverso 2 lettere c–e e capoverso 2^{bis}</i>	33
<i>Articolo 22 capoverso 2</i>	33
<i>Articolo 25 capoversi 1, 1bis e 2</i>	33
<i>Articolo 26 capoversi 1 e 2</i>	34
<i>Articolo 27 capoverso 1^{bis}; articolo 28 capoverso 2; articolo 29 capoverso 2</i>	34

<i>Articolo 30 capoverso 1, frase introduttiva e lettera l</i>	34
<i>Articolo 42 capoverso 2^{bis}; articolo 43 capoverso 1^{bis}; articolo 44 capoverso 2; articolo 45 capoverso 2</i>	34
<i>Articolo 48 capoverso 1^{bis}</i>	34
<i>Articolo 83 capoverso 1</i>	35
<i>Articolo 85 capoverso 7 lettera d</i>	35
4.2 Legge sull'asilo	35
<i>Articolo 60 capoverso 1</i>	35
<i>Articolo 66 capoverso 1</i>	35
5 Ripercussioni per l'economia	35
5.1 Per le aziende	36
5.2 Per l'intera economia	36
5.3 Esecuzione efficiente	37
6 Ripercussioni finanziarie e personali	37
6.1 Situazione iniziale	37
6.2 Ripercussioni per la Confederazione	38
6.3 Ripercussioni per i Cantoni	40
6.4 Risultato e conclusione	40
7 Legalità	40
8 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	40
9 Rapporto con il diritto europeo	41

Note per la procedura di consultazione

Attuazione dell'art. 121a Cost.

Il 9 febbraio 2014, una maggioranza del Popolo e dei Cantoni ha accettato gli articoli 121a e 197 numero 11 della Costituzione federale (Cost.)¹ nella votazione sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»². Queste nuove disposizioni implicano due compiti per il Consiglio federale: modificare la legge federale sugli stranieri³ (LStr) e negoziare una modifica dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone⁴ (ALC). Il Consiglio federale ha prontamente avviato i relativi lavori.

Il 20 giugno 2014, il Consiglio federale ha presentato un piano d'attuazione e ha conferito gli incarichi necessari per elaborare la pertinente legislazione.

Parallelamente, l'8 ottobre 2014, ha adottato la bozza di un mandato negoziale per modificare l'ALC, così da adempiere il secondo compito del nuovo articolo costituzionale. Al termine delle consultazioni, il 11 febbraio 2015 ha assegnato l'incarico definitivo. Il Consiglio federale persegue con i negoziati due obiettivi di pari importanza. Da una parte va adeguato l'ALC di modo che in futuro la Svizzera possa controllare e limitare autonomamente l'immigrazione tutelando gli interessi dell'economia nazionale, dall'altra occorre preservare la via bilaterale.

Per il Consiglio federale le due parti del mandato costituzionale rivestono uguale importanza. Inoltre, secondo il disposto costituzionale devono essere attuate entro lo stesso termine.

Oltre alla legislazione di attuazione e ai negoziati sull'ALC, il Consiglio federale intende sviluppare, come terzo pilastro, una serie di misure di accompagnamento per migliorare lo sfruttamento del potenziale di forza lavoro presente sul territorio (priorità dei lavoratori indigeni), così da ridurre la richiesta di lavoratori dall'estero e migliorare l'integrazione di quelli già presenti in Svizzera.

Il risultato dei negoziati sulla modifica dell'ALC è rilevante per il presente avamprogetto, poiché l'Accordo influisce in modo determinante sulle regole di ammissione e soggiorno per i cittadini degli Stati UE/AELS. Se dagli eventuali negoziati con l'UE dovessero scaturire altre opzioni per regolare l'immigrazione, potrebbe essere necessario adeguare il presente avamprogetto e sottoporlo nuovamente a consultazione.

Una valutazione complessiva dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. sarà possibile soltanto tenendo conto dei risultati dei negoziati di modifica dell'ALC e delle misure d'accompagnamento.

¹ **RS 101**

² <http://www.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis413.html> (testo, dibattiti parlamentari, risultati del voto ecc.)

³ **RS 142.20**

⁴ 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 (ALC; **RS 0.142.112.681**)

Avamprogetto di adeguamento del disegno di modifica della legge sugli stranieri (integrazione; 13.030) del Consiglio federale dell'8 marzo 2013

In parallelo è effettuata una consultazione sugli adeguamenti del disegno di legge del Consiglio federale dell'8 marzo 2013 (LStr, integrazione; 13.030), rinviato all'Esecutivo dal Parlamento il 12 marzo 2014 (Consiglio nazionale) e l'11 aprile 2014 (Consiglio degli Stati) per adeguamento all'articolo 121a Cost., nel frattempo accettato.

Inoltre, il Consiglio federale è stato incaricato di integrare nel messaggio aggiuntivo su questo oggetto le richieste di cinque iniziative parlamentari accettate dalle Commissioni delle istituzioni politiche (Iv. Pa. 08.406; 08.420; 08.428; 08.450; 10.485)⁵. Queste iniziative sono state introdotte tempo fa e non sono pertanto direttamente collegate all'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Dopo le due procedure di consultazione il Consiglio federale adotterà un messaggio sull'attuazione dell'articolo 121a Cost. e un messaggio aggiuntivo sull'esistente progetto di legge concernente la modifica della LStr (integrazione; 13.030).

⁵ http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20130030

Attuazione degli articoli 121a e 197 numero 11 Cost.

1 Situazione iniziale

1.1 Contenuto delle nuove disposizione costituzionali

I nuovi articoli 121a e 197 numero 11 della Costituzione federale (Cost.) sono stati accettati il 9 febbraio 2014 da una maggioranza di popolo e di Cantoni nella votazione sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa».

Gli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. devono essere attuati come segue:

Legislazione

- a) Va introdotto un nuovo sistema di ammissione applicabile a tutti gli stranieri che preveda in particolare tetti massimi e contingenti annuali e tenga conto della priorità degli Svizzeri per quanto concerne l'esercizio delle attività lucrative (art. 121a cpv. 1 e 2 Cost.).
- b) Se la legislazione d'esecuzione non entra in vigore entro il 9.2.2017 (vale a dire tre anni dopo l'accettazione dell'iniziativa), il Consiglio federale deve provvisoriamente emanare disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza (art. 121a cpv. 5 e art. 197 n. 11 Cost.).

Trattati internazionali

- c) Dall'accettazione dell'iniziativa non devono essere conclusi trattati internazionali che ne violino le disposizioni (art. 121a cpv. 4 Cost.).
- d) I trattati internazionali che contraddicono le nuove disposizioni costituzionali devono essere rinegoziati e adeguati entro il 9.2.2017 (vale a dire tre anni dopo l'accettazione dell'iniziativa) (art. 197 n. 11 Cost.). Ciò riguarda l'accordo sulla libera circolazione con l'UE⁶ e l'AELS⁷ nonché l'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein⁸.

Le nuove disposizioni costituzionali non regolano invece il caso in cui i trattati secondo la lettera d non possano essere adeguati ai requisiti dell'articolo 121a Cost. Il nuovo diritto costituzionale non prevale automaticamente sul diritto internazionale precedente. In tal caso bisognerà decidere nuovamente come procedere tenendo conto di tutte le circostanze.

Il 20 giugno 2014, nel momento in cui ha approvato il piano d'attuazione, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di collaborare con il DFAE e il DEFR per elaborare entro fine 2014 il presente avamprogetto da inviare in consultazione e i necessari adeguamenti legali.

⁶ 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 (ALC; RS **0.142.112.681**)

⁷ Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) – Versione consolidata dell'accordo di Vaduz del 21 giugno 2001 (Convenzione AELS Allegato K; RS **0.632.31**)

⁸ 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**).

1.2 Fondamenti

L'avamprogetto di attuazione dell'articolo 121a Cost. si fonda in particolare sul piano d'attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014⁹ (piano d'attuazione; cap. 1.4), le perizie dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico (cap. 1.5) e le discussioni del gruppo di esperti sull'attuazione dell'articolo 121a Cost. e il loro rapporto di sintesi del 13 giugno 2014 (cap. 1.3). L'attuazione deve rispettare gli impegni internazionali del Paese (art. 3 cpv. 2 e 3 LStr; cap. 1.6). Sono fatti salvi i tre trattati non compatibili con le nuove disposizioni costituzionali che devono essere rinegoziati e adeguati (cap. 1.1 e 1.6).

La LStr e il presente avamprogetto si applicano ai *cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS* soltanto a titolo sussidiario. L'ALC prevale nella misura in cui contiene una normativa che deroga a quelle della LStr e quest'ultima non prevede disposizioni più favorevoli (art. 2 cpv. 2 e 3 LStr). Per poter applicare il piano d'attuazione anche ai cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS occorre pertanto modificare in tal senso l'ALC (cap. 3.2 e cap. 13.2 piano d'attuazione).

L'avamprogetto contiene però anche principi e disposizioni in materia d'organizzazione che, a condizione di una modifica dell'ALC, varranno sia per i cittadini di uno Stato UE/AELS sia per i cittadini degli Stati terzi (p. es. competenze e principi per la definizione dei tetti massimi e contingenti; esame della priorità dei lavoratori indigeni nonché condizioni lavorative e salariali). Eventuali negoziati per modificare l'ALC dovranno essere strettamente coordinati con i lavori sul progetto di legge. Il commento dei singoli articoli farà riferimento alla necessità di modificare l'ALC (cap. 4).

L'avamprogetto continua a prevedere un sistema duale, indipendentemente dall'ALC, che in alcuni settori prevede un'ammissione privilegiata dei cittadini di uno Stato UE/AELS (cfr. cap. 3.1: nessun controllo delle qualifiche professionali, priorità nel reclutamento, contingenti separati; una normativa analoga già vigeva prima dell'entrata in vigore dell'ALC).

Gli eventuali negoziati per adeguare l'ALC devono essere strettamente coordinati con i lavori sul presente avamprogetto. A seconda del loro esito potrebbe essere necessario modificare l'avamprogetto e sottoporlo a nuova consultazione.

La normativa per i *cittadini degli Stati terzi* è in linea di massima ispirata alla LStr vigente. Sono necessari adeguamenti laddove l'articolo 121a Cost. prevede deroghe alla LStr (p. es. tetti massimi e contingenti anche per il ricongiungimento familiare e per le persone senza attività lucrativa, come pure nel settore dell'asilo).

1.3 Gruppo d'esperti per l'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Dopo l'accettazione dell'articolo 121a Cost, il Capo del DFGP ha incaricato la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) di istituire un gruppo d'esperti per seguire i lavori per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. dal punto di vista della pianificazione e dell'elaborazione dei contenuti. Il gruppo d'esperti è presieduto dal segretario di Stato della SEM, Mario Gattiker, in collaborazione con la SECO e il DFAE¹⁰.

Nel gruppo d'esperti sono rappresentate le seguenti organizzazioni:

la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), la Conferenza dei Direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro

⁹ <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/konzept-umsetz-i.pdf>

¹⁰ Cfr. anche cap. 2.2 Piano d'attuazione

(AUSL), l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), l'Unione svizzera degli imprenditori (USI), l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), l'Unione Svizzera dei Contadini (USC), Travail.Suisse, l'Unione sindacale svizzera (USS), l'Unione delle città svizzere (UCS), l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) e la Commissione federale della migrazione (CFM).

Uffici e servizi dell'amministrazione federale:

la SEM, la Direzione degli affari europei (DAE), Segreteria di Stato dell'economia (SECO), l'Ufficio federale di giustizia (UFG), la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), l'Ambasciatore straordinario per la migrazione (DFGP/DFAE).

Ai fini dell'elaborazione del piano d'attuazione del Consiglio federale sono state discusse e ponderate questioni fondamentali e proposte di attuazione dell'Amministrazione e di singoli membri del gruppo d'esperti. Il risultato dei lavori è stato esposto nel rapporto di sintesi del 13 giugno 2014¹¹. Le conoscenze e le proposte del gruppo di lavoro hanno fornito un importante fondamento al piano d'attuazione del Consiglio federale che ha ripreso alcune parti del rapporto di sintesi.

Sulla base del piano d'attuazione il gruppo d'esperti ha discusso nel settembre 2014 una prima versione dell'avamprogetto e ha proposto alcune modifiche, in gran parte accettate nella misura in cui erano compatibili con il piano d'attuazione medesimo. Alcuni partecipanti hanno di nuovo fatto riferimento ai loro pareri, riportati nel rapporto di sintesi del gruppo d'esperti (capitolo 8), discordanti rispetto alle scelte dal Consiglio federale.

Oltre al gruppo d'esperti è stato creato un gruppo di lavoro «regolazione dell'immigrazione» composto da rappresentanti delle autorità responsabili per l'esecuzione che ha discusso specifiche questioni rilevanti in materia esecuzione in merito all'organizzazione e ai processi di attuazione. È composta da rappresentanti della CdC, dell'AUSL, dell'ASM, del DEFR, del DFAE e della SEM. Il gruppo di lavoro è presieduto da Mario Gattiker, Segretario di Stato della SEM.

1.4 Piano d'attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014

1.4.1 Principali elementi del piano d'attuazione

Il piano d'attuazione del Consiglio federale stabilisce i parametri sul cui fondamento è stato elaborato l'avamprogetto (cap. 12 e 13 piano d'attuazione).

È emerso che l'attuazione dell'articolo 121a Cost. non può limitarsi alle normative di diritto degli stranieri. Per soddisfare le finalità della politica in materia di migrazione e di integrazione, i requisiti di politica estera, il mandato costituzionale secondo cui va tutelato il benessere e mantenuta una piazza economica competitiva, il piano d'attuazione si fonda su tre pilastri¹²:

Primo pilastro: adeguamento della legislazione

La revisione della legge sugli stranieri (LStr) comprende le necessarie disposizioni di attuazione dell'articolo 121a Cost. I tetti massimi e i contingenti tengono conto, oltre che dei bisogni del mercato del lavoro, di altri indicatori quali ad esempio i posti va-

¹¹ <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/syntheseber-experten-d.pdf>

¹² Cfr. cap. 2.2 Piano d'attuazione

canti e il potenziale indigeno. L'esame dei singoli casi garantisce la priorità dei lavoratori indigeni e la tutela dal dumping salariale e sociale ma è effettuato con una procedura per quanto possibile semplice e stringata. Una variante, per quanto concerne i cittadini di uno Stato UE/AELS, potrebbe consistere nel prendere in considerazione la priorità dei lavoratori indigeni soltanto per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti e nel limitarsi a un previo esame sommario del rispetto delle condizioni di salario e lavoro. Un controllo successivo resta possibile nel quadro delle misure collaterali. Per i cittadini degli Stati terzi questi controlli sono già oggi effettuati e l'avamprogetto intende mantenerli (art. 21 e 22 LStr).

La Confederazione e i Cantoni attuano insieme la politica di ammissione coinvolgendo altre cerchie interessate, segnatamente le parti sociali. Le necessarie modifiche di legge sono oggetto del presenta avamprogetto.

Secondo pilastro: modifica dell'ALC

L'articolo 121a Cost. rende necessario modificare l'ALC, la convenzione AELS (allegato K) e l'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein che costituiscono il fondamento delle normative sull'ammissione e il soggiorno dei cittadini di uno Stato UE/AELS (cap. 1.6 e 3). Occorre una soluzione che si ispiri alle nuove disposizioni costituzionali, al mandato negoziale, al piano d'attuazione e al presente avamprogetto.

Terzo pilastro: misure d'accompagnamento

Per motivi demografici la Svizzera avrà bisogno anche in futuro di lavoratori immigrati. In una certa misura, l'immigrazione sarà necessaria anche in futuro per tutelare gli interessi della nostra economia nazionale.

Ai fini dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. hanno tuttavia un ruolo centrale anche lo sviluppo e la promozione del potenziale indigeno. In questo ambito le misure già decise (p. es. l'iniziativa sul personale qualificato del DEFR) devono essere portate avanti con coerenza e occorre stabilire se debbano essere adottate misure supplementari. Questi lavori devono avvenire in stretta collaborazione con i Cantoni.

La revoca da parte della Banca nazionale del limite minimo di cambio temporaneo per il franco ha intensificato il clima di incertezza in cui le imprese operanti sulla piazza svizzera già si trovavano in seguito a decisioni politiche interne come l'adozione del nuovo articolo 121a Cost. Non è ancora valutabile l'aumento dei costi di produzione per le imprese, in particolare le imprese esportatrici, i loro fornitori e il settore del turismo. L'articolo 121a Cost. dovrebbe essere attuato, per quanto possibile, in modo da non deteriorare ulteriormente le condizioni quadro della piazza svizzera.

Vanno portate avanti le misure d'accompagnamento previste nel rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012¹³ e, se necessario, vanno modificate (misure di protezione del mercato del lavoro e misure in altri ambiti come la migrazione, l'integrazione, le abitazioni, la pianificazione del territorio, l'infrastruttura, la penuria di personale qualificato ecc.). A tal fine occorre in parte ancora chiarire la situazione e gettare le basi collaborando con i Cantoni. Sono inoltre importanti le misure di lotta agli abusi nel settore della migrazione che sono state oggetto di una consultazione nell'autunno 2014 (modifica della LStr; lotta contro gli abusi nell'attuazione dell'ALC).

¹³ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-i.pdf>

Nell'ambito delle misure d'accompagnamento vi è ad esempio anche la decisione sull'opportunità e la misura in cui il datore di lavoro che recluta nuovo personale straniero debba promuovere il potenziale indigeno. A tal fine si potrebbe istituire un apposito tributo o si potrebbe prevedere la creazione di posti di formazione. Queste misure potrebbero ridurre il fabbisogno di nuovo personale straniero, diminuendo di conseguenza anche l'immigrazione.

L'avamprogetto di adeguamento concernente la revisione della LStr rinviata al Consiglio federale dal Parlamento (integrazione; 13.030; cfr. introduzione) propone misure legislative per promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone del settore dell'asilo (diritto di esercitare un'attività lucrativa delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti; abolizione del contributo speciale dei richiedenti d'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente con un'attività lucrativa). Queste persone fanno parte del potenziale indigeno.

1.4.2 Varianti del piano d'attuazione esaminate

Nel piano d'attuazione del Consiglio federale sono previste per alcuni parametri delle varianti, che sono state esaminate durante l'elaborazione dell'avamprogetto. Al riguardo l'avamprogetto propone le seguenti soluzioni:

Cittadini di uno Stato UE/AELS: priorità dei lavoratori indigeni (cap. 12.6 piano d'attuazione)

La priorità dei lavoratori indigeni deve in linea di massima essere presa in considerazione soltanto per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti (art. 121a cpv. 3 Cost.: preferenza agli Svizzeri; sulla priorità dei lavoratori indigeni cfr. cap. 2.3).

La principale variante dell'avamprogetto prevede che sia esaminato caso per caso il rispetto del principio della priorità dei lavoratori indigeni, fermo restando che sono possibili eccezioni per le professioni in cui vi è una comprovata penuria di personale qualificato. Ciò deve valere anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS. Un esame della priorità dei lavoratori indigeni è attualmente effettuato nei singoli casi per i cittadini di uno Stato terzo (art. 21 LStr).

L'ammissione dei cittadini di uno Stato UE/AELS per l'esercizio di un'attività lucrativa è esaustivamente regolato nell'ALC e non deve essere disciplinata nella LStr (e quindi nemmeno nell'avamprogetto). Per assoggettare d'ora innanzi questo gruppo di persone al principio della priorità dei lavoratori indigeni è necessario modificare l'ALC.

Viene però sottoposta a consultazione anche la variante prevista nel piano d'attuazione secondo cui, conformemente all'articolo 121a cpv. 3 Cost., si rinuncia a esaminare caso per caso il rispetto della priorità dei lavoratori indigeni per i cittadini di uno Stato UE/AELS e di tale priorità si tiene conto soltanto per stabilire i tetti massimi e i contingenti.

Questa variante ha il vantaggio di semplificare sostanzialmente la procedura e comporta di conseguenza minori oneri per le autorità e le imprese. Aumenta tuttavia la responsabilità delle autorità d'esecuzione all'atto dell'attribuzione dei contingenti, poiché non viene effettuato alcun esame della priorità dei lavoratori indigeni nei singoli casi. Occorre inoltre rilevare che, nella definizione astratta dei tetti massimi e dei contingenti, la priorità dei lavoratori indigeni può essere considerata soltanto in modo approssimativo. Tenerne conto anche nell'esame dei singoli casi è di conseguenza più efficace.

Alcuni membri del gruppo d'esperti hanno preferito questa variante, in particolare perché semplifica la procedura di rilascio del permesso e non crea conflitti potenziali con l'ALC da questo punto di vista.

Come è attualmente il caso, si continuerà ad eseguire l'esame della priorità dei lavoratori indigeni per i cittadini di uno Stato terzo (art. 21 LStr).

Cittadini di uno Stato UE/AELS: esame delle condizioni di salario e di lavoro (cap. 12.7 piano d'attuazione)

La variante principale dell'avamprogetto prevede che le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località e nella professione siano previamente esaminate caso per caso anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS – come avviene oggi per i cittadini di uno Stato terzo.

Viene così attuato quanto chiede l'articolo 121a cpv. 3 Cost. che fa dipendere la concessione del permesso dalla prova che sussiste una base esistenziale sufficiente e autonoma (v. anche cap. 2.4).

L'ammissione dei cittadini di uno Stato UE/AELS per l'esercizio di un'attività lucrativa è esaustivamente regolato nell'ALC e non deve essere disciplinata nella LStr (e quindi nemmeno nell'avamprogetto). Per esaminare le condizioni di lavoro e di salario anche per questo gruppo di persone è necessario modificare l'ALC.

Siffatta verifica è connessa con l'esame del rispetto della priorità dei lavoratori indigeni, che può essere esaminata ed effettivamente attuata soltanto se è concesso un salario usuale nella località, nella professione e nel settore. In caso contrario, non è possibile trovare sufficienti lavoratori indigeni disposti a svolgere una data attività per un salario inusuale e basso e di conseguenza non vi sono sufficienti incentivi per indurre i datori di lavoro ad approfittare appieno dell'offerta indigena di lavoratori.

Tuttavia se la domanda riguarda una professione in cui vi è una carenza di personale qualificato e nulla indica il mancato rispetto delle condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore, l'avamprogetto prevede che le autorità competenti possano rinunciare a un esame più approfondito.

Viene però sottoposta a consultazione anche la variante prevista nel piano d'attuazione secondo cui, per i cittadini di uno Stato UE/AELS, si effettua soltanto un esame sommario delle condizioni di salario e di lavoro. Se la priorità dei lavoratori indigeni non viene esaminata nel singolo caso, in linea di massima si deve rinunciare a un previo controllo delle condizioni di salario e di lavoro per questo gruppo di persone. Invece, ai fini della concessione del permesso, va compiuto soltanto un esame sommario del fatto che la situazione finanziaria del richiedente provveda una base esistenziale sufficiente. Ciò permetterebbe tuttavia di semplificare sostanzialmente la procedura di rilascio del permesso. Secondo questa variante il controllo delle condizioni di salario e di lavoro continua ad essere effettuato per mezzo dei controlli delle misure collaterali. Tuttavia, l'esame della base esistenziale sufficiente e autonoma, prescritto dall'articolo 121a cpv. 3 Cost. non sarebbe eseguito in modo più approfondito.

Per l'ammissione dei cittadini di uno Stato terzo l'avamprogetto prevede che si continui a controllare le condizioni di salario e di lavoro (art. 22 LStr), come succede attualmente.

Cittadini di uno Stato UE/AELS: ricongiungimento familiare (cap. 12.10 piano d'attuazione)

Il ricongiungimento familiare dei cittadini di uno Stato UE/AELS è disciplinato in modo esaustivo nell'ALC e non deve essere trattato nella LStr (e quindi nemmeno nell'avamprogetto). Secondo il piano d'attuazione del Consiglio federale, nei negoziati con l'UE è opportuno rinunciare a un'ulteriore limitazione del ricongiungimento familiare (limitazione alla famiglia nucleare; nuove condizioni d'ammissione per quanto concerne le conoscenze linguistiche o la frequentazione di corsi di lingue). La regolamentazione del ricongiungimento familiare è strettamente connessa con il diritto di soggiorno dei cittadini di uno Stato UE/AELS che, a differenza delle condizioni d'ammissioni secondo la normativa determinante enunciata nell'articolo 121a Cost., non deve in linea di massima essere modificata.

L'ALC vigente considera già oggi la disponibilità di un'abitazione conforme ai bisogni come una condizione necessaria per il ricongiungimento familiare (art. 3 cpv. 1 Allegato I ALC). È tuttavia auspicabile concretizzare questa condizione nel senso che non deve essere possibile un ricongiungimento familiare se la fruizione di una tale abitazione è fonte di dipendenza dall'aiuto sociale. In base alla prassi in uso nei Cantoni, ciò potrebbe significare un inasprimento delle condizioni attuali.

Se in futuro il diritto dell'UE in materia di ricongiungimento familiare sarà modificato, la Svizzera dovrà, se necessario, tentare di negoziare un adeguamento dell'ALC o, per quanto possibile, procedere autonomamente a tali modifiche.

Cittadini di uno Stato UE/AELS: disciplinamento del soggiorno dopo l'ammissione (cap. 12.13 piano d'attuazione)

La durata dei permessi di dimora non è regolata nella LStr e di norma è di un anno. L'ALC prevede già una normativa esaustiva applicabile ai cittadini di uno Stato UE/AELS secondo cui i permessi hanno una durata di 5 anni; non occorre pertanto una normativa al riguardo nella LStr (e quindi nemmeno nell'avamprogetto).

Nell'ambito dei negoziati sull'ALC sarebbe opportuno portare avanti anche la variante secondo cui, anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS, il permesso di soggiorno è emesso con una durata di un solo anno, come accade oggi per i cittadini di Stati terzi.

Priorità delle persone con permessi per frontalieri

Il gruppo d'esperti si è in seguito dichiarato favorevole a concedere, oltre che agli Svizzeri e agli stranieri con permesso di dimora o di domicilio (art. 21 cpv. 2 LStr), anche alle persone con permessi per frontalieri una priorità rispetto all'ammissione di nuovi lavoratori provenienti dall'estero (priorità dei lavoratori indigeni).

L'avamprogetto rinuncia a inserire i frontalieri tra i lavoratori indigeni poiché non risiedono in Svizzera e pertanto non possono essere considerati come facenti parte né del mercato del lavoro indigeno né del potenziale di forza lavoro indigeno. Le esperienze con le persone ammesse provvisoriamente mostrano invece che è ragionevole promuoverne una maggiore e più rapida integrazione nel mercato del lavoro, tenuto conto dell'abituale lunga durata del loro soggiorno. Una concessione preferenziale del permesso è tuttavia opportuna per le persone titolari di un permesso per frontalieri che percepiscono prestazioni dell'AD o di altre assicurazioni sociali in Svizzera.

1.4.3 Differenze e integrazioni rispetto al piano d'attuazione

Definizione dei contingenti e dei tetti massimi

Il piano d'attuazione (cap. 12.2) prevede che il Consiglio federale stabilisca i tetti massimi e i contingenti e che provveda a suddividerli tra i Cantoni. Nelle sue successive discussioni il gruppo d'esperti per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. (cap. 1.4) ha tuttavia preferito una soluzione secondo cui i Cantoni si accordano su criteri in base ai quali suddividere i tetti massimi fissati dal Consiglio federale che, per la definizione dei contingenti cantonali, dispone soltanto di una competenza sussidiaria nel caso in cui i Cantoni non riescano a trovare un accordo. In linea di principio, l'avamprogetto prevede ora siffatta competenza cantonale (cfr. anche cap. 2.2.2).

Composizione della commissione dell'immigrazione

La variante principale dell'avamprogetto (progetto di legge) prevede che il Consiglio federale istituisca una commissione dell'immigrazione composta da rappresentanti delle autorità della migrazione e del mercato del lavoro della Confederazione e dei Cantoni. Un suo compito particolare consiste nel sentire le parti sociali (cfr. cap. 2.2.3). Le autorità effettivamente responsabili della politica della migrazione e dell'esecuzione dovrebbero quindi anche essere responsabili delle proposte relative alla definizione dei tetti massimi e dei contingenti.

È pure sottoposta a consultazione una variante secondo cui anche le parti sociali siedono nella commissione dell'immigrazione. Questa variante gode in particolare del sostegno dei rappresentanti delle parti sociali in seno al gruppo di esperti secondo i quali tutte le cerchie interessate devono essere rappresentate in una tale commissione extraparlamentare.

1.5 Perizia per l'attuazione

L'Ufficio federale di giustizia ha redatto una perizia che reca la data dell'8 aprile 2014¹⁴ ed è intitolata «Angenommene Volksinitiative "Gegen Massenwanderung": Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 (heute Ziff. 11)» («Iniziativa popolare accettata "Contro l'immigrazione di massa": interpretazione degli articoli 121a e 197 numero 9 (oggi n. 11)» (trad.); testo disponibile soltanto in tedesco). La perizia è stata elaborata sulla base di un mandato conferito dal gruppo d'esperti istituito dalla SEM (cap. 1.3) e delinea il margine di manovra disponibile sotto il profilo giuridico per l'attuazione dell'iniziativa. In base a questa perizia dell'UFG, i competenti servizi e uffici federali diretti dalla DDIP hanno esaminato la compatibilità dei vigenti trattati internazionali con l'articolo 121a Cost. I risultati sono stati presentati nel rapporto della DDIP del 26 maggio 2014 «Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 (heute Ziff. 11) auf die die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz»¹⁵ («Ripercussioni delle nuove disposizioni costituzionali degli articoli 121a e 197 n. 9 (oggi n. 11) sugli impegni internazionali della Svizzera» (trad.); testo disponibile soltanto in tedesco) (cap. 1.6).

1.6 Requisiti di diritto internazionale pubblico

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. deve rispettare gli impegni internazionali del Paese¹⁶.

¹⁴ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/auslegung-bv-d.pdf>

¹⁵ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/auswirkung-voelkerrecht-d.pdf>

¹⁶ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», cap. 4.4

Nel rapporto della DDIP del 26 maggio 2014 «Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 (*heute Ziffer 11*) auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz» i trattati internazionali sono suddivisi in tre categorie (A: conflitto di norme fondamentale / B: conflitto di norme potenziale che può essere scatenato dall'attuazione / C: nessun conflitto di norme)¹⁷.

Tre trattati internazionali che hanno per oggetto la libera circolazione delle persone non sono compatibili con la nuova disposizione costituzionale; si tratta dell'ALC, della convenzione AELS (allegato K) e dell'accordo quadro Svizzera–Liechtenstein che rientrano nella categoria A (cfr. cap. 3.1)¹⁸.

Per la maggioranza dei trattati analizzati il conflitto di norme con l'articolo 121a Cost. è soltanto potenziale (categoria B). Questi trattati contengono regole e limiti vincolanti all'attuazione della nuova regolazione dell'immigrazione in particolare per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti (cap. 2.2.4). Tra questi vi sono segnatamente:

- la convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);
- il patto sui diritti civili e politici (Patto ONU II);
- convenzione dell'ONU contro la tortura (CAT);
- la convenzione sui diritti del fanciullo (CRC);
- la convenzione sullo statuto dei rifugiati;
- la convenzione dell'Aia sull'adozione e la convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori;
- gli accordi sui frontalieri;
- gli accordi sugli stagisti;
- i GATS;
- gli accordi di libero scambio che regolano lo scambio di servizi su un piano preferenziale;
- gli accordi sugli acquisti pubblici¹⁹;
- gli accordi concernenti i privilegi e le immunità di beneficiari istituzionali che non sono soggetti di diritto internazionale pubblico, nella misura in cui riguardano persone a cui si applica la legge sugli stranieri e che prevedono l'esenzione dalle condizioni d'ammissione al mercato del lavoro previste nella legislazione svizzera sugli stranieri.

2 Punti essenziali dell'avamprogetto

2.1 Normativa per i cittadini di uno Stato UE/AELS e degli Stati terzi

L'ammissione e il soggiorno dei *cittadini di uno Stato UE/AELS* sono in ampia misura retti dall'ALC. La LStr si applica soltanto a titolo sussidiario, vale a dire se l'ALC non contiene regole o se le norme della LStr sono più favorevoli. Gli adeguamenti dell'ALC resi necessari dell'articolo 121a Cost. devono pertanto essere negoziati con l'UE (cfr. anche cap. 1.2 e 3 del rapporto esplicativo, nonché cap. 13.2 del piano d'attuazione).

¹⁷ Cfr. cap. 1.5 con riferimenti

¹⁸ Capitolo III del rapporto della DDIP del 26.5.2014

¹⁹ Accordo dell'OMC sugli acquisti pubblici, accordo sugli acquisti pubblici Svizzera–UE, Convenzione AELS allegato R, diversi accordi bilaterali di libero scambio

Alcune disposizioni dell'avamprogetto devono valere indipendentemente dalla cittadinanza (p. es. la procedura per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti, quella per il controllo delle condizioni di salario e di lavoro, nonché la procedura d'esame del rispetto della priorità dei lavoratori indigeni). Per poterle applicare anche ai cittadini degli Stati UE/AELS occorre modificare l'ALC.

Indipendentemente dall'ALC, l'avamprogetto mantiene inoltre un sistema duale che in alcuni settori prevede un regime di ammissione privilegiata dei cittadini di uno Stato UE/AELS (nessun esame delle qualifiche professionali all'ammissione; priorità del loro reclutamento rispetto ai cittadini di Stati terzi; possibilità di contingenti separati; una regolamentazione analoga a in uso prima dell'entrata in vigore dell'ALC²⁰).

Dopo l'ammissione, il soggiorno dei cittadini di uno Stato UE/AELS deve continuare a essere retto dal vigente ALC (p. es. coordinamento delle assicurazioni sociali; riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali, principio della parità di trattamento con gli Svizzeri in molti settori; diritto di rimanere; motivi limitati di revoca dei permessi). Questi settori non sono in linea di massima toccati dall'articolo 121a Cost.

Le disposizioni dell'ALC sono direttamente applicabili e, alla loro entrata in vigore nel 2002, non sono stati ripresi nella legislazione svizzera (sistema monistico). Le necessarie disposizioni esecutive dell'ALC sono previste nell'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP)²¹.

Nell'ambito dei lavori per l'attuazione dell'articolo 121a Cost., in particolare al fine di rendere la normativa più comprensibile, è stata nuovamente esaminata l'opportunità di riprendere integralmente l'ALC nella legislazione svizzera (p. es. in disposizioni particolari della LStr o con l'adozione di una legge sugli stranieri riservata ai cittadini di uno Stato UE/AELS). Si conferma la rinuncia a siffatta soluzione che riprenderebbe a livello di legge, interpretandole, le normative dell'ALC. Ne deriverebbero notevoli difficoltà d'interpretazione. Dovrebbero inoltre essere adottate disposizioni per il coordinamento con l'attuale LStr che in parte si applica in modo sussidiario anche ai cittadini di uno Stato UE/AELS (p. es. fondamenti legali per la concessione del permesso di domicilio, per la procedura di notifica, per la revoca dei permessi e i divieti di entrata).

L'ammissione e il soggiorno dei *cittadini di Stati terzi* sono disciplinati come finora nella LStr e devono essere adeguati ai nuovi requisiti dell'articolo 121a Cost. (cap. 13.1 piano d'attuazione). In molti settori corrispondono tuttavia alle normative previste nella LStr per i cittadini di uno Stato terzo (p. es. tetti massimi e contingenti; priorità dei lavoratori indigeni; controllo delle condizioni di salario e di lavoro; necessità della domanda del datore di lavoro; condizioni d'integrazione).

2.2 Tetti massimi e contingenti

2.2.1 Ripartizione

I Cantoni continuano a essere responsabili per la concessione dei permessi per gli stranieri. La soluzione flessibile proposta per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti permette di trovare nel settore dell'esecuzione soluzioni diverse a seconda dei bisogni e degli sviluppi, senza che siano necessarie modifiche di legge²².

²⁰ Cap. 12.1 Piano d'attuazione

²¹ RS 142.203

²² Cfr. anche cap. 12.2 Piano d'attuazione

Ai fini della ripartizione dei tetti massimi e dei contingenti è ragionevole tenere presente la durata e lo scopo del soggiorno e prevedere nelle disposizioni esecutive del Consiglio federale diverse categorie. Per queste ultime vanno fissati tetti massimi separati, che possano essere ripartiti in contingenti cantonali e riserve della Confederazione a seconda dei bisogni. In considerazione del modello di ammissione duale postulato, per i cittadini di uno Stato UE/AELS e per i cittadini degli Stati terzi sono previsti contingenti diversi. La somma dei tetti massimi per le diverse categorie dà il numero massimo possibile di permessi che possono essere concessi in un anno.

Per far fronte a un bisogno imprevisto devono continuare a essere previsti contingenti federali come riserve (come è il caso oggi per gli Stati terzi). L'entità di questi contingenti di riserva dipende da quanto efficacemente si riesce a stabilire in anticipo i tetti massimi e i contingenti in base a indicatori adeguati. Occorre quindi prevedere una modifica dei tetti massimi e dei contingenti se lo richiede il rispetto degli impegni internazionali della Svizzera (cap. 1.6).

Nella prospettiva attuale appare ragionevole definire tetti massimi per le seguenti categorie:

Permesso di soggiorno di breve durata superiore a quattro mesi con attività lucrativa

Per i soggiorni con attività lucrativa di durata limitata, compresa tra quattro mesi e un anno e prolungabile per due anni al massimo. Contingenti cantonali e riserve della Confederazione, per i cittadini di uno Stato UE/AELS e per i cittadini di Stati terzi.

In linea di massima è possibile rinunciare a creare tetti massimi e contingenti per i soggiorni fino a un anno con un permesso di soggiorno di breve durata. Secondo la definizione attuale l'immigrazione nella popolazione residente permanente avviene a partire da un soggiorno di un anno; i soggiorni temporanei non sono calcolati. Per evitare che i tetti massimi e i contingenti per i permessi di dimora vengano elusi ricorrendo a permessi di soggiorno di breve durata, l'avamprogetto limita la concessione dei permessi di questo tipo per soggiorni superiori a quattro mesi²³. Ciò corrisponde alla normativa attualmente in vigore per i cittadini di uno Stato terzo.

Permesso di dimora per un soggiorno superiore a un anno con attività lucrativa

Per i soggiorni con attività lucrativa di durata superiore a un anno, prolungabile. Contingenti cantonali e riserve della Confederazione, per i cittadini di uno Stato UE/AELS e per i cittadini di Stati terzi.

Permesso per frontalieri

Per attività lucrativa in Svizzera con ritorno almeno settimanale nel luogo di residenza all'estero. Contingenti cantonali e riserve federali. Tenuto conto del loro scarso numero non occorrono riserve per i cittadini di Stati terzi che vivono nelle zone di frontiera con la Svizzera.

Soggiorno senza attività lucrativa superiore a un anno

Il numero dei soggiorni senza attività lucrativa fino a un anno non deve essere limitato²⁴. Per i soggiorni di più lunga durata devono essere creati contingenti cantonali e riserve della Confederazione, senza particolari contingenti per il cittadini di uno Stato UE/AELS.

²³ Cap. 12.4 Piano d'attuazione

²⁴ Cap. 12.9 Piano d'attuazione

Gran parte di questi soggiorni avviene a scopo di formazione o perfezionamento. In questo settore un sistema duale con priorità dei cittadini di uno Stato UE/AELS non è opportuno. La scelta degli allievi deve piuttosto essere lasciata ai centri di formazione pubblici e privati.

Settore dell'asilo

Per i soggiorni nell'ambito di una procedura d'asilo non sono previsti tetti massimi né contingenti poiché si tratta di soggiorni temporanei e provvisori. Secondo l'articolo 121a cpv. 2 Cost. sono tuttavia necessari tetti massimi e contingenti per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti con permesso di dimora²⁵.

Ricongiungimento familiare

Per il ricongiungimento familiare occorre stabilire soltanto un tetto massimo della Confederazione. Il ricongiungimento familiare è una conseguenza dell'immigrazione primaria con un determinato scopo di soggiorno (soggiorno con o senza attività lucrativa; concessione dell'asilo ecc.).

Tale tetto massimo deve valere per il ricongiungimento familiare delle persone con permessi di soggiorno di breve durata, di dimora e di domicilio. In caso di problemi nella prassi, il Consiglio federale può introdurre modifiche con un'ordinanza.

In proposito occorre tenere presente che il numero dei soggiorni senza attività lucrativa fino a un anno non deve essere limitato; ciò vale anche per il ricongiungimento familiare delle persone con attività lucrativa e permesso di soggiorno di breve durata inferiore a un anno.

Occorre prestare attenzione al diritto dei cittadini di uno Stato UE/AELS al ricongiungimento familiare secondo l'ALC e al diritto alla protezione della vita familiare secondo gli articoli 14 Cost. e 8 CEDU. Inoltre, reclutare lavoratori con buone qualifiche professionali dagli Stati terzi senza concedere loro il ricongiungimento familiare non è praticamente possibile, considerato che sono molto richiesti e non soltanto dall'economia svizzera.

Poiché a questo riguardo le autorità cantonali dispongono di un margine di manovra minimo, dal punto di vista odierno non occorre in linea di massima ripartire il tetto massimo in contingenti cantonali o in contingenti particolari per cittadini di uno Stato UE/AELS e di Stati terzi. In caso di difficoltà di ordine pratico si potrà procedere a un semplice adeguamento a livello di ordinanza.

2.2.2 Competenze per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti

Il Consiglio federale deve stabilire i tetti massimi e i contingenti annuali fondandosi in particolare sui principi in materia d'ammissione (art. 3 LStr), sulla priorità dei lavoratori indigeni, sui rilevamenti delle necessità dei Cantoni e sulle raccomandazioni della commissione dell'immigrazione (cap. 2.2.3).

Secondo una raccomandazione del gruppo d'esperti e in deroga al capitolo 12.2 del piano d'attuazione, l'avamprogetto prevede che i Cantoni possano accordarsi sulla ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali (chiave di ripartizione; cfr. anche sopra cap. 1.4.3). Se ciò non è possibile, il Consiglio federale è competente a titolo sussidiario per eseguire tale ripartizione. Nel settore dell'asilo sussiste un principio analogo per la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni (art. 27 LAsi).

²⁵ Cap. 12.12 Piano d'attuazione

L'avamprogetto contiene una soluzione flessibile che consente al Consiglio federale di delegare ai Cantoni la ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali, di eseguire esso stesso la ripartizione o di rinunciarvi. È così possibile tenere conto nel modo migliore dei diversi scopi di soggiorno (soggiorno con o senza attività lucrativa, ricongiungimento familiare, frontalierato, settore dell'asilo ecc.). La normativa dettagliata sarà adottata con le disposizioni esecutive del Consiglio federale, che possono essere modificate semplicemente.

Il sistema attuale va invece conservato per l'ammissione dei cittadini di Stati terzi con un'attività lucrativa. La definizione dei tetti massimi è eseguita dal Consiglio federale e la ripartizione tra i Cantoni avviene in base alla chiave di ripartizione attuale (art. 18a Allegati I e II OASA).

2.2.3 Commissione dell'immigrazione

Ai fini dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. la limitazione dell'immigrazione con tetti massimi e contingenti annuali svolge un ruolo centrale. Occorre tenere conto degli interessi dell'economia nazionale e della priorità dei lavoratori indigeni. Inoltre, vanno rispettati ulteriori scopi di ordine superiore (p. es. il rispetto degli impegni internazionali; l'impiego del potenziale indigeno; gli interessi dell'economia nazionale svizzera; la promozione dell'integrazione; la tutela delle condizioni di salario e di lavoro)²⁶.

Queste finalità possono essere in conflitto tra loro ma il Consiglio federale deve concretizzarle nell'ambito della definizione annuale dei tetti massimi e dei contingenti.

Per adempiere questo compito si propone di istituire una commissione dell'immigrazione, che, secondo la variante principale, sarà composta da rappresentanti delle autorità della migrazione e del mercato del lavoro della Confederazione e dei Cantoni. Vanno coinvolte le parti sociali e, a seconda dei compiti, anche altre cerchie (p. es. le associazioni comunali, le cerchie scientifiche, le organizzazioni non governative)²⁷. Tra queste vi sono anche le associazioni mantello dell'economia che sono coinvolte nel processo decisionale per le loro comprovate conoscenze del mercato del lavoro e perché di conseguenza possono contribuire a una valutazione per quanto possibile adeguata della situazione di tale mercato.

Come variante è sottoposta alla consultazione anche una normativa secondo cui anche le parti sociali sono rappresentate come membri in seno alla commissione (cfr. cap. 1.4.3).

La commissione ha in particolare il compito di effettuare perizie sui bisogni quantitativi e qualitativi di lavoratori stranieri. A tal fine è ragionevole anche eseguire un regolare monitoraggio scientifico del settore della migrazione.

Poiché i tetti massimi e i contingenti devono essere introdotti indipendentemente dallo scopo del soggiorno, questa commissione dovrà formulare anche raccomandazioni sulle restrizioni numeriche al ricongiungimento familiare e ai soggiorni senza attività lucrativa. Tuttavia, per quanto concerne il ricongiungimento familiare il margine di manovra è molto ristretto.

Il lavoro della commissione dell'immigrazione si fonda sui rilevamenti dei Cantoni del proprio fabbisogno; questi rilevamenti devono essere effettuati secondo criteri e indicatori uniformi («bottom up», dal basso verso l'alto). Devono inoltre tenere conto

²⁶ Cap. 5 Piano d'attuazione

²⁷ «Organo consultivo» secondo cap. 12.2 Piano d'attuazione

del potenziale indigeno, dell'evoluzione della situazione economica, dell'evoluzione demografica e dell'emigrazione (cfr. cap. 2.2.4).

La commissione valuta i rilevamenti dei Cantoni e, se giunge alla conclusione che sono complessivamente troppo elevati, ne discute con loro. Il Consiglio federale può eventualmente correggere il tetto massimo non essendo vincolato alle raccomandazioni della commissione.

A causa della mole di lavoro che ciò implica, non è praticamente possibile verificare in dettaglio ogni anno i dati forniti da tutti i Cantoni e stabilire i contingenti per ciascuno di essi.

Secondo la soluzione proposta, il Consiglio federale stabilisce il tetto massimo annuale sotto il profilo macroeconomico (soprattutto bisogno attuale, situazione del mercato del lavoro, sviluppo economico, impiego del potenziale indigeno) e i tutti i Cantoni trovano un accordo sulla ripartizione dei contingenti loro destinati. Se ciò non è possibile, la Confederazione stabilisce la chiave di ripartizione in base agli indicatori del mercato del lavoro (chiave di ripartizione fissa, «top down», dall'alto al basso, con riserva federale)²⁸. Siffatta chiave di ripartizione potrebbe ad esempio essere adeguata ogni tre anni integrandovi nuovi criteri.

Secondo un'altra soluzione, nei primi tre anni dopo l'entrata in vigore (vale a dire dal 2017) la chiave di ripartizione (contingenti cantonali) è fissata fondandosi sulla media dell'immigrazione cantonale, ad esempio durante gli ultimi tre anni.

Durante questo periodo si prevede di valutare le prime esperienze che verranno fatte con il nuovo sistema e su tale fondamento verrà poi sviluppato un sistema più elaborato per il calcolo dei tetti massimi e per l'attribuzione cantonale dei contingenti. Un contingente sufficientemente elevato per la Confederazione potrebbe permettere la necessaria flessibilità. La problematica deve essere ulteriormente approfondita nell'ottica delle necessarie disposizioni esecutive.

2.2.4 Indicatori per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti

Secondo il testo della Costituzione, i tetti massimi e i contingenti annuali per gli *stranieri che esercitano un'attività lucrativa* devono essere orientati agli interessi dell'economia nazionale del Paese tenendo presente la priorità dei lavoratori indigeni (cap. 2.3). Per rispettare queste due finalità, si fa ricorso, nel fissare i tetti massimi e i contingenti, a indicatori che da una parte riflettono la domanda delle imprese di lavoratori stranieri e dall'altra indicano la difficoltà di reperire in Svizzera i lavoratori necessari.

L'avamprogetto prevede che il rilevamento della domanda di lavoratori stranieri sia effettuato dai Cantoni e che i tetti massimi siano rilevati con un processo dal basso verso l'altro per tutta la Svizzera. Le comunicazioni aggregate concernenti il fabbisogno verranno confermate da una commissione dell'immigrazione con indicatori adeguati. Queste cifre riflettono tra l'altro la struttura dell'economia che si manifesta nella diversità della domanda di lavoratori stranieri. D'altra parte la domanda di lavoratori stranieri dipende fortemente dall'evoluzione dell'economia e dell'occupazione. Quindi anche le previsioni sulla crescita dell'economia e dell'occupazione sono indicatori rilevanti per la determinazione del fabbisogno.

Per tenere conto della priorità dei lavoratori indigeni ai fini della definizione dei tetti massimi e dei contingenti si può fare capo alle quote di disoccupati e agli indicatori

²⁸ Cfr. anche cap. 1.3.3 e 2.2.2

concernenti le difficoltà nel reclutamento dei lavoratori. Una quota di disoccupati relativamente elevata unita a una scarsa domanda di lavoratori o un'abbondanza di lavoratori sul mercato indicano la presenza di un potenziale di lavoratori indigeno. La priorità dei lavoratori indigeni vuole che in siffatta situazione i tetti massimi e i contingenti siano fissati a livelli relativamente bassi. Invece, una bassa quota di disoccupati unita a un'elevata domanda di lavoratori e alla scarsità di lavoratori sul mercato indicano una mancanza di lavoratori. In siffatta situazione, pur avendo cura della priorità dei lavoratori indigeni, sono quindi giustificati tetti massimi e contingenti relativamente elevati.

Per stabilire i tetti massimi e i contingenti devono essere considerate in particolare anche le esigenze dei settori della scienza e della ricerca.

Ai fini della definizione dei tetti massimi e dei contingenti occorre distinguere tra prospettiva a breve e a lungo termine. A breve il bisogno di lavoratori stranieri risulta in primo luogo dalla struttura economica di un Cantone, dalla situazione generale del mercato del lavoro (scarsa/forte disoccupazione) e dalla prevista evoluzione della congiuntura. A medio e a lungo termine entrano in gioco altri fattori come lo sviluppo demografico o anche i cambiamenti nella partecipazione della popolazione indigena al mercato del lavoro. Come indicatori di tali sviluppi possono essere utilizzati la crescita della popolazione in età lavorativa (sotto il profilo demografico) o il tasso d'attività dei diversi gruppi della popolazione (sotto il profilo dello sfruttamento dei potenziali dei lavoratori specializzati). In modo tipico si tratta di parametri che si modificano poco da un anno all'altro ma che sull'arco di più anni possono indicare in modo abbastanza chiaro una tendenza di sviluppo. In tale misura, questi indicatori sono adatti per stabilire gli obiettivi a medio e lungo termine per l'immigrazione, sono meno adeguati per stabilire i valori annuali dei tetti massimi e dei contingenti.

Il tetto massimo per le *persone senza attività lucrativa* risulta in particolare dal bisogno di permessi per la formazione e il perfezionamento. Negli ultimi anni ha regolarmente raggiunto 15 000 permessi per anno. In questo ambito i bisogni dei Cantoni sono molto diversi. Occorre inoltre tenere presente che al termine della formazione o del perfezionamento i titolari di questi permessi lasciano di regola la Svizzera (rotazione). Come punto di partenza per l'attribuzione dei contingenti potrebbero essere rilevanti le esperienze degli ultimi anni poiché corrispondono alla distribuzione regionale degli istituti di formazione con richiamo internazionale. In questo ambito non vi sono indicatori precisi; occorre tuttavia tenere presente che questa possibilità di ammissione non deve permettere di eludere le restrizioni all'ammissione delle persone attive.

L'immigrazione di pensionati stranieri rimane un fenomeno molto limitato (circa 900 permessi di dimora annuali).

I tetti massimi per i *rifugiati riconosciuti* e per le *persone ammesse provvisoriamente* risultano dalle precedenti esperienze e dalle previsioni che servono attualmente alla SEM per pianificare la sua attività. A tal fine occorre in particolare assicurare che il diritto internazionale cogente (divieto di respingimento) non sia leso da un eventuale superamento dei tetti massimi²⁹. Di conseguenza il Consiglio federale deve adottare le misure necessarie in particolare in caso di crisi umanitaria grave.

²⁹ Messaggio sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»; cap. 1.3.2; cfr. anche cap. 1.6 del presente rapporto.

Il tetto massimo per il *ricongiungimento familiare* risulta dalla media dell'immigrazione negli anni precedenti per questo scopo di soggiorno. A questo riguardo non sussiste alcun margine di manovra essenziale per una limitazione (cfr. cap. 2.2.1). Ciò è compatibile anche con l'articolo 121a cpv. 2 Cost. che permette di limitare il ricongiungimento familiare. Il diritto vigente già prevede limitazioni e condizioni per il ricongiungimento familiare (art. 42–52 LStr; art. 3 allegato I ALC).

Sotto il profilo statistico non vi è un nesso semplice tra ammissione al mercato del lavoro e ricongiungimento familiare; negli ultimi anni la quota del ricongiungimento familiare sull'immigrazione totale è costantemente diminuita ed è aumentata la quota delle persone attive. Inoltre, vi sono ricongiungimenti familiari anche con svizzeri, con stranieri della seconda o della terza generazione o con stranieri che risiedono da lungo tempo in Svizzera.

In sede d'attuazione vanno rispettati gli impegni internazionali del Paese; ciò vale in primo luogo per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti (cap. 1.5 e 1.6). Se i tetti massimi e i contingenti fissati sono insufficienti, il Consiglio federale deve adottare le misure necessarie.

2.3 Priorità dei lavoratori indigeni

Cfr. anche capitolo 1.4.2 e capitolo 12.6 del piano d'attuazione.

Contrariamente al tenore dell'articolo 121a capoverso 3 Cost., secondo l'avamprogetto la priorità dei lavoratori indigeni deve valere sia per gli Svizzeri sia per gli stranieri durevolmente residenti nel Paese³⁰. Una normativa analoga sussiste già per l'ammissione dei cittadini di Stati terzi (art. 21 LStr).

Questa estensione della priorità dei lavoratori indigeni è fondata sulla competenza generale della Confederazione di legiferare nel settore della migrazione (art. 121 Cost.). A questo riguardo una distinzione netta fondata sulla cittadinanza non sarebbe né possibile né ragionevole.

La priorità dei lavoratori indigeni dovrebbe già essere rispettata in astratto nella definizione dei tetti massimi e dei contingenti, nella misura in cui nel loro calcolo è compresa la disponibilità del «potenziale indigeno» di possibili persone attive.

Inoltre, secondo l'avamprogetto (la cosiddetta variante principale), l'esame della priorità dei lavoratori indigeni va effettuata caso per caso per le professioni in cui non vi è una comprovata penuria di lavoratori qualificati (cap. 12.6 piano d'attuazione) o se non vi si oppongono impegni internazionali della Svizzera (cap. 1.6). In questo caso è preferibile rinunciare a un esame più approfondito.

Come variante è sottoposta alla consultazione anche una normativa secondo cui, per i cittadini di uno Stato UE/AELS, si rinuncia a esaminare caso per caso la priorità dei lavoratori indigeni (cfr. cap. 1.4.2).

2.4 Controlli delle condizioni di salario e di lavoro (base esistenziale sufficiente)

Secondo l'articolo 121a cpv. 3 Cost. una base esistenziale sufficiente e autonoma è un criterio per la concessione del permesso. Il criterio è rispettato stabilendo come

³⁰ Art. 21 cpv. 3 lett. c–f D-LStr

condizione di ammissione il previo controllo delle condizioni di salario e di lavoro (variante principale).

Questo controllo è inoltre strettamente connesso con la priorità dei lavoratori indigeni (cap. 12.7 del piano d'attuazione) ed è già oggi previsto per i cittadini di uno Stato terzo (art. 22 LStr). La priorità dei lavoratori indigeni può essere esaminata ed effettivamente attuata soltanto se è corrisposto un salario usuale nella località, nella professione e nel settore. In caso contrario, non è possibile trovare un numero sufficiente di lavoratori indigeni disposti a svolgere una data attività per un salario inusuale e basso e di conseguenza non vi sono sufficienti incentivi per far sì che i datori di lavoro sfruttino effettivamente il potenziale indigeno.

Come variante è sottoposta alla consultazione anche una normativa secondo cui, per i cittadini di uno Stato UE/AELS, si compie soltanto un esame sommario delle condizioni di salario e di lavoro (cfr. cap. 1.4.2 e cap. 12.7 piano d'attuazione). Questa variante semplifica considerevolmente la procedura di concessione del permesso; il successivo esame delle condizioni di salario e di lavoro rimane assoggettato ai principi delle misure collaterali dell'ALC.

La protezione delle condizioni di salario e di lavoro sul mercato del lavoro indigeno è già oggi garantita dalle misure collaterali. Un adeguamento di queste ultime andrà esaminato quando saranno note le modalità esatte di attuazione dell'articolo 121a Cost (cfr. cap. 6.2). Il risultato complessivo di un futuro sistema di controllo non deve rappresentare un peggioramento rispetto al sistema attuale. I controlli non devono inoltre cagionare un onere amministrativo sproporzionato per le imprese (sul controllo delle condizioni di salario e di lavoro cfr. anche cap. 1.4.2).

2.5 Esame della capacità d'integrazione

Secondo l'articolo 121a capoverso 3 Cost. uno dei criteri per la concessione del permesso di soggiorno è la capacità d'integrazione. Per la concessione del permesso ai cittadini di uno Stato terzo l'articolo 22 LStr già prevede un criterio analogo secondo cui le qualifiche professionali, la capacità di adattamento professionale e sociale, le conoscenze linguistiche e l'età devono permettere di presagire una durevole integrazione nel mercato svizzero del lavoro e nella società.

Il piano d'attuazione e l'avamprogetto rinunciano a un esame sistematico addizionale della capacità d'integrazione (art. 121a cpv. 3 Cost.) nella procedura d'ammissione dei cittadini di uno Stato UE/AELS. Durante la procedura di consultazione sulla revisione delle disposizioni della LStr in materia di integrazione (13.030), i Cantoni hanno chiaramente fatto notare che un controllo sistematico dei criteri d'integrazione nell'ambito della concessione e della proroga di tutti i permessi di dimora eccederebbe le loro capacità (p. es. i test linguistici).

Anche un esame complessivo della capacità d'integrazione prima dell'entrata in Svizzera non permette infine di prevedere come andrà l'integrazione di uno straniero. In base alle esperienze passate si può partire dal presupposto che i cittadini di uno Stato UE/AELS di regola si integrano bene.

2.6 Regolamentazione del soggiorno

Dopo l'ammissione, il soggiorno dei cittadini di uno Stato UE/AELS deve in linea di massima continuare a essere retto dall'ALC vigente (cfr. in proposito cap. 3).

Non sono previste modifiche della normativa sul soggiorno dei cittadini degli Stati terzi retta dalla LStr.

3 Rapporto con l'Accordo sulla libera circolazione (ALC)

3.1 Contenuto dell'ALC vigente

L'ammissione e il soggiorno dei cittadini di uno Stato UE/AELS sono disciplinati dall'ALC vigente nel seguente modo:

a) Ammissione con attività lucrativa

Gli impieghi di durata fino a tre mesi durante un anno civile e la fornitura di servizi dall'estero fino a un massimo di 90 giorni lavorativi per anno civile sottostanno a una procedura di notificazione da parte del datore di lavoro.

Per un *impiego* per un periodo superiore a tre mesi durante un anno civile deve essere ottenuto un permesso di soggiorno di breve durata, un permesso di dimora o un permesso per frontalieri. A tal fine i cittadini di uno Stato dell'UE-25 o dell'AELS devono presentare soltanto un documento valido (passaporto o carta d'identità) e una conferma del datore di lavoro svizzero.

Per l'impiego in Svizzera dei cittadini di uno Stato UE-2 (Romania e Bulgaria), fino a metà 2016 sono previste disposizioni transitorie. Nell'ambito della procedura di concessione del permesso le competenti autorità cantonali esaminano le condizioni di salario e di lavoro e il rispetto della priorità dei lavoratori indigeni. I permessi di soggiorno di breve durata e i permessi di dimora sono inoltre contingentati.

Per avviare un'*attività indipendente*, i cittadini di uno Stato dell'UE-27 o dell'AELS devono presentare una domanda documentando la loro attività indipendente con la costituzione di un'impresa o di uno stabilimento d'impresa con un'attività commerciale effettiva e sufficiente per garantire la loro esistenza in Svizzera.

b) Ammissione senza attività lucrativa

I cittadini dell'UE/AELS senza attività lucrativa possono far valere il diritto di soggiorno in Svizzera se dispongono di sufficienti mezzi finanziari e sono assicurati contro la malattia e l'infortunio. I mezzi finanziari devono essere tali da escludere queste persone dall'aiuto sociale. I requisiti per le persone in formazione sono meno elevati: devono provare che sono in grado di provvedere ai loro bisogni vitali. Sono ad esempio considerate persone senza attività lucrativa i pensionati, coloro che vivono di rendita, le persone che seguono una formazione o un perfezionamento, le persone alla ricerca di un impiego e i beneficiari di prestazioni (p. es. trattamenti medici).

Per un soggiorno fino a tre mesi le persone alla ricerca di un impiego non necessitano di un permesso. Se la ricerca dura più a lungo, ricevono in aggiunta un permesso di soggiorno di breve durata con una durata di tre mesi durante l'anno civile. Se alla scadenza di quest'ultimo non hanno ancora trovato un impiego, il permesso di soggiorno di breve durata può essere prolungato fino a un anno, a condizione che possano dimostrare concertamente di essere alla ricerca di lavoro e abbiano prospettive fondate di trovare un posto entro questo termine (non sussiste un diritto). In caso di entrata in Svizzera per la ricerca di un posto di lavoro non deve essere concesso alcun aiuto sociale.

c) Ricongiungimento familiare

La cerchia dei membri della famiglia che hanno diritto di ricongiungersi con un familiare in Svizzera è più ampia per i cittadini di uno Stato UE/AELS che per i cittadini di uno Stato terzo (LStr). Secondo l'ALC le seguenti persone hanno un diritto di soggiorno:

- il coniuge;
- i parenti in linea discendente (anche del coniuge): figli o nipoti, di età inferiore a 21 anni o di cui è garantito il mantenimento;
- i parenti in linea ascendente (anche del coniuge): genitori e nonni di cui è garantito il mantenimento.

Nell'ALC (come nella LStr) il diritto al ricongiungimento familiare presuppone un'abitazione conforme ai bisogni per tutta la famiglia. Anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS, un'abitazione adeguata deve essere disponibile nel momento della presentazione della domanda e nel momento dell'entrata in Svizzera dei familiari.

Indipendentemente dalla loro cittadinanza i coniugi e i figli hanno accesso al mercato del lavoro. Ciò vale anche se la persona a cui si ricongiungono non esercita un'attività lucrativa.

c) Permesso di soggiorno

A seconda della durata del rapporto di lavoro, alle persone che esercitano un'attività lucrativa è concesso un permesso di soggiorno di breve durata (contratto di lavoro di meno di un anno) o un permesso di dimora (contratto di lavoro di un anno o più).

Il permesso di dimora ha una durata di cinque anni che può essere inizialmente limitata a due anni per i soggiorni senza attività lucrativa. Per le persone in formazione la durata è soltanto di un anno (con possibilità di proroga).

d) Mobilità professionale e geografica

I cittadini di uno Stato UE/AELS hanno diritto di cambiare professione e impiego e di avviare un'attività indipendente.

I permessi di soggiorno di breve durata, i permessi di dimora e i permessi di domicilio dei cittadini di uno Stato UE/AELS valgono in tutta la Svizzera. Sussiste di conseguenza il diritto di cambiare Cantone senza che sia necessario un nuovo permesso.

e) Parità di trattamento con gli Svizzeri per le prestazioni sociali e riconoscimento dei diplomi

Il coordinamento delle prestazioni sociali in Svizzera e all'estero (Allegato II ALC) permette di garantire che l'inizio di un lavoro in un altro Stato membro non provochi la perdita di pretese assicurative. Le prescrizioni in materia d'assicurazione valgono per tutti i rami delle assicurazioni sociali non soltanto per la concessione dell'aiuto sociale.

Il sistema di riconoscimento dei diplomi (Allegato III ALC) si applica alle professioni regolamentate che, in virtù di disposizioni legali e amministrative, possono essere esercitate soltanto con determinate qualifiche professionali. Per sette professioni regolamentate (medici, dentisti, veterinari, farmacisti, personali di cure generali, levatrici e architetti) il riconoscimento dei diplomi del Paese di provenienza è in linea di massima automatica poiché i requisiti di queste formazioni sono stati armonizzati.

3.2 Adeguamento dell'ALC

L'ammissione e la normativa sul soggiorno dei cittadini di uno Stato UE/AELS sono rette in ampia misura dall'ALC; la LStr si applica soltanto a titolo sussidiario (cfr. cap. 2.1).

I trattati internazionali che non rispettano l'articolo 121a Cost.³¹ devono essere rinegoziati e adeguati entro il 9 febbraio 2017. Si tratta dell'accordo sulla libera circolazione con l'UE e l'AELS e dell'accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein (cfr. cap. 1.1 e 1.6).

Per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. questi trattati dovranno in particolare permettere da un alto tetti massimi e contingenti annuali per tutti i tipi di permessi indipendentemente dallo scopo del soggiorno e dall'altro la priorità degli Svizzeri per le attività lucrative (art. 121a cpv. 1 e 2 Cost.; vedi normativa attuale nel cap. 3.1).

Anche i rimanenti criteri e condizioni di ammissione secondo il piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014 rendono in parte necessaria la modifica di questi trattati (soprattutto la considerazione degli interessi della Svizzera; la domanda del datore di lavoro; l'esame della capacità d'integrazione e della base esistenziale sufficiente e autonoma). Va invece in linea di massima mantenuta la normativa di questi trattati sul soggiorno dopo l'ammissione (soprattutto i tipi di permesso; la mobilità professionale e geografica; la portata del ricongiungimento familiare; il coordinamento delle assicurazioni sociali e il riconoscimento dei diplomi; cfr. cap. 3.1).

Dopo l'elaborazione del piano d'attuazione del Consiglio federale, la Svizzera ha presentato all'UE una richiesta di modifica dell'ALC (lettera del 4 luglio 2014 del Direttore dell'Ufficio federale della migrazione al direttore della delegazione UE nel Comitato misto dell'ALC). Uno Stato parte può presentare al Comitato misto dell'ALC una proposta di modifica dell'Accordo (art. 18 ALC).

Il 24 luglio 2014, in una risposta al presidente della Confederazione concordata con gli Stati membri dell'UE, la signora Catherine Ashton, ex commissario UE per gli affari esteri, ha comunicato alla Svizzera che i negoziati finalizzati all'introduzione di contingenti, di tetti massimi e della priorità degli indigeni sono contrari al principio della libera circolazione. Per l'UE, la non discriminazione, il diritto di esercitare un'attività lucrativa e di risiedere sul territorio di un altro Stato parte e la clausola «stand still» sono punti essenziali e non negoziabili dell'ALC. La Commissione UE e il Servizio degli esteri europeo sono tuttavia disposti a discutere i problemi che pone l'applicazione dell'accordo.

Il Consiglio federale ha adottato un mandato negoziale per l'adeguamento dell'ALC all'articolo 121a Cost. e ha stabilito gli obiettivi che intende perseguire durante i negoziati. Da una parte, tenuto conto degli interessi dell'economia nazionale, l'immigrazione deve essere pilotata e limitata, dall'altra occorre garantire la via bilaterale come fondamento delle relazioni con l'UE. A questi due principi va accordata la medesima importanza.

Il Consiglio federale ritiene ragionevole avviare negoziati con l'UE, malgrado i responsabili dell'UE abbiano anticipatamente dichiarato che negoziati finalizzati all'introduzione di contingenti e della priorità degli indigeni sono fundamentalmente in contraddizione con gli obiettivi dell'ALC. Il Consiglio federale ritiene importante che la questione dell'adeguamento dell'ALC non sia considerata in modo isolato, ma nel quadro d'insieme della politica europea. Per l'UE, trovare una soluzione per la libera circolazione delle persone è una condizione preliminare alla conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato ed è quindi di importanza centrale per l'ulteriore sviluppo

³¹ Cap. 1.4 e 2.6 nonché messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» del 7 dicembre 2012, tra l'altro cap. 3.3.1, 4.2.1 e 4.4.2 (FF 2013 275)

della via bilaterale. Il Consiglio federale e l'UE hanno ribadito più volte la loro intenzione di proseguire nella via bilaterale. Di conseguenza, i negoziati con l'UE sull'ALC si prefiggono di trovare una soluzione accettabile e adeguata per le due parti garantendo il prosieguo della via bilaterale.

Le commissioni della politica estera e le commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali, le parti sociali e la Conferenza dei governi cantonali hanno potuto prendere posizione sulla bozza di mandato accettandola. L'approvazione del mandato negoziale definitivo da parte del Consiglio federale è avvenuta in concomitanza dell'avvio della procedura di consultazione sul presente avamprogetto.

Il presente avamprogetto si basa sul piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014. Non corrisponde quindi alla risposta formale dell'UE del 24 luglio 2014 alla richiesta della Svizzera del 7 luglio 2014 di modificare l'ALC, in cui l'UE indica che vi è una contraddizione fondamentale tra lo scopo dell'ALC e dei negoziati per introdurre contingenti e la priorità dei lavoratori indigeni. Eventuali negoziati sulla modifica dell'ALC devono pertanto essere strettamente coordinati con ulteriori lavori legislativi.

Se dai negoziati con l'UE dovessero emergere ulteriori opzioni di regolazione dell'immigrazione, l'avamprogetto dovrebbe essere modificato e dovrebbe essere avviata una nuova consultazione.

3.3 Conseguenze dell'abrogazione dell'ALC

Il fallimento dei negoziati per una modifica dell'ALC compatibile con le nuove norme costituzionali metterebbe in pericolo l'esistenza stessa dei Bilaterali I. La denuncia dell'ALC avrebbe conseguenze gravi sui rapporti della Svizzera con l'UE. Infatti, secondo la cosiddetta clausola ghigliottina prevista all'articolo 25 capoverso 4 ALC sei mesi dopo il ricevimento della notifica relativa alla denuncia dell'ALC tutti gli accordi dei Bilaterali I cessano automaticamente di applicarsi. Di conseguenza, insieme all'ALC verrebbero a cadere l'accordo su alcuni aspetti relativi agli acquisti pubblici, l'accordo sull'abolizione di ostacoli tecnici al commercio, l'accordo sul commercio di prodotti agricoli, l'accordo sul trasporto su strada e per ferrovia e l'accordo sul trasporto aereo. Un'esposizione dettagliata delle conseguenze della denuncia dell'ALC anche in questi settori è contenuta nel capitolo 4.3.1 del messaggio del Consiglio federale del 7 dicembre 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»³².

La clausola ghigliottina si applicherebbe inoltre all'Accordo di associazione della Svizzera al Quinto programma quadro di ricerca che fa parte dei Bilaterali I conclusi nel 1999. La clausola non è stata ripresa in occasione della partecipazione della Svizzera ai programmi quadro successivi, ma è nuovamente contenuta nell'accordo di associazione della Svizzera al Pacchetto Orizzonte 2020 firmato il 5 dicembre 2014. Secondo questa clausola di denuncia, l'intero accordo diventa retroattivamente inopero a fine 2016 se non è possibile trovare una soluzione per quanto concerne la libera circolazione delle persone e la sua estensione alla Croazia entro febbraio 2017.

Oltre agli accordi direttamente toccati dalla clausola ghigliottina, vi è la possibilità che l'UE rimetta in discussione anche altri accordi con la Svizzera che reputa connessi con l'ALC, in particolare gli accordi di associazione a Schengen e Dublino (AAS e AAD).

³² FF 2013 275

L'AAS e l'AAD non sono formalmente vincolati all'ALC e pertanto non sono oggetto della clausola ghigliottina. Ciò significa che denunciare l'ALC non metterebbe automaticamente fine a questi due accordi. L'UE potrebbe tuttavia rimetterli in discussione in caso di decadenza dell'ALC poiché l'accordo sulla libera circolazione costituisce una condizione necessaria per l'associazione delle Svizzera all'acquis di Schengen. L'AAS e l'AAD completano l'ALC agevolando gli spostamenti nello spazio di Schengen. Per la Svizzera queste relazioni tra gli accordi non ostacolano il prosieguo dell'associazione allo spazio di Schengen nella misura in cui le due parti vi sono interessate. Tenuto conto del mutuo legame formale tra l'AAS e l'AAD, la denuncia dell'AAS invaliderebbe anche l'AAD (art. 14 cpv. 2 AAD).

Anche se l'esatta portata della denuncia dell'ALC, della conseguente abrogazione dei rimanenti Bilaterali I e della denuncia di eventuali altri accordi tra la Svizzera e l'UE è attualmente difficile da valutare, si temono gravi conseguenze per l'economia nazionale del Paese.

Per la piccola economia nazionale svizzera l'accesso ai mercati stranieri è d'importanza vitale. D'altra parte, la Svizzera verrebbe a trovarsi in una situazione analoga a quella della seconda metà degli anni 1990, quando la disoccupazione era relativamente elevata. Circa il 60 per cento delle esportazioni di merci svizzere sono destinate all'UE e l'80 per cento delle merci importate dal nostro Paese provengono dall'UE. Grazie agli accordi bilaterali la Svizzera fa parte del mercato interno dell'UE che conta 500 milioni di consumatori. L'UE e i suoi 28 Stati membri sono di gran lunga il principale partner commerciale della Svizzera³³.

Gli sforzi di riforma della Svizzera dopo il rifiuto dell'adesione allo SEE e la debole crescita economica degli anni 1990 sono stati determinanti per la conclusione il 21 giugno 1999 dei sette accordi bilaterali tra il nostro Paese e l'Unione europea (Bilaterali I). Lo scopo era di contrastare la minaccia di declino economico della Svizzera garantendole l'accesso al mercato interno dell'UE in dinamico sviluppo.

Oggi l'accesso giuridicamente garantito ai principali mercati europei è quasi ovvio. Le imprese svizzere approfittano dell'aumento della domanda di esportazioni, poiché in seguito all'ALC sono migliorate le possibilità di reclutare personale e sono disponibili i lavoratori qualificati necessari alla produzione.

Diversi studi economici mostrano che i Bilaterali I hanno contribuito alla buona riuscita della Svizzera negli ultimi anni. Il solo impatto della libera circolazione delle persone sul prodotto interno lordo (PIL) è stimato tra l'1,04 per cento (nel 2007) e il 3,2 per cento (nel 2008). Nel 2008, il PIL ha raggiunto circa 527 miliardi di franchi; nello stesso anno, senza l'ALC, il PIL sarebbe quindi stato inferiore di un importo compreso tra 5,5 e 17 miliardi di franchi. Si suppone che vi siano stati effetti analoghi sull'economia nazionale anche negli anni successivi. Secondo i risultati di altri studi, nei primi sei anni dopo la loro entrata in vigore, gli accordi hanno generato una crescita tra l'1 e il 2 per cento nelle imprese interessate. Le imprese per le quali gli accordi erano particolarmente importanti hanno segnato una crescita supplementare dal 4 al 5 per cento. La decadenza dei Bilaterali I porterebbe a una corrispondente riduzione della crescita delle imprese.

Oltre al migliore accesso al mercato interno dell'UE e alla maggiore disponibilità di lavoratori qualificati, i Bilaterali I hanno permesso alle imprese svizzere di beneficiare

³³ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» del 7 dic. 2012, tra l'altro cap. 3.3.1, 4.2.1 e 4.4.2 (FF 2013 275)

anche di una maggiore certezza del diritto. Inoltre, i problemi di accesso al mercato hanno di regola potuto essere risolti in modo efficace grazie alla collaborazione istituzionalizzata con le istituzioni dell'UE basata sugli accordi. Così, si può ad esempio rilevare che lo scambio regolare in seno ai comitati misti istituiti dai singoli accordi e la collaborazione sul piano tecnico va ben al di là delle soluzioni possibili nell'ambito delle istituzioni dell'OMC.

La molteplicità degli studi esistenti sull'importanza dei Bilaterali I per l'economia nazionale mostra che i singoli accordi hanno significativi effetti positivi sulla nostra economia. Oltre agli effetti diretti dei singoli accordi, rivestono grande importanza anche gli effetti indiretti e le interazioni tra loro. I Bilaterali I formano una rete di accordi che nel complesso garantisce all'economia svizzera una fondamentale certezza del diritto negli stretti scambi economici con i maggiori partner commerciali. Se queste basi venissero a mancare, i fattori decisivi per la nostra piazza economica verrebbero molto indeboliti. Tutto considerato, molti studi rivelano che denunciare l'accordo sulla libera circolazione e i Bilaterali I avrebbe notevoli conseguenze negative per lo sviluppo economico della Svizzera.

Questa affermazione è confermata dalla valutazione dei singoli settori.

L'accordo sulla libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE e dell'AELS e l'immigrazione che ne deriva sono al centro di una miriade di studi. Questi mostrano che l'immigrazione degli ultimi anni è dovuta alla domanda ed è avvenuta in settori in cui anche gli indigeni hanno buone possibilità d'impiego. Nel mercato del lavoro i lavoratori immigrati occupano in primo luogo una posizione complementare a quella dei lavoratori indigeni, ragione per cui gli effetti negativi dell'immigrazione sulla disoccupazione e sull'occupazione dei lavoratori indigeni sono limitati a singoli segmenti del mercato del lavoro. Vi sono perfino indizi che l'immigrazione degli ultimi anni abbia complessivamente ridotto la disoccupazione degli indigeni aumentandone anche il tasso d'impiego. Un risultato comune a cui approdano le diverse analisi è che, se commisurate allo sviluppo congiunturale e strutturale degli ultimi dieci anni, le ripercussioni stimate sui salari sono di scarsa entità. Complessivamente l'ALC ha chiaramente migliorato la disponibilità di lavoratori qualificati per l'economia svizzera ponendo così rimedio alla penuria di lavoratori qualificati lamentata per anni.

Ha pure grande importanza *l'accordo sugli ostacoli tecnici al commercio*: nel 2011 ne erano toccate esportazioni per un importo di circa 32 miliardi di franchi; ciò significa che, grazie a tale accordo, circa un quarto dei prodotti industriali esportati nell'UE ha potuto essere esportato senza dover essere sottoposto a un doppio esame di conformità e senza dover essere adeguato a ulteriori prescrizioni oltre a quelle vigenti in Svizzera. Secondo uno studio, l'accordo ha risparmiato diretti compresi tra lo 0,5 e l'1 per cento del valore complessivo dei prodotti, corrispondente ad esempio nel 2011 una cifra compresa tra 160 e 320 milioni di franchi.

L'accordo sugli acquisti pubblici accorda alle imprese svizzere parità di accesso alle gare d'appalto pubbliche nello spazio UE. L'accordo bilaterale estende il campo d'applicazione della convenzione dell'OMC sugli acquisti pubblici ai Comuni e ai distretti, come pure ad altri campi quali ad esempio il traffico su rotaie. Questi settori formano una parte importante degli acquisti pubblici nell'UE. Così le imprese svizzere approfittano della parità di trattamento con i loro concorrenti dell'UE e dei Paesi terzi ai quali l'UE, in questi settori, si è impegnato a garantire l'accesso al mercato rilevante per gli acquisti. Nel 2007, nello spazio UE, le imprese svizzere hanno potuto

complessivamente vincere commesse pubbliche per un importo compreso tra 900 milioni di euro e 1,09 miliardi di euro. Inversamente l'accesso delle imprese dell'UE al mercato svizzero degli acquisti pubblici ha incrementato l'intensità della concorrenza e l'economicità degli acquisti pubblici in Svizzera. Nel 2013, 126 dei 1 830 acquisti della Confederazione per un valore di 400 milioni di franchi su complessivi 5,2 miliardi di franchi sono stati aggiudicati nell'UE. Non da ultimo questo accordo permette anche alle autorità svizzere e alla Commissione europea di collaborare secondo modalità non burocratiche e di risolvere i problemi di accesso al mercato. Il contatto con la Commissione europea ha così ad esempio permesso di revocare una misura che rendeva necessaria un'autorizzazione del Ministero italiano delle finanze per partecipare alle gare d'appalti pubbliche in Italia, discriminando così gli offerenti svizzeri.

L'*accordo sui trasporti terrestri* apre il mercato dei trasporti di persone e merci su strada e rotaia tra la Svizzera e l'UE. Nel contempo, getta le basi convenzionali per l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Circa un quarto delle entrate prodotte da questo tributo provengono da trasportatori esteri, dall'entrata in vigore della tassa nel 2002 al 2012 ciò corrisponde a un importo complessivo di 4,13 miliardi di franchi. La TTPCP contribuisce a finanziare l'infrastruttura ferroviaria in Svizzera ed è uno strumento importante per il trasferimento alla ferrovia del traffico merci. Con l'accordo sui trasporti terrestri, l'UE ha riconosciuto questo politica di trasferimento. Il beneficio economico dell'accordo consiste principalmente in un incremento di efficienza. Così, il carico medio di un camion è passato da 6,3 tonnellate nel 2000 a 11,3 tonnellate nel 2012. Secondo uno studio, gli effetti sulla produttività che sono risultati hanno portato a un aumento durevole del PIL dello 0,2 per cento.

L'*accordo agricolo* è importante soprattutto in relazione allo smantellamento degli ostacoli tecnici al commercio, che consistono per esempio in prescrizioni sui prodotti, disposizioni di immissione sul mercato, normative sanitarie e fitosanitarie ecc. (ostacoli tecnici al commercio di natura non tariffaria). Inoltre, liberalizza anche il settore tariffario. Nel quadro di tale accordo è ad esempio liberalizzato il commercio di formaggio con l'UE. Dall'entrata in vigore dell'accordo il commercio di prodotti agricoli e di prodotti agricoli trasformati con l'UE è notevolmente aumentato. Le esportazioni nell'UE sono più che raddoppiate (da 2,6 miliardi di franchi nel 2002 a 5,5 miliardi di franchi nel 2013). Anche le importazioni sono considerevolmente aumentate, da 6,5 miliardi di franchi nel 2002 a 8,7 miliardi di franchi nel 2013. I prodotti agricoli trasformati entrano tuttavia nel campo d'applicazione del Protocollo n. 2 dell'accordo di libero scambio del 1972, riveduto nell'ambito dei Bilaterali II. Di conseguenza, non è possibile ascrivere all'accordo agricolo dei Bilaterali I l'intero aumento delle esportazioni di prodotti agricoli.

L'importanza dell'*accordo sul trasporto aereo* è illustrata dallo sviluppo rilevato del trasporto passeggeri. Infatti, il numero di passeggeri sui tragitti tra l'UE e la Svizzera è cresciuto del 57 per cento dal 2001 al 2013, mentre il numero complessivo dei passeggeri negli aeroporti svizzeri è aumentato del 40 per cento. In generale, la piazza economica ha beneficiato del miglioramento dei collegamenti di trasporto con la Svizzera. In materia di concorrenza l'accordo sottopone gli aeroporti svizzeri praticamente alle medesime condizioni che si applicano ai loro concorrenti dell'UE. Nell'ipotesi di una denuncia verrebbero applicati nuovamente i vecchi accordi bilaterali sul trasporto aereo. A prescindere dal fatto che la Svizzera non ha concluso un tale accordo con la Francia, occorre rilevare che questi accordi, in parte molto datati, sono formulati in modo molto restrittivo e per lo più non soddisfano le attuali necessità del mercato.

Nell'ambito del diritto dei trasporti, la denuncia dell'accordo avrebbe quindi gravi conseguenze per le imprese svizzere del trasporto aereo. Non sarebbe possibile, per le imprese svizzere del trasporto aereo, mantenere i voli attuali e gli attuali buoni collegamenti del Paese con i centri europei. Con la decadenza dell'accordo verrebbe a cadere anche l'intero suo allegato, vale a dire il diritto del trasporto aereo sviluppato dall'UE dal 2002. Da allora la Svizzera ha cessato di sviluppare un proprio diritto del trasporto aereo in questi ambiti e quindi verrebbero improvvisamente a cadere parti sostanziali del nostro diritto in materia di trasporto aereo che dovrebbero essere nuovamente emanate.

L'accordo sulla ricerca ha un ruolo importante sia per il settore universitario, che per l'impegno profuso dalle imprese nella ricerca. Un beneficio diretto per l'economia nazionale è dato dalle ricadute finanziarie positive dei programmi quadro di ricerca dell'UE (19,2 milioni di franchi per il 6° programma quadro di ricerca e ulteriori 75 milioni di franchi a beneficio di organizzazioni internazionali con sede in Svizzera). Con le ricadute del recente 7° programma quadro di ricerca hanno potuto essere creati circa 8 000 posti di lavoro in Svizzera. Poter finanziare la ricerca mediante i programmi quadro è essenziale, in particolare per le PMI che nell'ambito del 6° programma quadro hanno ricevuto il 14 per cento dei fondi affluiti in Svizzera. Ciò ha permesso alle PMI svizzere che hanno preso parte al programma di finanziare circa un terzo dei loro costi per la ricerca e lo sviluppo. Oltre alla perdita dei benefici diretti per l'economia nazionale sopra illustrati, l'esclusione della Svizzera dai programmi recherebbe grave pregiudizio al reclutamento e alla fidelizzazione del personale per le istituzioni pubbliche e private. L'impossibilità di partecipare ai concorsi indetti su scala europea e di acquisire la fama derivante da una partecipazione riuscita in tali concorsi spingerebbe gli scienziati più ambiziosi, soprattutto le nuove leve della ricerca, a preferire altri posti di lavoro in Europa.

Conclusione: gli accordi bilaterali hanno contribuito per anni in modo notevole alla crescita e mitigato i costi di produzione delle imprese operanti in Svizzera consentendo loro di accedere a specialisti stranieri e al più importante mercato d'esportazione. La revoca da parte della Banca nazionale del limite minimo di cambio per il franco in combinazione con l'incertezza legata all'attuazione della nuova disposizione costituzionale mette in pericolo, a breve e medio termine, posti di lavoro in importanti settori dell'economia svizzera.

4 Commento delle singole disposizioni

4.1 Legge sugli stranieri

Art. 2 cpv. 2

Si tratta di un adeguamento terminologico. L'espressione «Stati membri della Comunità europea (CE)» è sostituita da «Stati membri dell'Unione europea (UE)», attualmente in uso.

Titolo prima dell'art. 17a

Sezione 1: Misure di contenimento

Per poter adottare la necessaria e più dettagliata normativa sui tetti massimi e i contingenti occorre inserire nella legge una nuova sezione.

Articolo 17a Tetti massimi e contingenti

Cfr. cap. 2.2.1 e 2.2.2. L'ALC deve essere adeguato in modo tale da consentire l'applicazione di questa norma anche ai cittadini di uno Stato UE/AELS.

Ad cpv. 2 lett. a: l'inclusione dei permessi di soggiorno di breve durata dai quattro mesi corrisponde alla normativa attuale per i cittadini degli Stati terzi e al cap. 12.4 del piano d'attuazione. Un'eccezione generale alle misure di contenimento per i soggiorni fino a un anno, seppur possibile, tenuto conto del tenore dell'articolo 121a Cost., porrebbe problemi di elusione.

Ad cpv. 2 lett. c: i permessi di domicilio devono essere contingentati soltanto qualora siano eccezionalmente accordati all'atto dell'ammissione (figli di età inferiore a 12 anni di cittadini svizzeri o di persone domiciliate; art. 42 cpv. 4 e art. 43 cpv. 3 LStr; professori secondo le istruzioni della SEM). Per la conversione del permesso di dimora in permesso di domicilio non sono invece necessari contingentati.

Ad cpv. 2 lett. d: per evitare inutili inconvenienti burocratici, il permesso per frontaliere dovrebbe essere soggetto ai tetti massimi e ai contingentati soltanto per soggiorni a partire da quattro mesi, come previsto per il permesso di dimora temporaneo. Il piano d'attuazione non comprende questa precisazione (cap. 12.5).

Ad cpv. 2 lett. d: l'inclusione dei permessi di soggiorno di breve durata a partire da quattro mesi corrisponde alla normativa attuale per i cittadini degli Stati terzi e al capitolo 12.4 del piano d'attuazione.

Ad cpv. 3: le ammissioni provvisorie vanno sottoposte ai tetti massimi soltanto per i soggiorni superiori a un anno; di regola, non sono ordinate per soggiorni più brevi.

Finora non è mai stata concessa una protezione provvisoria conformemente alla Lasi. Anche a questo proposito occorre muovere dal presupposto che siffatta misura non verrà ordinata per i soggiorni di durata inferiore a un anno.

Ad cpv. 4 lett. a: i tetti massimi e i contingentati normalmente non si applicano alla proroga dei permessi. È fatto salvo il caso in cui tali limiti sono applicati a un determinato tipo di permesso o uno specifico scopo del soggiorno soltanto a partire da una certa durata del soggiorno.

È il caso della proroga di un permesso di soggiorno di breve durata superiore ai quattro mesi per l'esercizio di un'attività lucrativa o a un anno senza esercizio di un'attività lucrativa. I permessi di soggiorno di breve durata possono essere prorogati per due anni al massimo (art. 32 LStr).

Ad cpv. 4 lett. b ed c: poiché il contingentamento è già applicato alla concessione del permesso di dimora, la conversione dello stesso in un permesso di domicilio non rientra nel computo dei tetti massimi. Lo stesso principio vale per il permesso di dimora concesso a persone alla cui ammissione provvisoria erano stati applicati i contingentati massimi.

Ad cpv. 5: è previsto che il Consiglio federale stabilisca tetti massimi speciali per determinati scopi di soggiorno e per i cittadini di uno Stato dell'UE o dell'AELS e per i cittadini di Stati terzi (cfr. cap. 2.2.1).

Ad cpv. 6: il Consiglio federale può prevedere che i tetti massimi siano ripartiti in contingentati cantonali (cfr. cap. 2.2.2).

Articolo 17b Definizione dei tetti massimi e dei contingenti

Questa disposizione elenca gli elementi più importanti di cui il Consiglio federale deve tener conto nel definire i tetti massimi e i contingenti. La definizione deve avvenire in stretta collaborazione con i Cantoni competenti in materia d'esecuzione e con la commissione dell'immigrazione (art. 17d).

Va tenuto conto dei principi generali della LStr in materia d'ammissione (art. 3 LStr), in particolare dei seguenti elementi: gli interessi dell'economia svizzera, le opportunità di integrazione, lo sviluppo demografico, sociale e sociopolitico e gli impegni di diritto internazionale pubblico (cap. 1.6 e 2.2.4).

Artikel 17c Ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali

Il Consiglio federale può delegare ai Cantoni la ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali. Ciò è particolarmente opportuno per l'ammissione con attività lucrativa dal momento che i Cantoni conoscono molto bene le esigenze e le particolarità dell'economica locale (cfr. cap. 2.2.2).

Articolo 17d Commissione dell'immigrazione

Il Consiglio federale deve istituire una commissione extraparlamentare (commissione amministrativa), che formuli in particolare raccomandazioni per la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti (cap. 2.2.3).

L'articolo 57a segg. della legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA³⁴) e l'articolo 8 dell'ordinanza sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (OLOGA³⁵) contengono le normative determinanti sulla durata del mandato di tali commissioni, sull'eleggibilità, sulla diaria, sul contenuto della decisione di istituzione e sulla pubblicazione.

Articolo 18 lettere c ed d

La modifica rispecchia il fatto che la definizione dei tetti massimi e dei contingenti è ora disciplinata all'articolo 17a.

Articolo 19 lettere c–e

Ad lett. c: secondo l'articolo 121a capoverso 3 Cost. occorre esaminare anche per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente se sussiste una base esistenziale autonoma. Ciò richiede un adeguamento dell'ALC.

Ad lett. d ed e: la modifica rispecchia il fatto che la definizione dei tetti massimi e dei contingenti è ora disciplinata all'articolo 17a.

Articolo 20

Il presente articolo deve essere abrogato perché prevede restrizioni numeriche applicabili soltanto a coloro che esercitano un'attività lucrativa. D'ora innanzi devono essere stabiliti tetti massimi e contingenti per tutti i generi di permessi e per tutti gli scopi di soggiorno (soprattutto per il ricongiungimento familiare, per i soggiorni senza attività lucrativa e per il settore dell'asilo). Le misure di contenimento sono disciplinate nella nuova sezione 1a (art. 17a).

³⁴ RS 172.010

³⁵ RS 172.010.1

Articolo 21 capoverso 2 lettere c-e e capoverso 2^{bis}

Cfr. cap. 2.3.

La priorità dei lavoratori indigeni deve ora valere anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS. Ciò richiede un adeguamento dell'ALC.

L'attuale priorità di ammissione dei cittadini di uno Stato UE/AELS rispetto ai cittadini di Stati terzi senza permesso in Svizzera deve essere mantenuta (art. 21 cpv. 1 LStr).

Ad cpv. 2 lett. c-e: la priorità dei lavoratori indigeni deve ora valere anche per le persone ammesse provvisoriamente e per le persone bisognose di protezione. Anche questi gruppi di persone fanno infatti parte del mercato del lavoro svizzero e quindi anche del potenziale disponibile di lavoratori indigeni. Lo stesso vale per i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata, che possono esercitare un'attività lucrativa in Svizzera per un massimo di due anni e si integrano così nel mercato del lavoro.

Ad cpv. 2^{bis}: nell'interesse di una procedura semplice e non burocratica si vuole rinunciare a esaminare nel dettaglio la priorità dei lavoratori indigeni se manifestamente sussiste una penuria di lavoratori qualificati e non vi sono indizi di mancato rispetto delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore. Nell'interesse dell'applicazione uniforme di questa disposizione d'eccezione è ragionevole che la commissione dell'immigrazione elabori apposite raccomandazioni (art. 17d).

Articolo 22 capoverso 2

Cfr. cap. 2.4.

L'introduzione di un controllo delle condizioni di salario e di lavoro anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS rende necessario modificare l'ALC.

Ad cpv. 2: nei casi chiari si vuole evitare la procedura burocratica per il controllo delle condizioni di salario e di lavoro. Nell'interesse di un'applicazione uniforme di questa deroga è ragionevole che la commissione dell'immigrazione (art. 17d) elabori raccomandazioni in merito. L'esecuzione di questi controlli si ripercuote anche sulle future misure collaterali (cap. 6.2).

Articolo 25 capoversi 1, Ibis e 2

La normativa della LStr per i frontalieri continua ad applicarsi innanzitutto ai cittadini di Stati terzi.

L'avamprogetto prevede di applicare anche limitazioni numeriche ai cittadini di uno Stato UE/AELS con un permesso per frontalieri (cpv. 1 lett. c) e i Cantoni hanno la possibilità di esaminare la priorità dei lavoratori indigeni e le condizioni di salario e di lavoro (cpv. 1^{bis}). Ciò rende necessario modificare l'ALC.

Ad cpv. 1^{bis}: queste scelte vogliono tenere conto delle situazioni molto diverse nei Cantoni di frontiera. L'esame generale della base esistenziale sufficiente e autonoma non è necessario per i frontalieri (art. 121a cpv. 3 Cost.; cap. 2.4), perché non risiedono in Svizzera. Lo stesso vale anche per la verifica della priorità dei lavoratori indigeni, dato che bisogna tenerne conto in primo luogo per la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti (art. 121a cpv. 3 Cost.; cap. 2.3).

Ad cpv. 2: la modifica rispecchia il fatto che la definizione dei tetti massimi e dei contingenti è ora disciplinata al capoverso 1 lettera c.

Articolo 26 capoversi 1 e 2

Le modifiche rispecchiano il fatto che la definizione dei tetti massimi e dei contingenti è ora disciplinata all'articolo 17a.

Articolo 27 capoverso 1^{bis}; articolo 28 capoverso 2; articolo 29 capoverso 2

Le disposizioni sull'ammissione in vista di un soggiorno senza attività lucrativa (formazione e perfezionamento; pensionati; trattamento medico) sono completate da una condizione supplementare secondo cui, nel caso di un soggiorno di durata superiore a un anno, devono essere rispettati i tetti massimi e i contingenti.

Ciò vale anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS; l'ALC deve essere modificato di conseguenza.

Articolo 30 capoverso 1, frase introduttiva e lettera l

Ad cpv. 1, frase introduttiva: questo articolo prevede deroghe alle condizioni generali di ammissione nei particolari casi che vi sono elencati. Secondo l'art. 121a Cost. non è tuttavia più possibile prevedere un'eccezione ai tetti massimi e ai contingenti perché si applicano a tutti i generi di permesso e per tutti gli scopi di soggiorno. La frase introduttiva deve pertanto essere adeguata di conseguenza (nessuna deroga all'art. 17a). Sono invece possibili eccezioni alla priorità dei lavoratori indigeni³⁶. Queste eccezioni rimangono opportune se per esempio in un grave caso di rigore il ritorno nello Stato d'origine non è possibile o non è ragionevolmente esigibile. Secondo l'articolo 121a cpv. 3 Cost., per l'ammissione è necessaria la domanda di un datore di lavoro, una base esistenziale sufficiente e autonoma e una buona integrazione.

Ad cpv. 1 lett. l: la modifica riguarda il rimando alla legge sull'asilo (la prima occorrenza è ora nell'art. 17a).

Articolo 42 capoverso 2^{bis}; articolo 43 capoverso 1^{bis}; articolo 44 capoverso 2; articolo 45 capoverso 2

Secondo l'articolo 121a cpv. 2 Cost. i tetti massimi e i contingenti includono anche il ricongiungimento familiare. Per i soggiorni di durata inferiore a 12 mesi si può tuttavia derogare a tale regola. Ciò significa che il ricongiungimento familiare di persone con permessi per un soggiorno di breve durata è incluso nel calcolo dei tetti massimi e dei contingenti soltanto se è prolungato per più di un anno. Sono fatti salvi gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2; art. 17b cpv. 1 lett. b).

Questa normativa vale anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS. L'ALC deve essere modificato di conseguenza.

Cfr. anche cap. 2.2.1 e 2.2.4.

Articolo 48 capoverso 1^{bis}

Secondo l'articolo 121a cpv. 2 Cost. i tetti massimi e i contingenti includono anche i permessi concessi agli affiliati che soggiornano in Svizzera per più di un anno. Questa disposizione deve essere modificata di conseguenza. Sono fatti salvi gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2; art. 17b cpv. 1 lett. b).

³⁶ Cap. 2.3 und 2.4; Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», cap. 3.2.

Articolo 83 capoverso 1

Secondo l'articolo 121a cpv. 2 Cost. i tetti massimi e i contingenti includono anche l'ammissione provvisoria. Le ammissioni provvisorie devono essere sottoposte ai tetti massimi soltanto se il soggiorno supera un anno (art. 17a cpv. 3; cap. 2.21); di regola non sono ordinate per soggiorni più brevi. Sono fatti salvi gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2; art. 17b cpv. 1 lett. b).

Articolo 85 capoverso 7 lettera d

Secondo l'articolo 121a cpv. 2 Cost. i tetti massimi e i contingenti includono anche il ricongiungimento familiare con persone ammesse provvisoriamente. La regola non si applica tuttavia ai soggiorni inferiori ai 12 mesi. Sono fatti salvi gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2; art. 17b cpv. 1 lett. b).

Cfr. anche art. 17a, art. 83 cpv. 1 nonché cap. 2.2.1 e 2.2.4.

4.2 Legge sull'asilo

Articolo 60 capoverso 1

Secondo l'articolo 121a cpv. 2 Cost. i tetti massimi e i contingenti includono anche le persone a cui viene concesso asilo (art. 17a cpv 3). Sono fatti salvi gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2, art. 17b cpv. 1 lett. b).

Articolo 66 capoverso 1

Secondo l'articolo 121a cpv. 2 Cost. i tetti massimi e i contingenti includono anche le persone a cui viene concessa protezione (art. 17a cpv 3). Sono fatti salvi gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2, art. 17b cpv. 1 lett. b).

5 Ripercussioni per l'economia³⁷

Il fallimento dei negoziati per una modifica dell'ALC compatibile con le nuove norme costituzionali metterebbe in pericolo l'esistenza stessa dei Bilaterali I. È inoltre possibile che l'UE rimetta in questione anche altri accordi che considera connessi con l'ALC, in particolare gli accordi di associazione a Schengen e Dublino. Come illustrato nel capitolo 3.2, la denuncia dell'ALC e la conseguente abrogazione dei Bilaterali I avrebbero gravi conseguenze per diversi settori economici e per l'economia nazionale nel suo insieme. In molti settori verrebbe compromesso l'accesso giuridicamente garantito ai principali mercati europei, con conseguenze negative sull'attrattiva della piazza economica svizzera. Il mantenimento dei Bilaterali I e dell'accesso sicuro al mercato europeo per gli imprenditori svizzeri è nell'interesse dell'intera economia del Paese e costituisce pertanto un importante obiettivo dei negoziati con l'UE.

Le ripercussioni economiche dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. dipendono in modo significativo dalla misura in cui l'immigrazione, in particolare di stranieri che esercitano un'attività lucrativa, sarà limitata dai tetti massimi e dai contingenti stabiliti dal Consiglio federale e dai Cantoni. Altrettanto importanti saranno i costi e la durata della procedura di autorizzazione.

³⁷ Le ripercussioni economiche dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. sono state esaminate in base alla lista di controllo per l'analisi d'impatto della regolamentazione, disponibile in francese e tedesco all'indirizzo www.seco.admin.ch/rfa

5.1 Per le aziende

Nel 2013 sono stati rilasciati ben 200 000 permessi a stranieri esercitanti un'attività lucrativa, di cui il 95 per cento a cittadini di Stati UE/AELS. L'ammissione sul mercato del lavoro per questa categoria di persone sarà ora limitata e gestita più severamente. Gli effetti saranno percepiti in tutti i settori, poiché negli ultimi anni si è fatto sempre più affidamento a specialisti stranieri³⁸.

Recentemente, è stato stimato che i costi diretti della regolamentazione, per caso e anno, ammontano in media a 25 franchi per i cittadini di Stati UE-25/AELS, a 419 franchi per i cittadini di uno Stato UE-2 e a 516 franchi per quelli di uno Stato terzo³⁹, con una durata della procedura di 9 giorni per i cittadini di Stati UE/AELS e di 20 per quelli di uno Stato terzo. In seguito al presente avamprogetto, i costi e la durata della procedura per ottenere un permesso di lavoro potrebbero raggiungere quelli sostenuti per i lavoratori cittadini di uno Stato UE-2 (Romania e Bulgaria). I soli costi della regolamentazione per le imprese passerebbero da 20 a 100 milioni circa⁴⁰ e, inoltre, la procedura potrebbe richiedere molto più tempo rispetto a ora.

La durata della procedura d'autorizzazione è più breve e meno costosa se per i cittadini degli Stati UE/AELS si rinuncia, come prima dell'introduzione dell'ALC, alla procedura d'approvazione da parte della SEM o se per loro, diversamente che per i cittadini di Stati terzi, la priorità dei lavoratori indigeni non viene esaminata nel singolo caso e se si effettua soltanto un esame sommario della base esistenziale sufficiente.

5.2 Per l'intera economia

Difficilmente calcolabili sono invece i costi derivanti da incarichi mancati, nel caso in cui i posti di lavoro sono occupati troppo tardi, in modo non ottimale o per nulla. I problemi legati alla mancanza di specialisti si acutizzano con effetti negativi sulla forza innovativa dell'economia. Per limitare gli effetti negativi il Consiglio federale basa il contingentamento sui rilevamenti delle necessità dei Cantoni e sulla convalida da parte di una commissione dell'immigrazione. I rilevamenti e la convalida devono tener conto delle difficoltà nel reclutamento dei lavoratori e della possibilità di impiegare il potenziale di forza lavoro indigeno (cfr. 2.2.4 Indicatori per la definizione dei tetti massimi e dei contingenti). In tal modo si prende in considerazione già la priorità dei lavoratori indigeni come richiesto dal nuovo articolo costituzionale. Inoltre, l'avamprogetto prevede di esaminare caso per caso il rispetto del principio della priorità dei lavoratori indigeni e le condizioni di salario e di lavoro, fermo restando che sono possibili eccezioni per i settori in cui vi è una comprovata penuria di personale qualificato. Una variante rinuncia a queste verifiche dettagliate per il rilascio dei permessi ai cittadini dell'UE e dell'AELS, evitando così che l'ALC debba essere adeguato in questi punti (cap. 2.3 e 2.4). Per i cittadini degli Stati terzi questi controlli sono già oggi effettuati e l'avamprogetto intende mantenerli (art. 21 e 22 LStr).

³⁸ SECO, SEM, UST e UFAS (2014), Decimo rapporto dell'Osservatorio sull'Accordo sulla libera circolazione tra la Svizzera e l'UE.

³⁹ B.S.S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2013), Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt – Studio commissionato dalla SEM.

⁴⁰ La stima si basa sulla media dei costi della regolamentazione per l'assunzione di lavoratori provenienti dagli Stati UE-2, dal momento che questo modello di ammissione è il più simile alla variante principale prevista per l'attuazione del nuovo articolo costituzionale.

Regolando in modo più severo l'immigrazione si possono limitare gli effetti negativi su gruppi di cittadini e regioni particolarmente esposti. Il monitoraggio dell'immigrazione in base a criteri nazionali unitari dovrebbe con il tempo permettere di focalizzarsi sugli interessi economici generali e di limitare l'influenza eccessiva di singoli gruppi e/o regioni. Quanto più ridotti saranno i contingenti disponibili rispetto alla domanda di lavoratori da parte delle aziende, tanto più negativi saranno gli effetti sull'economia e maggiore la necessità di concentrare l'immigrazione sulle professioni in cui il fabbisogno di manodopera specializzata sarà particolarmente acuto. Sul medio e lungo termine, limitare severamente l'immigrazione influenzerebbe negativamente, a causa dell'invecchiamento demografico, il mercato del lavoro e il finanziamento del sistema di previdenza per la vecchiaia.

Al fine di migliorare la sicurezza della pianificazione, le quote dei contingenti e i meccanismi di assegnazione per le aziende dovrebbero essere, nei limiti del possibile, prevedibili e trasparenti. Un accesso incerto agli specialisti stranieri comprometterebbe gli investimenti e l'attrattiva della piazza imprenditoriale svizzera⁴¹.

5.3 Esecuzione efficiente

Già prima dell'entrata in vigore dell'ALC, per le piccole e medie imprese in Svizzera era importante aver a disposizione lavoratori qualificati stranieri in modo ottimale e semplice⁴². L'avamprogetto tiene conto delle esigenze delle PMI cercando di optare per i procedimenti più semplici. In seguito alla moltiplicazione del numero di autorizzazioni, sarà ancora più importante ottimizzare i relativi processi (p. es. mediante soluzioni di governo elettronico). La decisione di delegare l'aspetto esecutivo dell'assegnazione dei contingenti ai Cantoni, invece di centralizzarla a livello federale, riflette il fatto che le strutture e i processi necessari esistono già a livello cantonale per i cittadini di Stati terzi e sono noti a molte imprese.

6 Ripercussioni finanziarie e personali

6.1 Situazione iniziale

Attualmente le autorità competenti dei Cantoni e della Confederazione esaminano ogni anno circa 13 000 domande di richiedenti che non sono cittadini di uno Stato UE/AELS e vogliono esercitare un'attività lucrativa in Svizzera. Secondo l'articolo 121a Cost., se i tetti massimi e i contingenti rispecchieranno l'attuale livello di permessi concessi, dovranno essere elaborate per anno circa 140 000 domande supplementari di cittadini di uno Stato UE/AELS che intendono svolgere un'attività lucrativa con un permesso di soggiorni di breve durata o di dimora, nonché circa 60 000 domande di frontalieri.

Inoltre, mantenendo lo stesso livello, dovranno essere elaborate circa 75 000 domande di stranieri senza attività lucrativa secondo le norme dell'articolo 121a Cost. (in particolare saranno necessari contingenti massimi), comprese circa 50 000 domande per il ricongiungimento familiare e 16 000 domande nell'ambito di formazioni e perfezionamenti professionali.

⁴¹ Cfr. Abberger K. et al (2014), "The Swiss Mass Immigration Initiative: The impact of increased policy uncertainty on expected firm behavior", KOF Studies No. 53, ottobre 2014.

⁴² Come rilevato da un test di compatibilità PMI sulla politica d'ammissione del 2003, nel quadro della precedente politica di ammissione, erano le imprese con meno di 100 collaboratori ad avere le difficoltà maggiori nell'ottenere i contingenti desiderati per i lavoratori stranieri. Cfr. Wallart, Nicolas (2003), KMU-Test - Revision des Ausländerrechts, in: Die Volkswirtschaft, 3/2003, pag. 56-59.

Il numero effettivo di permessi rilasciati in futuro dipenderà tuttavia in particolare dai futuri tetti massimi e contingenti e dalla situazione economica.

A seconda della variante di attuazione scelta, ne consegue un notevole aumento dei posti di lavoro necessari alle autorità della migrazione e del mercato del lavoro per poter eseguire le necessarie verifiche, in particolare per quanto riguarda la priorità dei lavoratori indigeni, le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località e le restrizioni numeriche.

6.2 Ripercussioni per la Confederazione⁴³

Procedura di autorizzazione

Le ripercussioni concrete per la Confederazione potranno essere calcolate con precisione soltanto quando saranno note le necessarie disposizioni esecutive, che definiscono in particolare la portata dei controlli federali sulla concessione dei permessi da parte dei Cantoni.

Se il rilascio del permesso a cittadini di Stati UE e AELS sarà soggetto, presso le autorità federali, allo stesso tipo di controlli eseguito oggi per l'ammissione di cittadini di Stati terzi, il fabbisogno di personale sarà nell'ordine di centinaia di unità.

Il fabbisogno di personale sarà invece minore nel caso la Confederazione rinunci di regola a un esame dei singoli casi per i cittadini dell'UE e dell'AELS e proceda soltanto in via eccezionale a una procedura d'approvazione per le autorizzazioni cantonali. Questo scenario corrisponderebbe alla situazione precedente l'introduzione dell'ALC. È tuttavia opportuno tenere presente che, rispetto alla legge sulla dimora e il domicilio degli stranieri dell'epoca (LDDS), l'articolo 121a Cost. contiene delle prescrizioni d'ammissione molto più estese che devono essere attuate e verificate da parte della Confederazione (soprattutto per quel che riguarda i nuovi contingenti massimi per chi non esercita un'attività lucrativa, il settore dell'asilo e il ricongiungimento familiare).

Possibili conseguenze dell'abrogazione dell'ALC

Il fallimento dei negoziati per una modifica dell'ALC compatibile con le nuove norme costituzionali metterebbe in pericolo l'esistenza stessa dei Bilaterali I. Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale di una denuncia dell'ALC non possono attualmente essere valutate. Ciò vale anche in caso di decadenza dei rimanenti Bilaterali I a causa della clausola ghigliottina (cfr. cap. 3.2).

Inoltre, per l'UE, trovare una soluzione per la libera circolazione delle persone è una condizione preliminare alla conclusione di nuovi accordi di accesso al mercato ed è quindi di importanza centrale per l'ulteriore sviluppo della via bilaterale.

Oltre alle conseguenze negative dell'abrogazione dell'ALC e dei restanti Bilaterali I, anche l'eventuale denuncia di altri accordi da parte dell'UE potrebbe ripercuotersi sulle finanze e sul personale della Confederazione e dei Cantoni. Se l'UE denunciasse i trattati di associazione a Schengen e Dublino, la Svizzera risparmierebbe i costi di partecipazione a questi accordi, ad esempio i contributi amministrativi annuali, i contributi alle agenzie (agenzia IT, FRONTEX) o al fondo delle frontiere esterne o al suo successore. L'abbandono della collaborazione di Schengen e Dublino causerebbe tuttavia notevoli costi per gli ammortamenti degli elevati investimenti effettuati finora

⁴³ Sulle conseguenze per le finanze e il personale vedi anche l'esposizione dettagliata nel messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», cap. 4.2.2.

(p. es. i costi per i collegamenti con le infrastrutture di Schengen/Dublino), per l'adeguamento degli attuali sistemi nazionali di IT (p. es. SIMIC, AFIS) o delle strutture generali (sistema nazionale di informazione sui visti, nuovo visto svizzero o regime di controllo alle frontiere nazionali o negli aeroporti).

Inoltre, verrebbero a mancare i risparmi possibili in seguito alla partecipazione a Schengen/Dublino. Se si calcola la durata della procedura d'asilo ridotta in seguito a Dublino (il trattamento di una domanda d'asilo fino alla decisione di prima istanza secondo la procedura di Dublino è di circa 4 mesi più breve rispetto alla normale procedura d'asilo), ne deriverebbero costi supplementari di circa 26,5 milioni di franchi poiché ogni anno verrebbero a cadere circa 4000 decisioni di non entrata nel merito secondo Dublino. Inoltre, l'attrattiva della Svizzera come Paese d'asilo aumenterebbe fortemente in caso di uscita da Dublino. I richiedenti l'asilo le cui domande sono state respinte in un Paese dell'UE potrebbero presentare una nuova domanda in Svizzera e, senza Dublino, il nostro Paese dovrebbe entrare nel merito di queste domande ed eseguire da sé le procedure. Se si parte da una stima prudente, secondo cui ogni anno verrebbero inoltrate 2000 domande d'asilo supplementari, i costi supplementari annuali per l'alloggio e l'aiuto sociale ammonterebbero a circa 40 milioni di franchi (i pagamenti ai Cantoni per l'alloggio e l'aiuto sociale ammonterebbero a circa 20 000 franchi per richiedente l'asilo).

Misure collaterali

Secondo la variante principale dell'avamprogetto, le condizioni di salario e di lavoro e il rispetto della priorità dei lavoratori indigeni nell'ammissione al mercato del lavoro svizzero di persone con permessi di soggiorno di breve durata, di dimora e per frontalieri sono esaminate nell'ambito della procedura di concessione del permesso (cap. 1.4.2 e 2.4). Per evitare doppioni con le misure collaterali è determinante come sarà controllato previamente il rispetto delle condizioni di salario e di lavoro nell'ambito della procedura di autorizzazione.

Per la valutazione delle possibili conseguenze sulle misure collaterali bisogna distinguere tra settori con salari minimi previsti in contratti collettivi di lavoro (CCL) dichiarati di obbligatorietà generale e settori senza salari minimi.

Nei *settori in cui vigono salari minimi*, sono gli organi d'esecuzione paritetici, ossia le commissioni paritetiche, a verificare il rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime da parte dei datori di lavoro svizzeri, come finora nell'ambito dell'esecuzione ordinaria del CCL. Questi controlli non fanno parte delle misure collaterali e non sono indennizzati dalla Confederazione. In questo settore non vi sono quindi doppioni.

Nei *settori senza salari minimi*, da quando è stata introdotta la libera circolazione delle persone, i salari sono controllati dalle commissioni tripartite nell'ambito del monitoraggio del mercato del lavoro, con il cofinanziamento della Confederazione. Nel futuro sistema di autorizzazione con esame preliminare del mercato del lavoro questi controlli possono essere quantitativamente ridotti e limitati ai casi sospetti o a controlli a campione. Questi controlli serviranno in futuro al successivo esame del rispetto delle indicazioni di salario in occasione della procedura di concessione del permesso, mentre l'osservanza delle condizioni salariali in uso localmente e settorialmente sarà già verificata durante la procedura.

È probabile che anche in futuro saranno opportune verifiche delle misure collaterali presso i fornitori di servizi transfrontalieri fino a 90 giorni per anno civile secondo

l'ALC. Queste forniture di servizi sono escluse dal sistema dei contingenti. Se le forniture sono effettuate come finora sulla base di una procedura di notificazione, cioè senza un controllo preliminare delle condizioni salariali e lavorative, tale controllo è eseguito successivamente dagli organi d'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati (commissioni paritetiche e commissioni tripartite).

Conclusione: il numero di controlli delle misure collaterali, annualmente concordati dalla SECO con le commissioni tripartite e le commissioni paritetiche, può essere notevolmente ridotto secondo la variante principale nell'avamprogetto, dato che le verifiche possono essere limitate a controlli a campione e ai casi sospetti. I controlli delle misure collaterali rilevanti dal punto di vista quantitativo potrebbero rivelarsi opportune soltanto presso i fornitori che propongono i propri servizi nell'arco di 90 giorni lavorativi per anno civile.

Se invece è attuata l'altra variante in discussione, che prevede una verifica puramente sommaria delle condizioni salariali e lavorative (cap. 1.4.2 e 2.4), le misure collaterali assumono un'importanza minore.

6.3 Ripercussioni per i Cantoni

Il maggior onere in relazione con l'esame delle domande illustrato nel capitolo 6.1 concerne in ampia misura le autorità della migrazione e del mercato del lavoro dei Cantoni. Non è tuttavia possibile stabilirlo con precisione poiché la situazione varia da un Cantone all'altro e l'aumento dell'onere è in prima linea legato alla definizione dei tetti massimi e dei contingenti nonché alle modalità e all'intensità delle ulteriori verifiche necessarie.

6.4 Risultato e conclusione

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. cagiona sia per le autorità dei Cantoni che per quelle della Confederazione un considerevole maggior onere impossibile da valutare precisamente in anticipo.

7 Legalità

L'avamprogetto di modifica della LStr si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione per concedere asilo, dimora e domicilio agli stranieri) nonché sull'articolo 121a Cost. (regolazione dell'immigrazione). È compatibile con la Costituzione.

8 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli impegni internazionali possono essere rispettati fissando adeguatamente i tetti massimi e i contingenti, nonché dando al Consiglio federale la possibilità di intervenire con le misure necessarie nel caso i tetti massimi e i contingenti non fossero sufficienti. È necessario tenerne conto anche per quanto riguarda la priorità dei lavoratori indigeni e il controllo delle condizioni di salario e di lavoro. Alcuni trattati internazionali devono tuttavia essere rinegoziati e modificati per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. (cap 1.6, 3 e 9).

9 Rapporto con il diritto europeo

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. è contraria i principi della libera circolazione delle persone che costituiscono un pilastro centrale del diritto dell'UE. Pertanto, devono essere rinegoziati e adeguati l'ALC, la Convenzione AELS (allegato K) e l'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein.