



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP  
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE  
Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR

---

**Articolo 121a Cost.  
(Regolazione dell'immigrazione)  
Piano di attuazione**

**20 giugno 2014**

---

## Piano di attuazione dell'articolo 121a Cost. (Regolazione dell'immigrazione)

<b>1.</b>	<b>Situazione iniziale</b>	<b>4</b>
1.1.	Nuova disposizione costituzionale e mandato .....	4
1.2.	Scopo e contenuto del piano di attuazione.....	4
1.3.	Adeguamento dell'ALC .....	6
<b>2.</b>	<b>Attività già intraprese dall'Amministrazione federale in vista dell'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali</b>	<b>6</b>
2.1.	Interpretazione delle nuove disposizioni costituzionali e rapporto con i trattati internazionali sottoscritti dalla Svizzera e attualmente in vigore .....	6
2.2.	Gruppo di esperti.....	7
2.2.1.	Costituzione e membri .....	7
2.2.2.	Rapporto di sintesi .....	7
2.3.	Contatti con l'UE.....	8
2.4.	Misure di accompagnamento: chiarimenti.....	8
2.5.	Autorità e organizzazioni consultate .....	8
2.6.	Consultazione dei promotori dell'iniziativa.....	9
<b>3.</b>	<b>Normativa vigente in materia d'immigrazione (stato attuale)</b>	<b>9</b>
3.1.	Stati UE/AELS .....	9
3.2.	Stati terzi.....	11
3.3.	Statistica.....	12
3.3.1.	Movimenti migratori 2013 .....	12
3.3.2.	Bilancio migratorio .....	12
<b>4.</b>	<b>Norme sull'immigrazione secondo l'articolo 121a Cost. (stato futuro)</b>	<b>13</b>
<b>5.</b>	<b>Attuazione dell'articolo 121a Cost.: principi e obiettivi</b>	<b>14</b>
5.1.	Schema dei principi attuativi dell'articolo 121a Cost.....	15
5.2.	Obiettivi principali .....	16
5.3.	Misure accessorie.....	17
5.4.	Conflitti e tensioni .....	17
<b>6.</b>	<b>Efficacia dell'articolo 121a Cost.: limitare e ridurre l'immigrazione</b>	<b>17</b>
6.1.	Il mandato di limitare l'immigrazione.....	17
6.2.	Riduzione dell'immigrazione: opzioni possibili.....	19
6.3.	Potenziale indigeno .....	21
6.4.	Conclusioni in merito al piano di attuazione dell'articolo 121a Cost. ....	22
<b>7.</b>	<b>Modelli di attuazione</b>	<b>23</b>
7.1.	Modelli dell'Amministrazione federale.....	23
7.1.1.	Modello A.....	23
7.1.2.	Modello B.....	25
7.1.3.	Modello C.....	26
7.1.4.	Sintesi dei modelli A – C.....	27
7.1.5.	Valutazione dei modelli.....	28
7.2.	Conclusioni .....	29
7.3.	Altre proposte d'attuazione .....	30
<b>8.</b>	<b>Fissazione dei tetti massimi e dei contingenti</b>	<b>31</b>

<b>9.</b>	<b>Misure di accompagnamento a protezione delle condizioni salariali e lavorative</b>	<b>32</b>
<b>10.</b>	<b>Misure accessorie</b>	<b>33</b>
10.1.	Contesto .....	33
10.2.	Misure già decise e realizzate.....	33
10.3.	Misure supplementari.....	34
<b>11.</b>	<b>Il modello d'ammissione proposto dal gruppo di esperti</b>	<b>35</b>
<b>12.</b>	<b>Il modello d'attuazione proposto dai Dipartimenti interessati</b>	<b>36</b>
12.1.	Il sistema d'ammissione binario .....	36
12.2.	Tetti massimi e contingenti .....	36
12.3.	Soggiorni di breve durata e prestazioni transfrontaliere fino a 90 giorni all'anno .....	37
12.4.	Permessi di soggiorno di breve durata fino a un anno.....	37
12.5.	Frontalieri .....	38
12.6.	Preferenza agli Svizzeri.....	38
12.7.	Controllo delle condizioni salariali e lavorative.....	38
12.8.	Ammissione a un'attività lucrativa indipendente .....	39
12.9.	Ammissione senza attività lucrativa .....	39
12.10.	Ricongiungimento familiare .....	39
12.11.	Decisione discrezionale .....	40
12.12.	Settore dell'asilo .....	40
12.13.	Disciplinamento del soggiorno dopo l'ammissione.....	40
12.14.	Ripresa della revisione della LStr (disposizioni sull'integrazione).....	40
<b>13.</b>	<b>Prossimi passi</b>	<b>40</b>
13.1.	Avamprogetto di legge.....	40
13.2.	Adeguamento dell'ALC .....	41
13.3.	Misure d'accompagnamento .....	41
13.4.	Altre misure accessorie .....	41
13.5.	Collaborazione con i Cantoni .....	41

## 1. Situazione iniziale

### 1.1. Nuova disposizione costituzionale e mandato

Il 9 febbraio 2014, in occasione della votazione sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», la maggioranza degli Svizzeri e dei Cantoni ha accolto i nuovi articoli 121a e 197 numero 9 della Costituzione federale (Cost.)<sup>1</sup>.

Le nuove disposizioni costituzionali richiedono i seguenti lavori di attuazione:

#### *Legislazione*

- a) Introduzione di un nuovo sistema di ammissione che limiti l'immigrazione di tutti gli stranieri e preveda in particolare tetti massimi annuali e contingenti annuali nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri (art. 121a cpv. 1 e 2 Cost.).
- b) Se la legislazione d'esecuzione non può entrare in vigore entro il 9 febbraio 2017 (tre anni dopo l'accettazione dell'iniziativa), il Consiglio federale deve emanare provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza (art. 121a cpv. 5 e art. 197 n. 9 Cost.).

#### *Trattati internazionali*

- c) Dal momento in cui la nuova disposizione costituzionale è accolta, non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono alle nuove disposizioni (art. 121a cpv. 4 Cost.).
- d) I trattati internazionali che contraddicono alle nuove disposizioni costituzionali devono essere rinegoziati e adeguati entro il 9 febbraio 2017 (tre anni dopo l'accettazione dell'iniziativa). Nella fattispecie si tratta dell'Accordo del 21 giugno 1999<sup>2</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (con allegati, protocolli e atto finale) (ALC), della Convenzione del 4 gennaio 1960<sup>3</sup> istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) (con allegati, Atto finale e Dichiarazione) (Convenzione AELS) e dell'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein.

Il 12 febbraio 2014 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di avviare, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), i lavori di attuazione per la nuova disposizione costituzionale e di presentargli, entro giugno 2014, un pertinente piano. In quest'ultimo vanno esaminate le modalità con cui continuare ad applicare le misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone anche in un sistema a contingenti.

### 1.2. Scopo e contenuto del piano di attuazione

Il presente piano si fonda su un'accurata analisi giuridica delle nuove disposizioni costituzionali e dei possibili conflitti con i trattati internazionali (in particolare con l'ALC). Inoltre tiene conto di quanto emerso dai colloqui con il comitato dell'iniziativa e con numerosi soggetti interessati a livello cantonale, comunale, economico e scientifico.

Il gruppo di esperti istituito dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) e composto da rap-

---

<sup>1</sup> Testo, raccomandazione di voto, risultati della votazione, ecc.:

<http://www.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis413.html>

<sup>2</sup> RS 0.142.112.681

<sup>3</sup> RS 0.632.31

presentanti di svariati settori ha elaborato una serie di basi di cui il presente piano ha tenuto ampiamente conto.

È emerso che l'attuazione dell'articolo 121a Cost. non può intervenire solamente sulle norme in materia di diritto degli stranieri. Per centrare gli obiettivi di politica migratoria e d'integrazione, soddisfare le esigenze di politica estera nonché salvaguardare il benessere e la competitività della piazza economica svizzera come impone il mandato costituzionale, il piano deve svilupparsi attorno alle tre direttrici esposte qui di seguito.

### Legislazione

La legislazione comprende le necessarie disposizioni esecutive dell'articolo 121a Cost. I tetti massimi e i contingenti tengono conto delle esigenze del mercato del lavoro ma anche di altri indicatori (p. es. posti disponibili, potenziale indigeno). L'esame del caso singolo, pur essendo una procedura semplice e snella, offre una tutela sufficiente contro il dumping sociale e salariale. L'attuazione della politica di ammissione è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni i quali, per adempierlo, coinvolgono altre cerchie interessate, in particolare le parti sociali.

### Adattamento dell'ALC

L'articolo 121a Cost. implica un adattamento dell'ALC, della Convenzione AELS e dell'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein. È necessario cercare una soluzione che si orienti al piano di attuazione.

### Misure accessorie

Per ragioni demografiche la Svizzera continuerà a dipendere da specialisti e non potrà pertanto fare a meno di un certo numero di immigrati per tutelare gli interessi globali della sua economia. L'attuazione dell'articolo 121a Cost. deve comunque riservare un'importanza centrale anche allo sviluppo e alla promozione del potenziale indigeno. A tale riguardo le misure già disposte devono essere proseguite con coerenza in stretta collaborazione con i Cantoni. Spetta al DEFR verificare, nel quadro dell'iniziativa sul personale qualificato, se sarà necessario introdurre nuove misure o rafforzare quelle esistenti.

Inoltre, le misure accessorie contenute nel rapporto del 4 luglio 2012<sup>4</sup> del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera devono essere proseguite e, dove necessario, migliorate (misure a tutela del mercato del lavoro nonché nel settore abitativo, in quello legato alla pianificazione del territorio, a livello di infrastrutture, a livello di carenza di personale qualificato, ecc.).

In vista dell'elaborazione dell'avamprogetto di legge da sottoporre a consultazione, è necessario rispondere anzitutto alle seguenti domande.

- Come stabilire i tetti massimi e i contingenti (adesso anche per i cittadini dello spazio UE/AELS, i frontalieri, i familiari, le persone che non esercitano un'attività lucrativa e i richiedenti l'asilo)?
- Chi stabilisce i tetti massimi e i contingenti?
- Come vengono ripartiti i compiti tra le autorità, i Cantoni e la Confederazione (chi rilascia i permessi, chi è responsabile della procedura di approvazione)?
- Come attuare il principio di preferenza nell'ambito dell'ammissione di manodopera? Deve valere per gli Svizzeri o anche per gli stranieri già nel nostro Paese?
- Come controllare le condizioni salariali e lavorative nell'ambito della procedura di ammissione?
- Per ammettere un cittadino di uno Stato UE/AELS (o eventualmente di altri Stati) valgono

---

<sup>4</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-i.pdf>

condizioni diverse da quelle applicate ai cittadini di uno Stato terzo (p. es. a livello di qualifiche professionali necessarie)?

- Nel caso di un nuovo sistema di ammissione, occorre intervenire a livello normativo per proseguire le misure di accompagnamento?

### **1.3. Adeguamento dell'ALC**

L'articolo 18 ALC disciplina la procedura di modifica dell'accordo. Qualora una parte contraente desideri un riesame, presenta una proposta a tal fine al competente Comitato misto Svizzera-UE. Entrambe le parti contraenti devono acconsentire alla modifica e approvarla secondo le rispettive procedure interne: questa è la prassi usuale in caso di revisione di un trattato internazionale bilaterale.

Il riesame dell'ALC deve essere ratificato dall'Assemblea federale e sottostà a referendum facoltativo (art. 166 cpv. 2 e 141 cpv. 1 lett. d Cost.).

Le modifiche degli allegati II e III dell'ALC (coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) sono invece di esclusiva competenza del Comitato misto.

## **2. Attività già intraprese dall'Amministrazione federale in vista dell'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali**

### **2.1. Interpretazione delle nuove disposizioni costituzionali e rapporto con i trattati internazionali sottoscritti dalla Svizzera e attualmente in vigore**

Sotto l'egida della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), gli uffici e i servizi federali competenti per i singoli trattati internazionali ne hanno esaminato la compatibilità con l'articolo 121a Cost. suddividendoli in tre categorie (palese conflitto normativo / potenziale conflitto normativo risolvibile nell'ambito dell'attuazione / nessun conflitto normativo)<sup>5</sup>.

L'analisi si fonda sulle linee guida elaborate dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) nel suo parere<sup>6</sup> sull'interpretazione delle nuove disposizioni costituzionali (cfr. anche n. 4).

Tre trattati internazionali (l'ALC, la Convenzione AELS [allegato K] e l'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein) riguardanti la libera circolazione delle persone non sono compatibili con la nuova disposizione costituzionale e pertanto, in virtù dell'articolo 197 numero 9 capoverso 1 Cost., devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni.

Un sistema a contingenti entrerebbe direttamente o potenzialmente in conflitto con l'ALC, la Convenzione AELS e l'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein in particolare per:

- il principio del trattamento nazionale o della non discriminazione (art. 2 ALC), che rappresenta l'elemento centrale della libera circolazione delle persone;
- la clausola «standstill» (art. 13 ALC), in base alla quale le parti contraenti non possono adottare nuove misure restrittive nei confronti dei cittadini dell'altra parte;
- il diritto di soggiorno per chi svolge un'attività dipendente e indipendente (inclusi i frontaliere; art. 4 ALC);

---

<sup>5</sup> Cfr. il rapporto del 26 mag. 2014 sulle ripercussioni delle nuove disposizioni costituzionali sugli impegni internazionali della Svizzera (Bericht über die Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vom 26. Mai 2014), non ancora pubblicato né tradotto.

<sup>6</sup> Parere dell'UFG dell'8 apr. 2014 (Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung), non ancora pubblicato né tradotto.

- il diritto di soggiorno per persone che non svolgono un'attività lucrativa, se dispongono di mezzi finanziari sufficienti e di un'assicurazione malattia (art. 6 ALC);
- il diritto al ricongiungimento familiare che comprende il diritto al ricongiungimento per i famigliari in linea ascendente e discendente a condizione che dispongano di un alloggio adeguato (art. 7 ALC).

Anche il principio di preferenza agli autoctoni sul mercato del lavoro, previsto dall'articolo 121a Cost., ossia la priorità accordata alla popolazione residente e agli Svizzeri rispetto alla manodopera straniera e ai lavoratori appena immigrati, viola il principio del trattamento nazionale o della non discriminazione di cui all'articolo 2 ALC e alla Convenzione AELS.

In ogni caso, gli obblighi internazionali della Svizzera connessi all'articolo 121a Cost. possono per lo più essere mantenuti nell'ambito dell'attuazione, soprattutto adottando tetti massimi e contingenti sufficientemente alti nonché deroghe al principio di preferenza agli autoctoni per attività specifiche.

Molti degli obblighi internazionali esaminati riguardano temi contemplati dalla nuova disposizione costituzionale ma non presentano alcun conflitto normativo con l'articolo 121a Cost. Tali obblighi esulano dall'articolo 197 numero 9 capoverso 1 Cost. e pertanto non occorre intervenire.

## **2.2. Gruppo di esperti**

### **2.2.1. Costituzione e membri**

Il Capo del DFGP ha incaricato l'UFM di costituire un gruppo di esperti affinché segua i lavori di attuazione dell'articolo 121a Cost. dal punto di vista dei contenuti e dei principi. Ai fini della stesura del presente piano di attuazione, sono state discusse e valutate le questioni di fondo e le proposte attuative dell'amministrazione e di singoli membri del gruppo di esperti.

Il gruppo è presieduto da Mario Gattiker, direttore dell'UFM, in collaborazione con la SECO e la Direzione degli affari europei (DAE).

*Nel gruppo di esperti sono rappresentate le seguenti organizzazioni:*

Conferenza dei governi cantonali (CdC), Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), Unione svizzera degli imprenditori (USI), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Unione Svizzera dei Contadini (USC), Travail.Suisse, Unione sindacale svizzera (USS), Unione delle città svizzere (UCS), Associazione dei comuni svizzeri (ACS), Commissione federale della migrazione (CFM)

*Uffici e servizi dell'Amministrazione federale:*

UFM, DAE, SECO, Ufficio federale di giustizia (UFG), DDIP, Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), ambasciatori straordinari per la migrazione (DFGP/DFAE).

### **2.2.2. Rapporto di sintesi**

I risultati del lavoro finora svolto è stato riassunto in un rapporto comune di sintesi<sup>7</sup>. Il presente piano di attuazione si fonda sulle conoscenze e sulle proposte del gruppo di esperti e riprende dunque singoli passaggi del rapporto di sintesi.

---

<sup>7</sup> Attuazione dell'articolo 121a Cost., Rapporto di sintesi del 13 giu. 2014 del gruppo di esperti (Synthesebericht der Expertengruppe), non ancora né tradotto né pubblicato

### **2.3. Contatti con l'UE**

In vista di un possibile riesame dell'ALC, il 12 febbraio il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di avviare, in collaborazione con il DFAE, una serie di colloqui esplorativi con l'UE incentrati sulla questione dell'estensione dell'ALC alla Croazia. Di fatto il corrispondente Protocollo III ALC non poteva più essere sottoscritto nella forma attuale visto il risultato delle votazioni del 9 febbraio.

Dopo alcuni colloqui con la Commissione europea, la Croazia e altri Stati membri dell'UE e dopo che l'UE ha bloccato temporaneamente tutti i dossier di cooperazione, il Consiglio federale ha adottato il 30 aprile una serie di misure per far ripartire il dialogo sulla partecipazione e l'accesso al mercato.

In sostanza la Svizzera concede ai cittadini croati contingenti separati nell'ambito dell'ammissione dei cittadini di Stati terzi al mercato del lavoro svizzero. Si tratta degli stessi contingenti che sarebbero stati concessi dalla firma del Protocollo III fino alla sua entrata in vigore, ossia dei contingenti fissati in occasione dei negoziati relativi al Protocollo III. Il Consiglio federale ha poi confermato la proposta formulata a marzo 2013 di destinare alla Croazia un contributo all'allargamento pari a 45 milioni di franchi e ha approvato il relativo memorandum d'intesa con l'UE.

Il 12 giugno 2014 si è tenuto il 14° incontro del Comitato misto per l'ALC Svizzera-UE. Al centro dei dialoghi vi erano le nuove disposizioni costituzionali sull'immigrazione (art. 121a e art. 197 n. 9 Cost.) e le loro ripercussioni sull'ALC. La delegazione svizzera ha illustrato lo stato dei lavori d'attuazione. Poiché le disposizioni costituzionali non sono compatibili con l'ALC, la Svizzera ha annunciato che presenterà una richiesta di adeguamento dell'ALC. Il contenuto concreto della richiesta potrà essere definito soltanto dopo che il Consiglio federale avrà deciso in merito ai principali elementi della legislazione di attuazione. Il Collegio esecutivo ha inoltre stabilito che i diritti acquisiti dai cittadini di uno Stato UE/AELS, che vivono o lavorano in Svizzera, restano immutati sulla base dell'articolo 23 ALC anche in caso di denuncia dell'Accordo. Lo stesso vale per i cittadini svizzeri nell'UE.

### **2.4. Misure di accompagnamento: chiarimenti**

Secondo il mandato del Consiglio federale del 12 febbraio, il piano di attuazione deve analizzare anche il modo con cui mantenere le misure di accompagnamento nell'ambito di un sistema a contingenti. A tale scopo un sottogruppo di lavoro, coordinato dalla SECO, ha analizzato in modo esemplificativo, parallelamente ai lavori del gruppo di esperti (n. 2.2.), le possibili ripercussioni dell'articolo 121a Cost. sulle misure di accompagnamento (n. 9).

La valutazione del sottogruppo di lavoro sulla funzione delle misure di accompagnamento in un sistema a contingenti è stata discussa anche nella Commissione tripartita federale per le misure accompagnatorie alla libera circolazione delle persone (CT FlaM), la quale ha dichiarato di condividerla.

### **2.5. Autorità e organizzazioni consultate**

In vista dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., le autorità federali hanno consultato diverse organizzazioni. In sostanza si sono tenuti gli incontri seguenti:

- il 1° marzo il Capo del DEFR ha incontrato i vertici delle associazioni economiche svizzere per discutere la situazione dopo l'accettazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa e la relativa attuazione;
- il 13 marzo il Capo del DFGP e quello del DEFR hanno consultato i principali rappresentanti delle parti sociali (USI, USAM, USS, Travail.suisse, economiesuisse), dei Cantoni (CdC, CDEP) nonché dell'Unione delle città svizzere e dell'Associazione dei comuni



svizzeri (UCS, ACS) e illustrato loro le prossime tappe dell'attuazione dell'articolo 121a Cost.;

- l'11 aprile rappresentanti della Confederazione (UFM e DFAE) e del Governo ticinese hanno discusso la situazione particolare del Canton Ticino in riferimento ai frontalieri;
- il 14 aprile sono state consultate diverse organizzazioni interessate ma non rappresentate nel gruppo di esperti (n. 2.2)<sup>8</sup>. L'incontro, coordinato dal Direttore dell'UFM, ha permesso a tali organizzazioni di presentare le proprie particolari esigenze in merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost.;
- il 24 aprile anche i Direttori del Consiglio dei politecnici federali e dell'UFM hanno discusso questo tema.

## **2.6. Consultazione dei promotori dell'iniziativa**

Il 18 marzo 2014 si è tenuto un primo incontro tra promotori dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» dell'Unione democratica di centro (UDC) e rappresentanti dell'UFM, del DFAE e della SECO. In tale occasione i promotori hanno illustrato le loro posizioni in merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost. In linea di massima hanno proposto di tornare alla normativa, in vigore prima dell'ALC, contenuta nell'ordinanza del 6 ottobre 1986<sup>9</sup> che limita l'effettivo degli stranieri (OLS).

Ciò significa che si devono fondamentalmente applicare le stesse regole di ammissione e di soggiorno in Svizzera ai cittadini di uno Stato UE/AELS e a quelli di uno Stato terzo (compresi i tetti massimi e i contingenti, il principio di preferenza ai lavoratori indigeni, il controllo delle condizioni salariali e lavorative, la rinuncia alla libera prestazione di servizi per un massimo di 90 giorni lavorativi all'anno per i cittadini di uno Stato UE/AELS, la reintroduzione di zone di frontiera, il ricongiungimento familiare limitato a coniuge e figli). La normativa definitiva per i cittadini di uno Stato UE/AELS deve essere negoziata con l'UE in vista del necessario riesame dell'ALC.

Su richiesta dei promotori dell'iniziativa, il 21 maggio 2014 si è tenuto un altro incontro durante il quale questi ultimi hanno illustrato il piano dell'UDC per attuare l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», pubblicato il 23 maggio 2014<sup>10</sup>.

## **3. Normativa vigente in materia d'immigrazione (stato attuale)**

### **3.1. Stati UE/AELS**

L'ammissione dei cittadini di uno Stato UE/AELS è disciplinata dall'ALC e dalla Convenzione AELS. L'ALC conferisce un diritto d'ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività economica dipendente, un diritto di stabilimento quale lavoratore autonomo e un diritto di rimanere sul territorio delle parti contraenti. La prestazione di servizi è agevolata e liberalizzata se è uguale o inferiore a 90 giorni lavorativi effettivi per anno civile.

L'ALC conferisce anche un diritto di ingresso e di soggiorno sul territorio delle parti contraenti alle persone che non svolgono un'attività economica nel paese ospitante (studenti, redditeri,

---

<sup>8</sup> Hanno partecipato all'incontro dell'UFM le seguenti organizzazioni: Réseau FUTURE / swissuniversities, CURAVIVA.CH, H+ Gli ospedali svizzeri, Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili, GastroSuisse, Federazione svizzera del turismo, Swisscleantech, Swisstaffing.

Inoltre il Vicedirettore dell'UFM (Immigrazione e integrazione) ha interpellato il 26 mar. 2014 il Forum PMI e il 4 giu. 2014 l'Unione svizzera dei liberi professionisti.

<sup>9</sup> <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19860278/200111010000/823.21.pdf>

<sup>10</sup> Disponibile solo in tedesco al seguente link:

[http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP\\_d.pdf](http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP_d.pdf); stato: 29 mag. 2014

persone in cerca di un impiego) che comunque devono disporre di mezzi finanziari sufficienti e di un'assicurazione malattia.

L'ALC intende garantire le stesse condizioni di vita, di occupazione e di lavoro di cui godono i cittadini nazionali. Inoltre conferisce anche altri diritti come quello alla parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso a un'attività economica e il suo esercizio, nonché le condizioni di vita, di occupazione e di lavoro, il diritto alla mobilità professionale e geografica e il diritto al ricongiungimento familiare. Il coniuge, i discendenti minori di 21 anni o a carico, nonché gli ascendenti a carico hanno diritto a un permesso di soggiorno.

Le regole sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE sono state introdotte in modo progressivo. Sono stati fissati dei periodi transitori durante i quali l'immigrazione può essere limitata, mantenendo il principio di preferenza per la popolazione residente e il controllo preliminare delle condizioni salariali e lavorative. Inoltre, il numero dei permessi può essere limitato ricorrendo a contingenti.

Al termine del periodo di contingentamento, una clausola di salvaguardia può di nuovo limitare temporaneamente i permessi di soggiorno se l'immigrazione supera nettamente la media (art. 10 n. 4 ALC). La clausola di salvaguardia è stata attuata due volte: nel 2012 e nel 2013 e, come previsto, è scaduta il 30 aprile 2014 per i Paesi dell'UE-8 e il 31 maggio 2014 per i Paesi dell'UE-17. Ai cittadini dell'UE-8 e dell'UE-17 si applica dunque la libera circolazione completa delle persone che si trasferiscono in Svizzera per svolgere un'attività lucrativa dipendente o indipendente. La clausola di salvaguardia non potrà più essere attivata nei confronti dei cittadini dell'UE-25, mentre per Bulgaria e Romania (UE-2) il Consiglio federale ha deciso di prolungare di due anni le restrizioni temporanee per l'accesso al mercato del lavoro. Quest'ultima proroga della fase transitoria terminerà il 31 maggio 2016 e la clausola di salvaguardia potrà essere attivata dal 1° giugno 2016 al 31 marzo 2019.

Infine, l'esercizio di un'attività lucrativa è soggetto alla presentazione di una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o di un attestato di lavoro. Il permesso può essere di breve durata (attività compresa tra 3 mesi e 364 giorni) o di soggiorno (attività di un anno o più).

L'ALC ammette anche l'assunzione d'impieghi di breve durata (max. 3 mesi) mediante procedura di notifica, ossia senza permesso. L'accesso al mercato del lavoro e le prestazioni di servizi transfrontaliere che non superano i 90 giorni lavorativi per anno civile non sono né limitati né contingentati.

Devono annunciarsi sin dal primo giorno di lavoro i cittadini dell'UE-25/AELS che forniscono prestazioni transfrontaliere come lavoratori distaccati o fornitori autonomi di servizi e coloro che assumono un impiego presso un datore di lavoro in Svizzera nel settore edilizio, alberghiero, della pulizia aziendale o a domicilio, dei servizi di sorveglianza e di sicurezza, del commercio ambulante o a luci rosse. I lavoratori distaccati e i fornitori autonomi di servizi devono annunciarsi al più tardi 8 giorni prima dell'inizio dell'attività.

Durante i periodi transitori l'accesso al mercato del lavoro è controllato come avviene attualmente per i cittadini rumeni e bulgari, i quali devono disporre di un permesso di lavoro e di un permesso di soggiorno validi dal primo giorno di lavoro se accettano un impiego presso un datore di lavoro svizzero. Anche i fornitori di servizi (lavoratori autonomi o distaccati) attivi in uno dei quattro settori detti speciali (edilizia, servizi connessi all'orticoltura e alla paesaggistica, pulizia industriale, sorveglianza e sicurezza) devono essere in possesso di un permesso. Negli altri settori di prestazione detti generali, la procedura di notifica si applica alle medesime condizioni previste per i datori di lavoro con sede in uno Stato dell'UE-25/AELS (notifica dal primo giorno di lavoro nei settori alberghiero/ristorazione, della pulizia domestica, del commercio ambulante e a luci rosse).

### 3.2. Stati terzi

L'ammissione dei cittadini di Stati terzi, retta dalla legge federale del 16 dicembre 2005<sup>11</sup> sugli stranieri (LStr), in vigore dal 1° gennaio 2008, è riservata alla manodopera qualificata (quadri, specialisti e altri lavoratori qualificati) e deve essere nell'interesse dell'economia svizzera (art. 18 e 19). È limitata dai contingenti per i permessi di breve durata (permesso L) e di dimora (permesso B). I contingenti sono suddivisi tra Confederazione e singoli Cantoni e fissati ogni anno dal Consiglio federale (art. 20). L'ammissione di un lavoratore proveniente da uno Stato terzo soggiace ad altre condizioni cumulative:

- a) il datore di lavoro deve aver dimostrato di non aver trovato sul mercato svizzero alcun lavoratore che corrisponda al profilo richiesto (art. 21; priorità);
- b) le condizioni salariali e lavorative usuali nella località, nella professione e nel settore sono rispettate (art. 22);
- c) il lavoratore deve disporre di qualifiche personali (art. 23; quadri, specialisti o altri lavoratori qualificati) e la sua capacità di adattamento professionale e sociale, le sue conoscenze linguistiche e l'età lasciano presagire una sua integrazione durevole nel mercato svizzero del lavoro e nel contesto sociopolitico (art. 23). In deroga a quanto precede, possono essere ammesse altre categorie di lavoratori ossia investitori e imprenditori, persone riconosciute, persone trasferite in Svizzera che fanno parte dei quadri di aziende attive sul piano internazionale<sup>12</sup>;
- d) il lavoratore dispone in Svizzera di un'abitazione conforme ai suoi bisogni (art. 24).

Il permesso per frontalieri è disciplinato a parte e concesso a determinate condizioni (art. 25). Non è soggetto a contingenti, né a qualifiche personali (lavoro qualificato) e neppure a un'abitazione conforme ai bisogni. Le condizioni di salario e di lavoro sono invece controllate e il principio di priorità agli indigeni deve essere rispettato (art. 25).

Nel caso di stranieri senza attività lucrativa, i permessi non sono contingentati ma vincolati alle seguenti condizioni:

- a) mezzi finanziari sufficienti per chi viene in Svizzera per soggiorni di formazione e di perfezionamento (art. 27 LStr; art. 23 e 24 OASA<sup>13</sup>), per redditieri e persone bisognose di cure mediche (art. 29);
- b) per i redditieri: legami personali particolari con la Svizzera (art. 25 OASA) e un'età minima di ammissione di 55 anni.

Per i titolari di un permesso di dimora o di un permesso di breve durata il ricongiungimento familiare è soggetto a condizioni rigide (età, coabitazione, abitazione conforme ai bisogni, autonomia finanziaria, ossia nessuna dipendenza dall'aiuto sociale). Il diritto al ricongiungimento familiare dev'essere fatto valere entro un determinato termine (art. 47 LStr).

Infine la LStr prevede deroghe alle condizioni d'ammissione (art. 30) allo scopo di disciplinare determinate situazioni<sup>14</sup>.

Un quadro particolareggiato della normativa vigente per i cittadini di uno Stato terzo si trova nel rapporto di sintesi del gruppo di esperti del 13 giugno 2014.

---

<sup>11</sup> RS 142.20

<sup>12</sup> Cfr. art. 23 cpv. 3 LStr

<sup>13</sup> Ordinanza del 24 ott. 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201)

<sup>14</sup> Istruzioni e commenti, settore degli stranieri (Istruzioni LStr), n. 4.4, 5.5 e 5.6

### 3.3. Statistica

#### 3.3.1. Movimenti migratori 2013

##### *Immigrazione ed emigrazione rispetto alla popolazione residente permanente*

- Nel 2013 155 000 persone circa si sono aggiunte alla popolazione residente permanente (soggiorni superiori a un anno e persone che sono passate dalla popolazione residente non permanente a quella permanente). Di queste, il 73 per cento proveniva da uno Stato dell'UE/AELS e il 27 per cento da uno Stato terzo
- Quasi la metà di questi immigrati si è trasferita per ragioni di lavoro (il 60 % proveniva da uno Stato dell'UE/AELS e il 10 % da uno Stato terzo)
- Un terzo circa si è trasferito in seguito a un ricongiungimento familiare (il 25 % proveniva da uno Stato dell'UE/AELS e il 51 % da uno Stato terzo)
- Il ricongiungimento familiare per i cittadini di Stati terzi ha interessato 21 000 persone
- Nel 2013 circa 70 000 persone della popolazione residente permanente hanno lasciato la Svizzera

##### *Immigrazione ed emigrazione rispetto alla popolazione residente non permanente*

- Circa 123 000 persone sono arrivate in Svizzera aggiungendosi alla popolazione residente non permanente (soggiorni temporanei inferiori a un anno con permessi di soggiorno di breve durata; l'83 % proveniva da uno Stato dell'UE/AELS mentre il 17 % da uno Stato terzo). Circa 119 000 di costoro hanno lasciato la Svizzera lo stesso anno (73 %) o dopo un anno hanno deciso di rimanere andando ad aggiungersi alla popolazione residente permanente
- L'85 per cento degli immigrati titolari di un permesso di soggiorno di breve durata si è trasferito in Svizzera per ragioni di lavoro mentre quelli giunti nel quadro di un ricongiungimento familiare sono stati appena il 6 per cento.

##### *Impieghi di breve durata e servizi transfrontalieri (procedura di notifica secondo l'ALC)*

- 115 111 persone hanno lavorato per tre mesi al massimo per un datore di lavoro svizzero.
- 109 065 persone hanno lavorato come fornitori di servizi transfrontalieri per al massimo 90 giorni nell'arco di un anno civile (come lavoratori autonomi o distaccati).

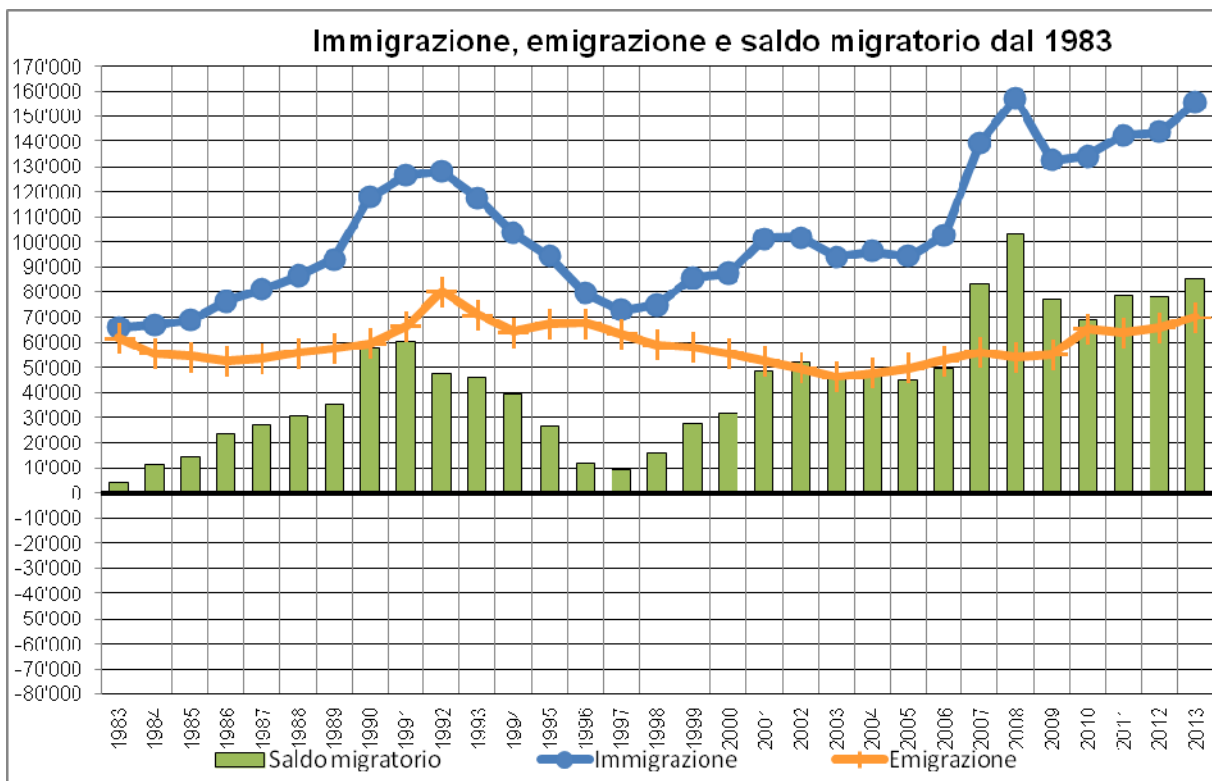
In entrambi i casi è sufficiente una procedura di notifica (Internet).

##### *Frontalieri*

- Nel 2013 hanno lavorato in Svizzera 278 500 frontalieri.

#### 3.3.2. Bilancio migratorio

Bilancio degli ingressi e delle uscite relativo alla popolazione straniera residente permanente:



Fonte: ZEMIS.

Per altre valutazioni e dati statistici rimandiamo ad esempio ai seguenti documenti:

- Statistica sugli stranieri 2013 (UFM)<sup>15</sup>
- Statistica sull'asilo 2013 (UFM)<sup>16</sup>
- Nono rapporto dell'Osservatorio sull'Accordo di libera circolazione delle persone, 11 giugno 2013 (SECO)<sup>17</sup>
- Rapporto del 14 luglio 2012 del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera<sup>18</sup>.

#### 4. **Norme sull'immigrazione secondo l'articolo 121a Cost. (stato futuro)**

L'articolo 121a Cost. prevede di regolare l'immigrazione in particolare attraverso i seguenti elementi:

- tetti massimi e contingenti (per tutti i permessi, con o senza attività lucrativa);
- rispetto della preferenza agli Svizzeri per l'ammissione a esercitare un'attività lucrativa;
- considerazione degli interessi globali dell'economia svizzera;
- frontalieri inclusi nei contingenti;
- richiedenti l'asilo inclusi nei contingenti;
- possibilità di limitare il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali.

<sup>15</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2013/auslaenderstatistik-2013-12-d.pdf> (disponibile solo in francese e tedesco)

<sup>16</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2013/stat-jahr-2013-kommentar-d.pdf> (disponibile solo in francese e tedesco)

<sup>17</sup> <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=it> (disponibile solo in francese e tedesco)

<sup>18</sup> Rapporto citato alla nota 4

*I criteri determinanti per rilasciare un permesso sono in particolare:*

- la domanda di un datore di lavoro,
- la capacità di integrazione,
- una base esistenziale sufficiente e autonoma.

*Parere dell'UFG*

L'UFG ha stilato un parere sull'interpretazione dell'articolo 121a Cost.<sup>19</sup>, le cui conclusioni principali sono le seguenti.

L'obiettivo centrale dell'articolo 121a Cost. è che la Svizzera possa regolare in autonomia l'immigrazione attraverso due strumenti specifici: la definizione annuale di tetti massimi e contingenti e il rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri sul mercato del lavoro.

Nell'ambito dell'attuazione è tuttavia possibile applicare il principio di preferenza agli Svizzeri dell'articolo 121a capoverso 3 Cost. anche agli stranieri titolari di un permesso di dimora duraturo. Tale principio esiste già nel caso di ammissione di cittadini di Stati terzi (art. 21 LStr; priorità).

*Eccezioni del campo di applicazione dell'articolo 121a Cost.*

- Il criterio determinante per definire la nozione di «immigrazione» è la durata del soggiorno in Svizzera. Si parla di «immigrazione» quando una persona lascia il proprio Paese d'origine per soggiornare in modo duraturo o per un periodo prolungato nello Stato di destinazione.
- Di conseguenza non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 121a Cost. le persone che restano in Svizzera per tre mesi al massimo senza permesso (p. es. i turisti e altre persone che non esercitano un'attività lucrativa, indipendentemente da un eventuale obbligo di visto), i fornitori che propongono i propri servizi nell'arco di 90 giorni lavorativi per anno civile e i titolari di permessi di breve durata che possono esercitare un'attività lavorativa per quattro mesi al massimo.
- A prescindere dalla durata del soggiorno, il campo di applicazione non comprende nemmeno gli stranieri la cui presenza è retta dalla legge federale del 22 giugno 2007<sup>20</sup> sullo Stato ospite (LSO) e non dal diritto sugli stranieri (p. es. in caso di attività legate a missioni diplomatiche o organizzazioni internazionali).

*A seconda dell'interpretazione sono possibili ulteriori deroghe al campo di applicazione, tra cui:*

- permessi di breve durata (fino a un anno), indipendentemente dallo scopo del soggiorno (permesso L);
- permessi per richiedenti l'asilo (permesso N);
- commutazione successiva di un permesso di dimora in un permesso di domicilio (permesso B in C).

Infine, nell'ambito dell'attuazione sarebbe possibile tener conto del principio della preferenza ai lavoratori indigeni solamente al momento di stabilire i tetti massimi, ma non in sede di esame delle singole domande.

## **5. Attuazione dell'articolo 121a Cost.: principi e obiettivi**

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. sulla regolazione dell'immigrazione non può costituire un processo a sé stante, ma deve tener conto del diritto internazionale cogente, degli obiettivi di

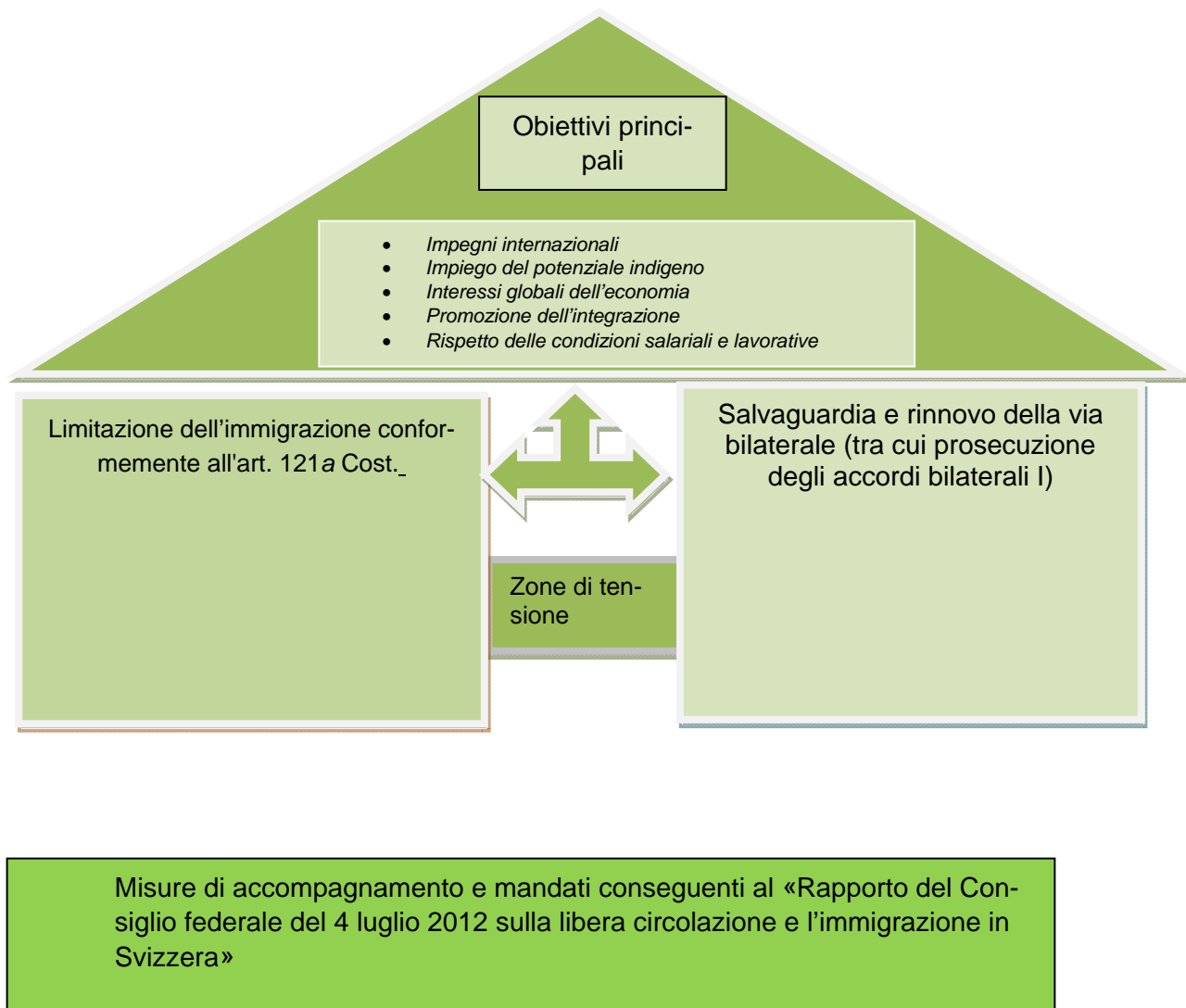
---

<sup>19</sup> Parere citato alla nota 6

<sup>20</sup> RS 192.12

politica migratoria e d'integrazione, del mandato costituzionale di promuovere il benessere comune e dell'obiettivo di politica estera di salvaguardare e sviluppare rapporti stabili con l'UE. Le possibili varianti attuative devono essere valiate e verificate alla luce dei principi di seguito illustrati.

### 5.1. Schema dei principi attuativi dell'articolo 121a Cost.



Questo schema sui principi attuativi comprende tre livelli.

Il *primo livello* definisce gli obiettivi principali di cui tener conto in fase di attuazione (n. 5.2.). I possibili modelli d'attuazione dell'articolo 121a Cost. devono essere verificati e valutati sulla base di questi obiettivi.

Il *secondo livello* comprende da un lato il mandato di attuare e concretizzare la nuova disposizione costituzionale e dall'altro l'obiettivo del Consiglio federale di mantenere e sviluppare gli accordi bilaterali con l'UE. È evidente che questi due obiettivi possono entrare in conflitto. In un simile contesto potenzialmente conflittuale sono possibili diversi modelli di attuazione, che vanno in linea di massima tutti valutati in funzione degli obiettivi principali di politica migratoria (primo livello). I conflitti tra gli obiettivi dei possibili modelli devono essere sistematicamente indicati.

Il *terzo livello* comprende le misure accessorie e i mandati fissati dal Consiglio federale in seguito al citato Rapporto del 4 luglio 2012. Detti mandati e misure completano gli interventi di diritto migratorio che regolano indirettamente l'immigrazione e contribuiscono a un'immigrazione socialmente sostenibile (n. 5.3.).

## 5.2. Obiettivi principali

Gli obiettivi principali (primo livello) si riassumono come segue.

- *Rispetto degli impegni internazionali e mantenimento della tradizione umanitaria*

Conformemente alla tradizione umanitaria elvetica, la politica migratoria accorda protezione alle persone perseguitate. Chi è costretto a scappare a causa della persecuzione politica, della guerra o della tortura deve essere ammesso anche in futuro. Il diritto attuativo della nuova disposizione costituzionale deve continuare a garantire anzitutto il rispetto del diritto internazionale (p. es. principio di non-refoulement, CEDU, Convenzione sui diritti del fanciullo, OMC, accordi di libero scambio) e la corretta esecuzione della procedura d'asilo.

Partendo dal presupposto che in Svizzera arrivano persone con le più svariate esigenze e non soltanto lavoratori, bisogna tener adeguatamente conto delle esperienze sociali maturate con i modelli di ammissione del passato (p. es. la problematica dell'integrazione degli «stagionali» di una volta).

- *Impiego del potenziale indigeno*

Senza un serbatoio sufficiente di forza lavoro, l'economia svizzera rischia perdite in termini di valore aggiunto e produttività. L'obiettivo è colmare la domanda di manodopera possibilmente con personale indigeno, tra l'altro utilizzando il potenziale disponibile della popolazione attiva svizzera anche attraverso una costante riqualificazione e aggiornamento dei lavoratori. A tal fine è necessario anche migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro in modo da aumentare la partecipazione femminile alla vita attiva, adottare misure per una migliore integrazione nel mercato del lavoro degli stranieri già residenti, creare le condizioni affinché i lavoratori più anziani possano lavorare fino alla pensione e promuovere la formazione e il perfezionamento.

- *Tutela degli interessi globali dell'economia*

La tutela degli interessi globali dell'economia presuppone che il nuovo sistema continui a garantire la competitività della Svizzera: innovazione e aumento della produttività non devono essere penalizzati. In particolare è necessario mantenere l'efficienza dell'attuale mercato del lavoro che, grazie alla sua elevata flessibilità, ha permesso all'economia di adattarsi alle nuove sfide. La conquista della quasi piena occupazione a salari elevati non può essere minacciata dal nuovo sistema di gestione dell'immigrazione.

Orientarsi all'interesse globale dell'economia significa svincolare una politica degli stranieri di ampio respiro dagli obiettivi di politica regionale o settoriale a breve termine e impostarla in modo tale da permettere i cambiamenti strutturali necessari ad assicurare la competitività a lungo termine. Comunque si deve tener conto di svariate esigenze: da un lato l'economia cerca specialisti in tutti i settori, ma dall'altro anche manodopera formalmente meno qualificata se non ne reperisce in Svizzera alle condizioni usuali del luogo. La nozione di interesse globale dell'economia svizzera comprende, ai sensi dell'articolo 54 capoverso 2 Cost., anche la salvaguardia del benessere, ivi compresa la salvaguardia di rapporti buoni e stabili con l'UE e con gli altri partner commerciali. Anche l'impiego e la promozione del potenziale indigeno, nonché l'integrazione dei lavoratori stranieri e dei loro familiari, svolgono un ruolo fondamentale.



- *Promozione dell'integrazione*

L'integrazione è imprescindibile per la coesione sociale e fondamentale per uno sviluppo economico e sociale della Svizzera al passo coi tempi. In questo ambito occorre anche realizzare le pari opportunità. Il potenziale della popolazione residente deve essere valorizzato tenendo conto della sua eterogeneità. In primo piano vi è il miglioramento della formazione e del perfezionamento come anche delle qualifiche professionali degli immigrati: l'obiettivo è l'integrazione duratura nell'attività professionale, ossia un processo reciproco che coinvolge sia la società di accoglienza sia gli stranieri, cui è richiesto senso di responsabilità.

- *Tutela delle condizioni salariali e lavorative*

L'obiettivo delle attuali misure di accompagnamento, ossia contrastare le pressioni abusive sulle condizioni salariali e lavorative in uso localmente e settorialmente in Svizzera, deve continuare ad essere perseguito anche dopo l'attuazione dell'articolo 121a Cost. ed eventualmente adattato (n. 9).

### **5.3. Misure accessorie**

L'impostazione della futura politica migratoria non può prescindere da riforme in diversi altri ambiti politici, ivi compresi il mercato immobiliare, la pianificazione territoriale e le infrastrutture, se si vuole contrastare gli effetti negativi di una massiccia immigrazione (cfr. il rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012<sup>21</sup>).

A seconda del modo in cui sarà attuato l'articolo 121a Cost., le misure già in atto dovranno essere riesaminate ed eventualmente adeguate o integrate (cfr. n. 10).

### **5.4. Conflitti e tensioni**

Tra il mandato attuativo della nuova disposizione costituzionale, gli obiettivi perseguiti dal Consiglio federale in materia di politica europea, gli obiettivi principali della Svizzera e le misure accessorie per contrastare gli effetti negativi dell'immigrazione vi sono correlazioni e tensioni.

La questione centrale resta come armonizzare la politica migratoria con il testo e lo spirito dell'articolo 121a Cost. da un lato e l'obiettivo di politica europea del Consiglio federale consistente nel mantenere e rinnovare la via bilaterale dall'altro.

Quanto più una politica migratoria è fedele all'ALC, tanto più importanti diventano le misure accessorie (p. es. a livello di pianificazione del territorio, d'integrazione, ecc.) in grado di contrastare gli effetti negativi di una forte immigrazione.

## **6. Efficacia dell'articolo 121a Cost.: limitare e ridurre l'immigrazione**

### **6.1. Il mandato di limitare l'immigrazione**

L'articolo 121a Cost. presuppone l'abbandono dell'attuale modello basato sulla libera circolazione dei cittadini degli Stati UE/AELS: la portata dell'immigrazione non deve più dipendere solamente dalla domanda e dall'offerta del mercato del lavoro, ma la sua regolazione deve competere alle autorità, che fissano tetti massimi e contingenti.

Il nuovo articolo costituzionale non indica alcun obiettivo alla limitazione dell'immigrazione. L'auspicata limitazione può essere interpretata in vari modi; può essere intesa come una riduzione drastica, un contenimento nel medio, lungo periodo o una stabilizzazione della situazione attuale. Neppure i promotori dell'iniziativa si sono mai concretamente espressi in merito a tale questione.

---

<sup>21</sup> Rapporto citato alla nota 4

L'articolo 121a Cost. esige che i permessi di dimora del diritto degli stranieri, ivi compreso anche il ricongiungimento familiare, siano limitati mediante tetti massimi e contingenti. Dalle analisi condotte è emerso che il margine di manovra per possibili limitazioni è estremamente ridotto.

- Già attualmente, l'importanza del ricongiungimento familiare nell'ambito dei permessi di breve durata è marginale; infatti corrisponde al 6 per cento dell'immigrazione e nel caso dei cittadini di uno Stato EU/AELS la percentuale è anche inferiore (4 %);
- limitare il ricongiungimento di familiari stretti (coniuge, figli minorenni) nel caso di cittadini di uno Stato UE/AELS titolari di un permesso di dimora non è praticabile per ragioni giuridiche e oggettive;
- nel caso del ricongiungimento familiare di cittadini di uno Stato terzo titolari di un permesso di dimora annuale (circa 22 000 persone l'anno) si arriva a una conclusione analoga: anzitutto emerge che un terzo circa di questi stranieri viene in Svizzera per ricongiungersi con un cittadino svizzero. Un altro terzo corrisponde a familiari di personale ammesso in Svizzera in quanto specializzato o qualificato. Per quanto riguarda l'ultimo terzo si tratta di familiari di stranieri che soddisfano i requisiti per un ricongiungimento familiare (coabitazione, sufficienti mezzi finanziari, alloggio adeguato) e quindi sono ben integrati.

Nel caso dell'ammissione senza attività lucrativa, non solo si deve rinunciare a introdurre tetti massimi e contingenti, ma anche a un'altra limitazione poiché, all'infuori del ricongiungimento familiare, tale condizione riguarda un gruppo relativamente piccolo di persone che per lo più si trovano in Svizzera temporaneamente per assolvere una formazione o un perfezionamento.

Ne consegue che una limitazione dell'immigrazione è praticamente possibile solo nell'ambito dell'immigrazione per ragioni lavorative, il che regolerebbe indirettamente anche l'immigrazione relativa al ricongiungimento familiare.

La storia svizzera mostra che la portata dell'immigrazione dipende in minima parte dal sistema di ammissione prescelto. Tra il 1960 e il 1974 gli immigrati giunti in Svizzera per restarci ammontavano annualmente a 140 000 circa, cui si aggiungevano ogni anno 200 000 stagionali. La ragione di una simile immigrazione era da un lato la forte crescita economica del nostro Paese e dall'altro la disponibilità di manodopera nei Paesi limitrofi che, attratta da stipendi elevati e buon livello di benessere, decideva di venire in Svizzera per lavorare. La situazione cambia negli anni Novanta. In seguito a una lunga fase di stagnazione e a una disoccupazione relativamente alta per la Svizzera, la richiesta di manodopera cala. Nel decennio 1991-2001, il bilancio migratorio medio rispetto ai Paesi dell'UE15/AELS è sostanzialmente equilibrato, mentre nei confronti di Italia e Spagna resta negativo<sup>22</sup>. I potenziali migratori possono essere influenzati sia dagli sviluppi macroeconomici in Svizzera e in Europa, ma anche in modo determinante da processi a lungo termine, come ad esempio l'evoluzione demografica. Inoltre, le possibilità di impiegare meglio il potenziale di manodopera specializzata indigena in alternativa all'immigrazione possono incidere a medio e lungo termine sulla richiesta di lavoratori stranieri. Un sistema di regolazione dell'immigrazione va pertanto impostato in modo tale da reagire adeguatamente ai diversi sviluppi a medio e lungo termine.

L'articolo 121a Cost. fornisce alle autorità politiche e a quelle esecutive i mezzi necessari per regolare e limitare l'immigrazione. Poiché le possibilità di regolazione nei confronti di chi non esercita un'attività lucrativa (ricongiungimento familiare e formazione) sono molto limitate,

---

<sup>22</sup> Cfr. Nono rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone, 11 giu. 2013 (SECO) (disponibile solo in tedesco e francese)

una regolamentazione dell'immigrazione non può che riguardare il mercato del lavoro, il che tocca immediatamente gli interessi globali dell'economia. In che misure sia possibile contenere il fenomeno migratorio dipende in ultima analisi dalla volontà politica. Il Consiglio federale si esprimerà in merito ai tetti massimi e ai contingenti tenendo conto di diversi indicatori e degli interessi globali dell'economia svizzera.

Il paragrafo seguente illustra le ripercussioni che, sulla base dei dati attuali, una determinata riduzione dell'immigrazione avrebbe sui singoli settori, categorie professionali e Cantoni. Le considerazioni si basano su un'analisi commissionata dall'UFM<sup>23</sup>.

## **6.2. Riduzione dell'immigrazione: opzioni possibili**

L'analisi esamina cinque diversi scenari in funzione dei criteri secondo i quali potrebbero essere assegnati i contingenti. Nel 2013 gli immigrati giunti in Svizzera, a prescindere dal fatto che si siano aggiunti o meno alla popolazione residente permanente, si sono suddivisi tra i Cantoni in modo molto eterogeneo. Un'assegnazione dei contingenti sulla base degli occupati per Cantone (scenario 1) produrrebbe in alcuni Cantoni una drastica riduzione dell'immigrazione, mentre altri avrebbero a disposizione più contingenti di quanti ne avrebbero bisogno per raggiungere la quota di immigrati giunti nel 2013. L'immigrazione del 2013 si è ripartita in modo eterogeneo anche per quanto riguarda i settori economici, per cui un'assegnazione dei contingenti per settore proporzionale al numero dei relativi occupati (scenario 3) richiederebbe ai singoli settori una capacità di adattamento estremamente varia; alcuni rami riceverebbero più contingenti di quanti ne avevano bisogno nel 2013. I Cantoni, i settori e anche le categorie professionali avrebbero per contro lo stesso onere, se i contingenti fossero assegnati in base all'immigrazione del 2013 (scenario 2). Questo tipo di assegnazione sarebbe giustificato dal fatto che negli anni passati, quando l'immigrazione non era regolamentata (o meglio lo era solo per i cittadini di uno Stato terzo), si è instaurato un modello di immigrazione retto dal mercato e costituito sulla base della domanda di manodopera straniera da parte dei Cantoni e dei settori. Inoltre, questa assegnazione proporzionale dei contingenti potrebbe essere adattata di modo che i settori (scenario 4) o le categorie professionali (scenario 5) con forte valore aggiunto e caratterizzati dalla penuria di personale riceverebbero un numero sufficiente di contingenti da consentire loro di mantenere il livello di immigrazione del 2013 (o anche il livello corrispondente alla media calcolata su più anni).

Gli effetti, che si riferiscono alle simulazioni condotte su due Cantoni (Basilea Città e Grigioni), sono presentati in forma esemplificativa. L'analisi calcola gli effetti di cinque varianti della portata dell'immigrazione; le cifre riportate partono dal presupposto che il bilancio migratorio della popolazione residente permanente venga ridotto di circa 25 000 persone. Nel Semicantone di Basilea Città vi sarebbe il timore che una limitazione dell'immigrazione potrebbe spingere le principali imprese farmaceutiche a delocalizzare una grossa fetta dell'attività all'estero. Ciò comporterebbe una significativa riduzione dei posti di lavoro nel settore farmaceutico e una forte contrazione della cifra d'affari per i fornitori del comparto, in particolare per le PMI.

---

<sup>23</sup> B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, analisi commissionata dall'UFM nel giu. 2014

**Tabella 1: Effetti per Basilea Città – Considerazioni in merito ai settori selezionati**

Settori	Numero occupati 2012	Ricambio necessario	Bilancio migratorio		
			2013	Scenario 2	Scenario 4
Attività manifatturiere, industria	28 346	710	600	332	600
Settore alberghiero	9387	230	66	36	8
Istruzione	11 829	300	21	-26	-69

*Le cifre nella tabella si riferiscono agli immigrati nella popolazione residente permanente*

Uno sguardo a queste cifre mostra che tali considerazioni non sono del tutto infondate. Nel Semicantone di Basilea Città lavorano quasi 30 000 persone nel settore manifatturiero e nell'industria. Secondo un calcolo molto approssimativo, devono essere assunti annualmente 700 nuovi collaboratori soltanto per mantenere l'effettivo del personale<sup>24</sup> e in caso di crescita delle aziende tale numero salirebbe sensibilmente. L'anno scorso questi settori hanno accolto 600 lavoratori stranieri. Nello scenario 2 (ripartizione dei contingenti tra i settori in proporzione agli immigrati giunti nel 2013) nella variante illustrata sarebbero ancora disponibili annualmente solo 330 persone circa provenienti dall'estero, quindi sarebbe necessario reclutare molto più personale indigeno. Poiché tante aziende hanno già difficoltà a trovare personale specializzato in numero sufficiente, appare illusorio che riescano a coprire il fabbisogno di specialisti ricorrendo prevalentemente alla manodopera indigena. È ovvio che in una simile situazione le grandi aziende multinazionali prenderebbero in considerazione dislocazioni all'estero per una parte della loro attività. Di conseguenza, dalla prospettiva del Cantone potrebbe apparire logico o addirittura necessario preferire lo scenario 4, nel quale i settori con forte valore aggiunto come quelli manifatturiero e industriale possano continuare ad assumere tutto il personale dall'estero di cui necessitano. In un simile scenario, però, il settore alberghiero dovrebbe rinunciare quasi completamente ad assumere altri immigrati, mentre nel settore dell'istruzione vi sarebbe un bilancio migratorio negativo perché emigrerebbe un numero maggiore di addetti di quanti ne immigrerebbero.

Per il Canton Grigioni gli immigrati presenti nella popolazione residente non permanente sono di estrema importanza. Una forte riduzione imporrebbe una serie di limitazioni ai settori stagionali (turismo, edilizia). Per molti rami e professioni sono inoltre importanti permessi di lunga durata. Il personale tecnico del Cantone registra ad esempio un ricambio annuale necessario di circa 40 persone. Nei Grigioni questa categoria professionale indica un saldo migratorio pari a 12 persone nel 2013. Riducendo i contingenti in proporzione all'immigrazione del 2013 (scenario 2), il bilancio migratorio scenderebbe a sette persone e introducendo deroghe per le singole categorie professionali (scenario 5) addirittura a cinque. Per le altre professioni la situazione è analoga. Infine, le cifre sulla migrazione indicano che anche nel settore alberghiero gli stranieri presenti nella popolazione residente permanente sono molto importanti poiché nel 2013 hanno coperto, con 151 persone, più della metà del ricambio teoricamente necessario. Se fossero privilegiate le professioni caratterizzate da una comprovata carenza di personale (scenario 5), il settore alberghiero avrebbe a disposizione annualmente solo la metà degli immigrati presenti nella popolazione residente permanente rispetto al 2013.

<sup>24</sup> La necessità di un ricambio in un settore o in una professione è stata fissata in questo caso a circa il 2,5 % di tutti gli occupati del settore o della professione corrispondente.

**Tabella 2: Effetti per i Grigioni – Considerazioni per le categorie professionali selezionate**

Professioni	Numero occupati 2012	Ricambio necessario	Bilancio migratorio		
			2013	Scenario 2	Scenario 5
Professioni nell'industria alimentare, delle bevande e del tabacco	1268	30	16	12	10
Personale tecnico	1503	40	12	7	5
Professioni alberghiere e dell'economia domestica	9349	230	151	103	80

*Le cifre nella tabella si riferiscono agli immigrati nella popolazione residente permanente*

Dalle simulazioni emerge che in tutte le varianti di assegnazione ci sono Cantoni, settori e professioni nei quali l'immigrazione deve essere fortemente limitata. L'introduzione di deroghe per determinati settori e professioni dovrebbe avvenire in modo mirato, altri quei settori e professioni che non ne beneficiano subirebbero infatti una riduzione ancora più drastica della migrazione. In caso di deroghe per determinati settori, si deve tener conto del fatto che non tutte le aziende di un settore presentano lo stesso valore aggiunto e inoltre che i collaboratori di un'azienda contribuiscono alla creazione di valore aggiunto in modo differente, a seconda del profilo professionale. A prima vista una normativa derogatoria per settori appare quindi problematica. I contingenti potrebbero essere assegnati al livello più particolareggiato della nomenclatura delle professioni, che comunque consente di distinguere tra le 383 diverse professioni. A questo livello è possibile definire con criteri oggettivi le professioni che presentano una carenza di personale. Un simile sistema potrebbe pure ispirarsi ad altri Paesi dove l'immigrazione è regolata anche in base alle qualifiche professionali degli immigrati.

### **6.3. Potenziale indigeno**

In linea di principio si può ridurre la dipendenza delle imprese dagli specialisti stranieri sviluppando e impiegando meglio la manodopera specializzata interna. Le cifre riportate di seguito mostrano che vi è un certo potenziale disponibile. Tuttavia è necessario verificare a fondo in che misura questo potenziale può essere effettivamente integrato nel mercato del lavoro.

Un rapporto del DEFR evidenzia che un determinato potenziale delle persone non attive o attive a tempo parziale potrebbe essere immesso sul mercato del lavoro<sup>25</sup>. Questi potenziali teorici sono stati quantificati come segue:

- 149 000 lavoratori a tempo pieno con qualifiche medio alte, creando condizioni migliori per conciliare lavoro e famiglia e introducendo una serie di incentivi per partecipare al mercato del lavoro;
- 96 000 lavoratori a tempo pieno di età compresa tra i 55 e i 64 anni, creando buoni presupposti per mantenere un'attività lucrativa fino all'età di pensionamento e oltre;
- 34 000 giovani in più di età compresa tra i 15 e i 24 anni impiegati a tempo pieno o impegnati in una formazione;
- 33 000 persone senza formazione professionale impiegate a tempo pieno.

Il tasso d'impiego, espresso in equivalenti a tempo pieno, delle donne tra i 25 e i 54 anni

<sup>25</sup> In questo caso il potenziale teorico massimo della manodopera specializzata si riferisce a tutte le persone in età lavorativa con un'occupazione a tempo pieno. Per motivi esemplificativi si parte dal presupposto che misure adeguate potrebbero portare all'impiego del 20 % di questo potenziale non sfruttato.

ammonta al 59 per cento ed è quindi molto inferiore a quello maschile (90 %). Migliorando la conciliabilità tra famiglia e lavoro si libererebbe un grosso potenziale.

Secondo le stime dell'Ufficio federale di statistica, nel 2012 in Svizzera c'erano 291 000 sottoccupati, il cui volume di lavoro virtuale corrisponderebbe a 94 000 posti a tempo pieno. Tali posti costituiscono una parte del potenziale di cui sopra.

In determinati settori che registrano un elevato tasso di immigrati il numero di persone in cerca di un impiego è elevato. Ad aprile 2014, ad esempio, le persone, straniere e non, in cerca d'impiego registrate presso gli uffici regionali di collocamento (URC) erano nell'edilizia 13 164, nel commercio 19 608, nel settore alberghiero 13 977 e in quello sanitario 9690. Ad aprile 2014 le persone senza lavoro registrate erano complessivamente 137 087<sup>26</sup>.

Anche l'adeguata attivazione delle persone in cerca d'impiego presenta in generale un certo potenziale di manodopera specializzata, già debitamente sfruttato dagli URC, orientati a un rapido e duraturo reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro. Il sistema viene costantemente migliorato, in collaborazione con i Cantoni, sulla base di pertinenti valutazioni. Nei settori oggi fortemente dipendenti dall'immigrazione e caratterizzati da un tasso elevato di persone in cerca d'impiego, l'attivazione diventa ancora più importante.

Il tasso di occupazione dei richiedenti l'asilo è piuttosto basso a fronte di un'elevata percentuale che percepisce l'aiuto sociale. Anche questo settore presenta un certo potenziale di manodopera. Nel 2013, dei 6290 rifugiati riconosciuti (permesso B) in età lavorativa, solamente il 19 per cento ha lavorato settimanalmente almeno sei ore. Questo tasso passa al 38,7 per cento delle 14 905 persone, in età lavorativa, ammesse provvisoriamente e in qualità di rifugiati (permesso F)<sup>27</sup>. 14 232 richiedenti l'asilo in età lavorativa non hanno dunque un lavoro. Comunque è necessario capire esattamente quanti di loro potrebbero essere davvero integrati nel mercato del lavoro.

#### **6.4. Conclusioni in merito al piano di attuazione dell'articolo 121a Cost.**

Le riflessioni sulle opzioni di cui al numero 6.2 indicano che una riduzione dell'immigrazione disposta dalle autorità può avere immediate ricadute negative sulla situazione economica della Svizzera, caratterizzata da una bassa disoccupazione e da una forte partecipazione alla vita attiva.

Una maggiore carenza di personale potrebbe produrre nei settori ad alto valore aggiunto o nella ricerca una tendenza a dislocare posti di lavoro e attività produttive all'estero, con immediate conclusioni su molti fornitori. Nei settori stagionali, legati al territorio (turismo, agricoltura, edilizia) e oggi fortemente dipendenti dalla manodopera straniera, alcune aziende potrebbero persino chiudere, a dipendenza della portata della riduzione dell'immigrazione. In generale saranno possibili ripercussioni molto diverse sui vari rami economici a seconda del modello che si adotterà per ridurre la migrazione. Per mitigare gli effetti negativi e l'insicurezza generale delle imprese, in sede di attuazione è necessario tener conto dei principi di seguito descritti.

Per mitigare o annullare gli effetti negativi di una riduzione dell'immigrazione decisa dalle autorità, è necessario che tale riduzione sia moderata e attuata su un lasso di tempo piuttosto lungo. In tale periodo si deve procedere alle necessarie riforme strutturali nei settori strutturalmente più deboli e fortemente dipendenti dall'immigrazione. Gli adattamenti strutturali dell'economia devono poter attuarsi in modo graduale.

Parallelamente all'attuazione dell'articolo 121a Cost. si deve aumentare il potenziale indigeno con misure ad hoc, come ad esempio l'iniziativa sul personale qualificato, affinché le esi-

---

<sup>26</sup> SECO 2014

<sup>27</sup> UFM 2014

genze del mercato del lavoro siano maggiormente coperte con la manodopera interna. Va ricordato che questo tipo di misure di norma produce effetti positivi gradualmente, in un orizzonte temporale più elevato.

È necessario mantenere le attuali misure e verificare nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. in che misura vadano adattate o integrate; si tratta di misure volte a:

- mantenere l'attuale livello di sicurezza del mercato del lavoro e contrastare gli effetti negativi di una forte immigrazione, ad esempio nei settori della pianificazione del territorio, delle infrastrutture, dell'integrazione e del mercato immobiliare;
- promuovere il potenziale indigeno.

Infine, nell'ottica del nuovo articolo costituzionale, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono ripensare la promozione della piazza economica svizzera. L'introduzione di tetti massimi e contingenti ostacolerà in certa misura l'insediamento di nuove imprese le cui attività si basano largamente sugli immigrati.

## **7. Modelli di attuazione**

### **7.1. Modelli dell'Amministrazione federale**

L'Amministrazione federale ha presentato al gruppo di esperti tre possibili modelli di attuazione che sfruttano diversamente il margine di manovra concesso dalla Costituzione (n. 4) per l'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Sono pure stati discussi modelli di attuazione presentati da singoli membri del gruppo di esperti che o combinavano quelli dell'Amministrazione federale o se ne discostavano in singoli punti. In parte non erano compatibili con le prescrizioni dell'articolo 121a Cost.<sup>28</sup>.

- In tutti i modelli, la disposizione relativa ai cittadini di uno Stato terzo corrisponde in linea di principio al diritto vigente (LStr), con i necessari adeguamenti all'articolo 121a Cost.
- In tutti i modelli, il ricongiungimento familiare è possibile indipendentemente dalla durata del soggiorno.
- I modelli A e B sono *modelli binari* (l'ammissione e il soggiorno sono disciplinati diversamente per i cittadini di uno Stato UE/AELS e per quelli di uno Stato terzo). Il modello C, per contro, prevede le *medesime* condizioni d'ammissione per *tutti gli stranieri*.
- In tutti i modelli, i soggiorni nel quadro di una procedura d'asilo sono esclusi dal campo d'applicazione dell'articolo 121a Cost. (permesso N); i tetti massimi sono invece applicabili alle ammissioni provvisorie (permesso F) e ai rifugiati riconosciuti (permesso B).
- È pure possibile combinare i modelli (p. es. le disposizioni relative ai frontalieri e alla libera prestazione dei servizi).

#### **7.1.1. Modello A**

Questo modello è caratterizzato da un disciplinamento restrittivo dell'*ammissione* di cittadini di uno Stato UE/AELS (in analogia alle attuali disposizioni della LStr relative ai cittadini di uno Stato terzo). Oltre ai tetti massimi e ai contingenti prevede pure una verifica del principio della preferenza agli Svizzeri e un esame delle condizioni salariali e lavorative per ogni domanda.

Le norme relative al *soggiorno* dei cittadini di uno Stato UE/AELS rimangono uguali (conformemente all'ALC; p. es. ricongiungimento familiare, mobilità).

Anche le disposizioni sull'ammissione e il soggiorno di cittadini di uno Stato terzo restano

---

<sup>28</sup> I modelli di attuazione presentati e discussi nel gruppo di esperti sono illustrati in dettaglio nel rapporto di sintesi del gruppo di esperti del 13 giu. 2014.

quelle previste dalla LStr. A grandi linee, gli elementi fondamentali del modello A sono i seguenti.

### I. Stati UE/AELS

#### *Ammissione con attività lucrativa*

- In linea di massima sono mantenute le disposizioni attuali applicabili ai cittadini di uno Stato terzo (LStr). Si tratta in particolare della normativa sui tetti massimi e i contingenti (con le relative cifre più alte), la preferenza agli Svizzeri e il controllo delle condizioni salariali e lavorative.

#### Permesso di dimora (B) per soggiorni superiori a un anno

- Il Consiglio federale stabilisce i tetti massimi e i contingenti per la Confederazione e i Cantoni.
- In singoli casi si verificano le condizioni salariali e lavorative nonché la preferenza agli Svizzeri.
- L'ammissione è indipendente dalle qualifiche professionali (al contrario di quanto vale per i cittadini di uno Stato terzo).

#### Permesso di soggiorno di breve durata (L) per soggiorni da tre mesi a un anno

- Condizioni d'ammissione come nel caso del permesso di dimora (B).
- Tetti massimi applicati a partire da un soggiorno di quattro mesi (conformemente a quanto prevede la LStr per i cittadini di uno Stato terzo).

#### Permesso per frontalieri (G)

- Condizioni d'ammissione come nel caso del permesso di dimora (B).
- Eventualmente, reintroduzione delle zone di frontiera, obbligo di tornare quotidianamente nella zona di frontiera contigua.
- Valutazione da parte dei Cantoni del fabbisogno per la fissazione dei tetti massimi da parte della Confederazione.

#### Soggiorno fino a tre mesi con assunzione d'impiego (rimane come secondo l'ALC)

- Nessuna procedura di autorizzazione e nessun controllo preliminare, soltanto un obbligo di notifica.

#### Libera prestazione di servizi fino a 90 giorni (rimane come secondo l'ALC)

- Nessuna procedura di autorizzazione e nessun controllo preliminare, soltanto un obbligo di notifica. Variante: potenziamento del controllo delle condizioni salariali e lavorative nel quadro dell'attuale procedura di notifica.

#### *Ammissione senza attività lucrativa (rimane come secondo l'ALC)*

- Tetti massimi per i soggiorni a partire da un anno, per il resto come secondo l'ALC: sono richiesti mezzi finanziari sufficienti e un'assicurazione malattia. Rinuncia a ulteriori condizioni d'autorizzazione per un determinato scopo di soggiorno, come nella LStr.

#### *Regolamentazione del soggiorno (rimane come secondo l'ALC)*

- Soprattutto ricongiungimento familiare esteso, mobilità professionale e geografica, principio del pari trattamento con gli Svizzeri in materia di prestazioni sociali, riconoscimento dei diplomi.

*Varianti:* in caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato, il soggiorno è regolamentato soltanto per un anno invece di cinque come attualmente (permesso di dimora B); introduzione di disposizioni sull'integrazione per i cittadini di uno Stato terzo (accordi d'integrazione, conoscenze linguistiche necessarie per il ricongiungimento familiare, ecc.).

### II. Stati terzi



*Ammissione con attività lucrativa (rimane come secondo la LStr)*

Permesso di dimora (B) per soggiorni superiori a un anno

- Limitato a specialisti e manodopera qualificata, per il resto le condizioni d'ammissione sono le medesime di quelle applicabili ai cittadini di uno Stato UE/AELS con permesso di dimora (B) (cfr. n. I).

Permesso di soggiorno di breve durata (L) fino a un anno

- Condizioni d'ammissione come nel caso del permesso di dimora (B).
- Tetti massimi applicati a partire da un soggiorno di quattro mesi (come secondo la LStr).

Permesso per frontalieri (G)

Ammissione come per gli altri stranieri che esercitano un'attività lucrativa; mantenimento delle zone di frontiera; eventualmente obbligo di tornare quotidianamente nella zona di frontiera contigua; eventualmente fissazione di contingenti da parte dei Cantoni nel quadro dei tetti massimi della Confederazione.

*Ammissione senza attività lucrativa (come secondo la LStr)*

- Tetti massimi per soggiorni superiori a un anno, per il resto come nella LStr, condizioni qualitative a dipendenza dello scopo del soggiorno: formazione o perfezionamento, redditi, cure mediche.

*Regolamentazione del soggiorno (come secondo la LStr)*

- Ricongiungimento familiare limitato al coniuge e ai figli minorenni, restrizione del diritto alla mobilità professionale e geografica.

### **7.1.2. Modello B**

Rispetto al modello A, il modello B è caratterizzato da una minore regolamentazione dell'ammissione di cittadini di uno Stato UE/AELS e da controlli ridotti del singolo caso. Per i soggiorni di breve durata fino a un anno, ad esempio, non sono previsti né contingenti né esami supplementari (come oggi secondo l'ALC).

Il rispetto della preferenza agli Svizzeri non viene esaminato nel singolo caso, dato che è considerato soltanto per calcolare i tetti massimi (sulla base di indicatori quali i posti disponibili o le persone in cerca d'impiego). Dopo l'ammissione, la regolamentazione del soggiorno di cittadini di uno Stato UE/AELS rimane la medesima (come secondo l'ALC).

La regolamentazione dell'ammissione e del soggiorno di cittadini di uno Stato terzo rimane uguale a oggi (secondo la LStr). A grandi linee, gli elementi fondamentali del modello B sono i seguenti.

#### I. Cittadini di uno Stato UE/AELS

*Ammissione con attività lucrativa (procedura specifica)*

Permesso di dimora (B)

- La preferenza agli Svizzeri è considerata nel calcolo dei tetti massimi e dei contingenti (sulla base di indicatori quali la situazione dell'economia e del mercato del lavoro, il fabbisogno di manodopera specializzata, il potenziale indigeno). Il rispetto di tale preferenza non è pertanto verificato nel singolo caso.
- L'ammissione è indipendente dalle qualifiche professionali (contrariamente a quanto accade nel caso di cittadini di uno Stato terzo).
- Esame sommario dei mezzi finanziari (base esistenziale sufficiente, art. 121a cpv. 3 Cost.), nessuna verifica preliminare del rispetto delle condizioni salariali e lavorative localmente in uso.

#### Soggiorno fino a tre mesi con assunzione d'impiego (rimane come secondo l'ALC)

- Nessuna procedura di autorizzazione e nessun controllo preliminare, soltanto un obbligo di notifica.

#### Libera prestazione di servizi fino a 90 giorni (rimane come secondo l'ALC)

- Nessuna procedura di autorizzazione e nessun controllo preliminare, soltanto un obbligo di notifica. *Variante*: potenziamento del controllo delle condizioni salariali e lavorative nell'esistente procedura di notifica.

#### Permesso di soggiorno di breve durata (L)

- Per i soggiorni da tre mesi a un anno continuano a essere applicabili le disposizioni dell'ALC: nessun tetto massimo e nessun contingente, nessuna verifica della preferenza agli Svizzeri; necessari notifica e rilascio di un permesso.

#### Permesso per frontalieri (G)

- Condizioni d'ammissione come nel caso del permesso di dimora (B).
- Attività in tutta la Svizzera (come secondo l'ALC, nessuna reintroduzione delle zone di frontiera).
- Rientro settimanale al domicilio all'estero (come secondo l'ALC).
- Eventualmente, fissazione di contingenti da parte dei Cantoni nel quadro dei tetti massimi della Confederazione.

#### *Ammissione senza attività lucrativa (rimane come secondo l'ALC)*

- Tetti massimi per soggiorni a partire da un anno, per il resto come secondo l'ALC: sono richiesti mezzi finanziari sufficienti e un'assicurazione malattia. Rinuncia a ulteriori condizioni d'autorizzazione per un determinato scopo di soggiorno, come nella LStr.

#### *Regolamentazione del soggiorno (rimane come secondo l'ALC)*

- Anzitutto ricongiungimento familiare esteso, mobilità professionale e geografica, principio del pari trattamento con gli Svizzeri in materia di prestazioni sociali, riconoscimento dei diplomi.

#### II. Cittadini di uno Stato terzo

- Come il modello A: l'ammissione con o senza esercizio di un'attività lucrativa e regolamentazione del soggiorno come nella LStr.

#### **7.1.3 Modello C**

Questo modello, che si vuole unitario, rinuncia a far prevalere gli Stati UE/AELS e contiene disposizioni relative all'ammissione e al soggiorno che in linea di principio si orientano alle attuali norme applicabili ai cittadini di uno Stato terzo.

#### Normativa unica per i cittadini di uno Stato UE/AELS e quelli di uno Stato terzo

- Ammissione con o senza attività lucrativa e regolamentazione del soggiorno sono quelle attualmente applicate ai cittadini di uno Stato terzo (LStr; cfr. anche Modello A, II. Stati terzi).
- Decade conseguentemente l'obbligo di notifica come unica condizione prevista dall'ACL, per i cittadini di uno Stato UE/AELS in caso di soggiorni fino a tre mesi con assunzione d'impiego e prestazioni transfrontaliere fino a 90 giorni.
- Ammissione soltanto per specialisti e manodopera qualificata. Variante: ammissione di cittadini di uno Stato UE/AELS indipendentemente dalle qualifiche professionali.

#### 7.1.4. Sintesi dei modelli A – C

Modello:	A	B	C
<b>I. UE/AELS</b>			
<i>Ammissione con attività lucrativa</i>	Come LStr <sup>1,2</sup>	Norme specifiche <sup>3</sup>	Come LStr <sup>4</sup>
• Tetti massimi e contingenti, stabiliti dal CF, ripartizione Confederazione/Cantoni	Da 4 mesi	Da 12 mesi	Da 4 mesi
• Preferenza agli Svizzeri	Esame nel singolo caso	Considerata nei tetti massimi	Esame nel singolo caso
• Controllo delle condizioni salariali e lavorative	Controllo preliminare	Solo nell'ambito delle misure di accompagnamento	Controllo preliminare
• Permesso per frontalieri possibile per	Zona di frontiera	Tutta la Svizzera	Zona di frontiera
• Prestazione di servizi o assunzione d'impiego fino a 90 giorni non sottostanno all'obbligo di permesso (secondo l'ALC); variante: potenziamento del controllo delle condizioni salariali e lavorative nella procedura di notifica	Sì	Sì	No
<i>Ammissione senza attività lucrativa</i>	Come ALC	Come ALC	Come LStr
• Tetti massimi	Da 1 anno	Da 1 anno	Da 1 anno
<i>Regolamentazione del soggiorno</i>	Come ALC	Come ALC	Come LStr
<b>II. Stati terzi</b>			
<i>Ammissione con o senza attività lucrativa, regolamentazione del soggiorno</i>	Come LStr	Come LStr	Come LStr

«Come LStr»: corrisponde in linea di principio al disciplinamento attuale applicabile ai cittadini di uno Stato terzo

<sup>1</sup> Eccezione: l'assunzione d'impiego fino a tre mesi e la fornitura di prestazioni per 90 giorni continuano a sottostare soltanto all'obbligo di notifica secondo l'ALC. I cittadini di uno Stato UE/AELS possono inoltre essere ammessi anche indipendentemente dalle qualifiche professionali.

<sup>2</sup> Variante: con preferenza ai cittadini di uno Stato UE/AELS rispetto a quelli di uno Stato terzo.

<sup>3</sup> Soprattutto: si tiene conto della preferenza agli Svizzeri nel calcolo dei tetti massimi e dei contingenti, ma non si controlla se il principio è rispettato nel singolo caso. Soltanto verifica sommaria dei mezzi finanziari (base esistenziale sufficiente). I soggiorni fino a un anno nonché la fornitura di prestazioni e l'assunzione d'impiego fino a tre mesi continuano a essere disciplinati come nell'ALC. Nessuna introduzione di zone di frontiera per frontalieri.

<sup>4</sup> Variante: ammissione dei cittadini di uno Stato UE/AELS indipendentemente dalle qualifiche

professionali.

### 7.1.5. Valutazione dei modelli

In rapporto ai principi e agli obiettivi perseguiti nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. (cfr. n. 5), i diversi modelli sono valutati come segue.

#### Obiettivi principali

- *Rispetto degli obblighi internazionali e mantenimento della tradizione umanitaria*

Tutti i modelli garantiscono il rispetto del diritto internazionale (p. es. il principio di non respingimento, la CEDU, la Convenzione sui diritti del fanciullo, OMC, accordi di libero scambio), eccettuati l'ALC, la Convenzione AELS e l'Accordo quadro Svizzera-Liechtenstein, e l'esecuzione corretta della procedura d'asilo.

Nell'ambito dell'attuazione occorre pertanto prestare attenzione a che siano previsti i tetti massimi e i contingenti a tal scopo necessari. Non è possibile regolare mediante tetti massimi il numero di permessi d'asilo rilasciati in un anno dato che questi dipendono dal numero di domande depositate e dalla loro motivazione materiale. I contingenti possono assumere una funzione unicamente amministrativa e non normativa, ma vanno tuttavia considerati nella regolazione di tutta l'immigrazione.

- *Impiego del potenziale indigeno*

È possibile e opportuno promuovere il potenziale indigeno indipendentemente dal modello scelto. Nel caso del modello C (riduzione del numero di permessi, verifica della preferenza agli Svizzeri nel singolo caso e ammissione riservata solamente agli specialisti e alla manodopera qualificata), tale promozione assume tuttavia un'importanza ancora maggiore. Se il fabbisogno del mercato del lavoro non può essere coperto a piacere con l'immigrazione, deve esserlo adottando misure interne, per esempio nel settore della formazione o a livello di misure quadro a tutela della famiglia.

- *Tutela degli interessi globali dell'economia*

Per tutelare gli interessi globali dell'economia svizzera è essenziale che anche in futuro il fabbisogno di manodopera straniera possa essere coperto nei settori in cui non è disponibile una manodopera indigena sufficiente. Dal punto di vista economico sono pure determinanti le relazioni svizzere con l'UE e un buon accesso al mercato europeo. In tutti i modelli svolgono un ruolo importante la fissazione concreta dei tetti massimi e dei contingenti nonché le misure di accompagnamento (n. 9) e accessorie (n. 10).

- *Promozione dell'integrazione*

La promozione dell'integrazione degli stranieri residenti in Svizzera è possibile indipendentemente dal modello scelto. Le precedenti disposizioni d'ammissione svizzere hanno tuttavia mostrato che approcci quali lo statuto di stagionale<sup>29</sup>, con il relativo divieto del ricongiungimento familiare fino all'ottenimento di un permesso di dimora, possono generare problemi d'integrazione. Queste esperienze vanno pure considerate nella scelta del modello d'attuazione.

- *Tutela delle condizioni salariali e lavorative*

Secondo l'articolo 121a capoverso 3 Cost., una base esistenziale sufficiente e autonoma costituisce un criterio determinante per il rilascio di un permesso.

Il controllo preliminare delle condizioni salariali e lavorative nel singolo caso anche per i cit-

---

<sup>29</sup> Soltanto per le aziende stagionali; soggiorno massimo di 3 mesi all'anno; nessun ricongiungimento familiare; possibilità di ottenere un permesso di dimora dopo quattro anni.

tadini di uno Stato UE/AELS consente di aumentare la protezione (modelli A e C; il modello B prevede soltanto un controllo sommario dei mezzi finanziari). Con tutti i modelli è opportuno prorogare le misure di accompagnamento. L'entità degli eventuali adeguamenti dipenderà dal modello scelto (n. 9).

#### Compatibilità con l'articolo 121a Cost. e con l'ALC

Tutti e tre i modelli sono compatibili con l'articolo 121a Cost. ma richiedono necessariamente un adeguamento dell'ALC, della Convenzione AELS e dell'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein. L'entità dei relativi adeguamenti dipenderà dal modello scelto.

Il modello B è quello che meno limita l'ammissione di lavoratori da uno Stato UE/AELS, mentre il modello C la limita al massimo.

Nei modelli A e B, le disposizioni relative al *soggiorno* che segue un'ammissione continuano a orientarsi in linea di principio a quelle dell'ALC (ricongiungimento familiare, mobilità professionale e geografica, scadenza del permesso, ecc.). Il modello C richiede per contro anche l'adeguamento della regolamentazione del soggiorno nell'ALC.

## **7.2. Conclusioni**

Per quanto riguarda i cittadini di uno Stato terzo, tutti i modelli prevedono di mantenere il disciplinamento attuale.

Per i cittadini di uno Stato UE/AELS, il modello A prevede la verifica sistematica delle condizioni d'ammissione (tetti massimi e contingenti, verifica della preferenza agli Svizzeri, controllo delle condizioni salariali e lavorative). Esso può essere strutturato in modo da rinunciare, nei casi chiari, a inutili controlli (p. es. rinuncia alla verifica della preferenza agli Svizzeri nelle professioni in cui vi è manifestamente penuria di manodopera). Determinati elementi del modello A vanno considerati nell'ambito dei successivi lavori di attuazione.

Anche il modello B è compatibile con l'articolo 121a Cost., tuttavia, rispetto al modello A, disciplina in modo meno particolareggiato l'ammissione dei cittadini di uno Stato UE/AELS (in particolare, nessun tetto massimo né contingenti per i soggiorni fino a un anno, nonché una verifica solo limitata della preferenza agli Svizzeri e delle condizioni salariali e lavorative). Rispetto al modello A, è più difficile regolare in modo mirato l'immigrazione; la mancanza di un disciplinamento dei permessi di soggiorno di breve durata potrebbe per esempio consentire l'elusione della normativa. Determinati elementi del modello B vanno considerati nell'ambito dei successivi lavori di attuazione.

Il modello C va abbandonato poiché si distacca dall'idea dell'ammissione preferenziale dei cittadini di uno Stato UE/AELS. In considerazione della posizione geografica della Svizzera al centro dell'Europa, delle tradizionalmente buone relazioni con gli Stati vicini (dai quali proviene la maggior parte degli immigrati), della per lo più buona integrazione professionale e sociale dei lavoratori europei e delle loro famiglie, nonché nell'interesse dei buoni rapporti tra il nostro Paese e gli Stati membri dell'UE, non vi è motivo di distaccarsi dal sistema binario di ammissione, che ha dato buone prove.

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. e la nuova regolamentazione dell'ammissione, inoltre, non esigono di disciplinare in maniera differente dall'ALC anche il soggiorno (ricongiungimento familiare, mobilità professionale e geografica, scadenza del permesso, ecc.).

### 7.3. Altre proposte d'attuazione

In seguito all'accettazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa sono state presentate e discusse anche nell'opinione pubblica diverse proposte d'attuazione, di cui alcune sono illustrate qui di seguito<sup>30</sup>.

#### A Sistema a punti

Un sistema a punti, ispirato alle legislazioni australiana e canadese in materia d'immigrazione, si fonda sul principio che le pertinenti autorità sottopongano ciascuna domanda all'adempimento di determinati criteri (quali la professione, le conoscenze linguistiche, l'età) collegati a un punteggio. Per essere ammessi è necessario un numero minimo di punti prestabilito.

##### *Valutazione*

Il sistema a punti si basa su criteri trasparenti per l'ammissione. Aumenta l'obiettività della valutazione, promuove una prassi uniforme e impedisce l'imporsi di interessi particolari.

Esso comporta tuttavia un onere burocratico ingente e una restrizione del potere d'apprezzamento che rende più difficile considerare adeguatamente i casi speciali; è poco flessibile poiché non consente di adeguare rapidamente i criteri d'ammissione agli sviluppi dell'economia. Per l'ammissione, inoltre, non è necessario avere già un posto di lavoro.

#### B Liechtenstein

Il Liechtenstein ha aderito il 1° maggio 1995 allo Spazio economico europeo (SEE). Malgrado la validità delle quattro libertà (libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali), al Liechtenstein è stato concesso, a causa dell'elevata quota di stranieri sul suo territorio e a tutela della sua identità nazionale, il diritto di limitare l'immigrazione.

L'attuale disciplinamento prevede contingenti minimi annuali di 56 permessi di dimora per persone con un'attività lucrativa e 16 permessi di dimora senza attività lucrativa. Una metà dei permessi è rilasciata dalle autorità e l'altra è estratta a sorte. La possibilità di assumere personale in sostituzione, inoltre, consente l'immigrazione di altri cittadini di uno Stato dello SEE superando le quote stabilite.

Il numero di frontalieri e il ricongiungimento familiare non sono limitati. Il Liechtenstein ha recepito la direttiva relativa al diritto dei cittadini dell'Unione (2004/38/CE), che migliora sotto diversi aspetti lo statuto giuridico dei cittadini di uno Stato UE/AELS dopo l'ammissione.

Per quanto riguarda l'ammissione di cittadini di uno Stato terzo, il Liechtenstein non è sottoposto ad alcun obbligo.

##### *Valutazione*

In considerazione delle sue esigue dimensioni, il Liechtenstein può far valere condizioni particolari. Il modello ispirato al Liechtenstein prevede soltanto una limitazione quantitativa ma rinuncia a verificare la preferenza agli indigeni, a controllare le condizioni salariali e lavorative e a valutare l'interesse economico. Il Liechtenstein ha inoltre recepito la suddetta direttiva 2004/38/CE.

---

<sup>30</sup> Il gruppo di esperti istituito dall'UFM ha esaminato circa 50 tra proposte e suggerimenti presentati dopo il 9 feb. 2014 da cerchie della politica, dell'economia e della scienza (cfr. il rapporto di sintesi del 13 giu. 2014).

## **C Austria**

L'Austria, in quanto membro dell'UE, ha adottato per i cittadini di uno Stato terzo un modello ibrido che combina un sistema a punti orientato al capitale umano con elementi regolatori basati sulle necessità dei datori di lavoro. Il sistema della «carta RWR» (Rot-Weiss-Rot, ossia rosso-bianco-rosso) consente di attribuire, nell'ambito dell'esame della domanda d'ammissione, dei punti per la formazione, l'esperienza professionale, le conoscenze linguistiche, l'età, eccetera (cfr. *supra* lettera A). La preferenza agli indigeni non è considerata.

Vi sono due varianti della carta RWR:

- *carta RWR*: autorizza il soggiorno e l'attività lucrativa presso un determinato datore di lavoro. Suddivide la manodopera in: 1. altamente qualificata 2. specialisti in professioni in cui vi è penuria di manodopera 3. altri specialisti di fondamentale importanza 4. laureati;
- *carta RWR plus*: se le condizioni d'ammissione sono soddisfatte, autorizza il soggiorno e l'accesso senza limitazioni al mercato del lavoro (incluso il ricongiungimento familiare).

Il Governo federale emana un'ordinanza in cui sono stabiliti per ogni anno civile il numero dei permessi di dimora e il tetto massimo di autorizzazioni all'attività lucrativa per soggiorni a tempo determinato (la cosiddetta Niederlassungsverordnung).

### *Valutazione*

Grazie alla suddivisione in diverse categorie basate sulla domanda del mercato del lavoro, il modello consente una gestione mirata in considerazione dell'interesse economico e del potenziale indigeno.

Come tutti i sistemi a punti, anche questo modello richiede procedure complesse (cfr. *supra* lettera A).

## **E Avenir Suisse**

Il modello prevede di limitare, a lungo termine e in modo vincolante, l'immigrazione con un obiettivo globale decennale del saldo migratorio. Se nel 2021 da un bilancio intermedio dovesse risultare che gli sviluppi previsti non si sono verificati, verranno adottate misure pre-stabilite (contingenti). Questo modello è teso a incentivare fortemente l'economia ad autoregolarsi e a obbligare la politica a limitare l'immigrazione.

### *Valutazione*

L'obiettivo del modello è gestire l'immigrazione evitando al contempo una burocrazia eccessiva. La libertà d'immigrazione fino a un determinato limite massimo quantitativo non è tuttavia compatibile con l'articolo 121a Cost., che prevede altre condizioni d'ammissione tra cui in particolare tetti massimi e contingenti nonché la preferenza agli Svizzeri.

Questo problema di fondo sussiste anche per altre proposte d'attuazione discusse (come quella del Partito borghese-democratico) che prevedono l'applicazione delle misure di cui all'articolo 121a Cost. soltanto a partire da un determinato numero di ingressi.

## **8. Fissazione dei tetti massimi e dei contingenti**

Nel quadro dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., la limitazione dell'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti annuali assume un'importanza centrale. Vanno considerati gli interessi globali dell'economia e la preferenza agli Svizzeri, nonché perseguiti gli obiettivi principali (n. 5).

Queste diverse prescrizioni, i cui obiettivi possono pure essere conflittuali tra loro, devono essere concretate fissando annualmente i tetti massimi e i contingenti. A tal scopo si propone di istituire un organo consultivo con il compito, in particolare, di allestire perizie sul fabbisogno quantitativo e qualitativo di manodopera straniera. Fondandosi proprio su queste perizie il Consiglio federale stabilisce i tetti massimi e i contingenti annuali.

Per la valutazione del fabbisogno occorre considerare diversi indicatori (soprattutto il rilevamento del fabbisogno da parte dei Cantoni, la situazione dell'economia e del mercato del lavoro, la domanda di posti di lavoro nei differenti settori, il potenziale indigeno, la situazione nel settore dell'asilo, l'emigrazione). Un'alternativa al reclutamento di manodopera all'estero consiste nell'incrementare l'impiego del potenziale indigeno e la sua formazione. La Confederazione, i Cantoni e le parti sociali perseguono insieme questi obiettivi nel quadro dell'iniziativa sul personale qualificato<sup>31</sup>. L'organo consultivo dovrà considerare le informazioni che emergeranno dall'attuazione e dai successi dell'iniziativa<sup>32</sup>.

Orientare le disposizioni sulla regolazione dell'immigrazione ai settori che presentano una costante penuria di manodopera e tener conto degli interessi globali dell'economia comportano pure il monitoraggio costante della situazione del mercato del lavoro e dell'importanza economica dell'immigrazione.

L'organo consultivo è composto da rappresentanti delle autorità, federali e cantonali, competenti in materia di migrazione e di mercato del lavoro; inoltre coinvolge le parti sociali e, se occorre anche esperti esterni.

## **9. Misure di accompagnamento a protezione delle condizioni salariali e lavorative**

Sotto la direzione della SECO, un gruppo di lavoro ha analizzato le possibili ripercussioni dell'articolo 121a Cost. sulle misure di accompagnamento (n. 2.4 e 9).

Dalla discussione è emerso che i dettagli concreti delle future misure di accompagnamento potranno essere decisi soltanto in un secondo tempo, quando sarà stato scelto il modello d'attuazione definitivo. La valutazione del gruppo di lavoro in merito alla funzione delle misure di accompagnamento in un sistema a contingenti è stata pure discussa e condivisa dalla CT FlaM (cfr. n. 2.4).

Per le misure di accompagnamento sono stati fissati i seguenti parametri.

- Anche in un sistema a contingenti nel mercato svizzero sussiste il rischio di dumping salariale. Le misure di accompagnamento a protezione delle condizioni salariali e lavorative rimarranno pertanto necessarie.
- Più il sistema a contingenti sarà restrittivo, maggiori saranno i tentativi di aggiramento, soprattutto sotto forma di lavoro nero.
- Il sistema duale di controllo del mercato del lavoro da parte dei partner sociali nei settori in cui vigono salari minimi sulla base di contratti di lavoro collettivi e da parte delle commissioni tripartite nei settori senza salari minimi, va preservato, così come il modello d'esecuzione decentrale e federalistico.
- Nell'ambito dell'organizzazione del controllo del mercato del lavoro occorre verificare la sinergia tra misure di accompagnamento e lotta al lavoro nero.
- Le ripercussioni globali del futuro sistema di controllo sul mercato del lavoro non devono essere più pesanti di quelle attuali. Va garantito l'equilibrio tra i controlli odierni e quelli futuri, che non dovranno inoltre comportare un onere amministrativo sproporzionato per le

---

<sup>31</sup> Possono p. es. contribuire a impiegare meglio il potenziale di manodopera indigena misure volte a migliorare la compatibilità tra famiglia e lavoro, incrementare l'integrazione della manodopera straniera già residente nel mercato del lavoro, creare buone condizioni per lavoratori non più giovani promuovendo l'attività lucrativa fino all'età del pensionamento e oltre, nonché creare condizioni quadro favorevoli per la formazione e il perfezionamento.

<sup>32</sup> L'iniziativa comprende un monitoraggio delle misure e della loro efficacia. Inoltre vanno generate regolarmente e messe a disposizione informazioni e basi decisionali come p. es. indicatori della situazione in materia di manodopera.



imprese.

- È necessario garantire che nella futura procedura d'ammissione i fornitori di prestazioni svizzeri non siano discriminati rispetto a quelli stranieri. L'opportunità di mantenere la procedura di notifica prevista dall'ALC va valutata anche sotto questo aspetto.

I risultati del suddetto gruppo di lavoro sono illustrati in dettaglio nell'allegato al rapporto di sintesi del gruppo di esperti del 13 giugno 2014.

## **10. Misure accessorie**

### **10.1. Contesto**

Nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., uno degli obiettivi principali è lo sviluppo e la promozione del potenziale indigeno. A tal scopo il Consiglio federale ha deciso in passato diverse misure (p. es. iniziativa sul personale qualificato, integrazione di stranieri, conciliabilità di famiglia e lavoro), che vanno verificate e se del caso potenziate in collaborazione con i Cantoni in quanto competenti e per lo più responsabili della loro esecuzione e realizzazione in diversi settori.

La strutturazione della futura politica migratoria richiede anche misure di accompagnamento e riforme in altri settori politici (tra cui il mercato immobiliare, la pianificazione territoriale, l'infrastruttura) allo scopo di eliminare gli effetti negativi dell'immigrazione. Giunge a questa conclusione in particolare il rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012<sup>33</sup>, comprendente pertinenti misure accessorie che vanno mantenute e dove necessario completate o sviluppate dai Dipartimenti competenti.

### **10.2. Misure già decise e realizzate**

Sulla base del suddetto rapporto, negli ultimi due anni sono già state realizzate numerose misure. Le misure di accompagnamento contro il dumping salariale sono state potenziate e le disposizioni sull'integrazione previste dalla legge sugli stranieri vanno rafforzate secondo il principio «promuovere ed esigere». Il relativo disegno di legge del Consiglio federale<sup>34</sup> è stato respinto dal Parlamento e deve essere quindi verificato in vista dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. Occorre esaminare se singole disposizioni sull'integrazione debbano essere applicate anche a cittadini di uno Stato UE/AELS.

Nel settore del mercato immobiliare e della pianificazione territoriale, il 15 gennaio 2014 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati intermedi del dialogo tra Confederazione, Cantoni e Città in materia di politica degli alloggi. Tali risultati confermano la linea finora perseguita dal Governo, secondo cui l'offerta di alloggi va gestita in primo luogo dai meccanismi del mercato. Al fine di ottimizzare la propria politica in materia, il Consiglio federale ha deciso di approfondire le misure proposte da un gruppo di lavoro e di proseguire il dialogo. Si è inoltre pronunciato a favore di una revisione del diritto di locazione volta ad aumentare la trasparenza del mercato degli alloggi e introdurre vari altri miglioramenti per gli inquilini così come per i locatori. La procedura di consultazione sulle necessarie modifiche di legge è stata avviata il 28 maggio 2014 e durerà fino al 30 settembre 2014<sup>35</sup>. Il Consiglio federale ha inoltre

---

<sup>33</sup> [Rapporto](#) citato alla nota 4

<sup>34</sup> Messaggio del Consiglio federale dell'8 marzo 2013:  
[http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20130030](http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20130030)

<sup>35</sup> Comunicato stampa del 28 maggio 2014:  
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=53164>

disciplinato in modo più trasparente la considerazione dei fondi d'incentivazione nelle pigioni. Pure il 15 gennaio 2014, il Consiglio federale si è espresso a favore di misure supplementari per contrastare gli abusi nel diritto sugli stranieri, in particolare gli stranieri che si trovano in Svizzera unicamente per cercare un impiego e i loro familiari non devono ottenere un aiuto sociale. Occorre anche chiarire quando i cittadini di uno Stato UE/AELS perdono lo statuto di lavoratore e dunque il diritto di soggiorno in virtù dell'ALC dopo aver abbandonato l'attività lucrativa. Le autorità in materia di migrazione, inoltre, devono disporre dei dati necessari alla concessione di prestazioni complementari essenziali per l'esame dei mezzi necessari per un soggiorno senza attività lucrativa. La procedura di consultazione relativa a queste modifiche di legge sarà avviata a giugno 2014.

Il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha deciso l'adozione di nuove misure di miglioramento nel settore del mercato del lavoro e delle misure di accompagnamento. A livello di legge queste misure riguardano l'aumento del limite massimo delle sanzioni previste nella legge sui lavoratori distaccati in caso di violazioni in materia di salari, la definizione delle condizioni per il prolungamento dei contratti normali di lavoro (CNL) e misure nel quadro della dichiarazione di obbligatorietà generale dei contratti collettivi di lavoro (CCL). È prevista l'elaborazione del relativo avamprogetto da porre in consultazione. A livello di ordinanza s'intende introdurre un obbligo di notifica o di autorizzazione a partire dal primo giorno per fornitori di prestazioni nel giardinaggio e nella paesaggistica. Inoltre vanno realizzate o proseguite diverse misure volte a migliorare l'esecuzione.

### **10.3. Misure supplementari**

Sulla base del citato rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012<sup>36</sup>, occorre continuare ad analizzare l'eventuale necessità di intervenire negli ambiti politici rilevanti al fine di strutturare l'immigrazione in maniera sostenibile per la società.

Vanno considerati gli elementi seguenti:

- tutte le misure volte a coprire internamente il fabbisogno di manodopera supplementare del mercato del lavoro;
- le misure nel campo della formazione e del perfezionamento;
- lo sviluppo degli insediamenti;
- la pianificazione territoriale;
- gli incentivi fiscali e le misure di promozione economica che inducono l'immigrazione;
- le misure volte a ridurre i problemi nell'ambito dei frontalieri;
- il potenziamento dell'integrazione degli stranieri, in particolare anche con il coinvolgimento dei datori di lavoro.

Il gruppo di coordinamento in materia d'immigrazione e integrazione, istituito dal Consiglio federale, è incaricato di questi compiti a livello federale e garantisce un modo di procedere coerente. In diversi settori vi sono strette connessioni con i Cantoni, dato che i compiti rientrano nella loro sfera di competenza (formazione) oppure nella loro sovranità esecutiva. In questo contesto appare necessario che la Confederazione e i Cantoni sintonizzino le loro analisi e se del caso le misure supplementari. Le tappe successive devono essere fissate entro la fine di settembre 2014 in collaborazione con la Conferenza dei governi cantonali (CdC) e le conferenze specializzate competenti, con il fine di stabilire un pacchetto di misure

---

<sup>36</sup> [https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref\\_2012-07-043.html](https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-07-043.html)

comune.

## **11. Il modello d'ammissione proposto dal gruppo di esperti**

Il gruppo di esperti ha discusso in dettaglio i modelli d'attuazione nonché le proposte dell'amministrazione (n. 7.1) e di singoli membri. Ha inoltre esaminato altre proposte d'attuazione avanzate da diverse parti dopo il 9 febbraio 2014 (n. 7.3)<sup>37</sup>.

Anche se singoli membri hanno in parte espresso opinioni discordanti, dall'attività del gruppo di lavoro emergono sostanzialmente i seguenti elementi per un progetto d'attuazione<sup>38</sup>.

- Mantenimento del sistema d'ammissione binario, che per i cittadini di uno Stato UE/AELS è nella misura del possibile compatibile con l'ALC.
- Mantenimento delle disposizioni finora applicate ai cittadini di uno Stato terzo (LStr).
- I tetti massimi e i contingenti sono stabiliti dal Consiglio federale (con ripartizione sui Cantoni e riserve presso la Confederazione), considerando determinati indicatori (soprattutto la situazione economica e del mercato del lavoro, la precedenza agli Svizzeri, il potenziale indigeno, le emigrazioni).
- Creazione di un organo consultivo, in particolare per la fissazione dei tetti massimi e dei contingenti, nonché coinvolgimento dei Cantoni nel rilevamento del fabbisogno di manodopera straniera (bottom up) e attenzione ai problemi e alle necessità regionali, in particolare anche nel settore dei frontalieri.
- Rinuncia a un obiettivo di riduzione concreto nella regolazione dell'immigrazione.
- Il principio della preferenza va applicato sia agli Svizzeri sia agli stranieri che soggiornano permanentemente nel nostro Paese e può essere verificato nel singolo caso.
- Controllo delle condizioni salariali e lavorative nel singolo caso prima del rilascio dell'autorizzazione e successivamente tramite le misure di accompagnamento; le modalità del controllo dipendono dal modello scelto.
- Mantenimento dell'attuale disciplinamento conforme all'ALC (soltanto la procedura di notifica) per soggiorni fino a 90 giorni con assunzione di un impiego o per una prestazione transfrontaliera; eventualmente va potenziato il controllo delle condizioni salariali e lavorative (procedura di autorizzazione facilitata).
- Il ricongiungimento familiare: nell'ambito del dibattito politico sulle possibili restrizioni all'immigrazione, continua a essere sollevata la questione delle possibilità di limitare il ricongiungimento familiare. Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che il margine di manovra a tale scopo è estremamente contenuto (cfr. n. 6.1). In questo contesto, il gruppo di lavoro si è espresso a netta maggioranza contro limitazioni supplementari, il che traduce un'evoluzione dei valori: agli immigrati non va imposto un modo di vivere diverso da quello che sarebbe accettabile per la popolazione indigena. In tal modo sono pure considerate le lezioni tratte dalle esperienze conseguite con il vecchio statuto di stagionale, che di principio escludeva il ricongiungimento familiare, con i conseguenti, importanti problemi pratici (famiglie divise, soggiorni illegali, difficoltà d'integrazione).
- Nell'ambito dell'ammissione per un soggiorno senza attività lucrativa occorre rinunciare a introdurre un'ulteriore limitazione oltre ai tetti massimi e ai contingenti, dato che al di fuori del ricongiungimento familiare essa verrebbe applicata soltanto a un gruppo relativamente piccolo di immigrati. La maggior parte degli immigrati di questa categoria soggiorna comunque solo temporaneamente in Svizzera nel quadro di una formazione o un perfezionamento.

---

<sup>37</sup> Cfr. anche il rapporto di sintesi del gruppo di esperti del 13 giu. 2014, n. 4.2.5.

<sup>38</sup> Rapporto di sintesi del gruppo di esperti del 13 giu. 2014, n. 7.

- Mantenimento del disciplinamento attuale (conformemente a LStr o ALC) del soggiorno dopo la decisione di ammissione.
- Nel settore dell'asilo occorre rinunciare al contingentamento durante una procedura d'asilo ma non al momento della concessione dell'asilo o in caso di ammissione provvisoria.

Singoli membri del gruppo di lavoro intendevano rinunciare alle disposizioni non conformi con l'ALC; la regolazione dell'immigrazione richiesta dall'articolo 121a Cost. deve essere conseguita in particolare mediante misure di accompagnamento, promozione del potenziale indigeno, miglioramento delle condizioni salariali e lavorative per la manodopera indigena nei diversi settori e misure inerenti la pianificazione territoriale e l'infrastruttura.

Le opinioni in merito al contingentamento anche dei soggiorni fino a un anno e all'eventualità di negare in questi casi il ricongiungimento familiare sono state discordanti.

Pr quanto riguarda i frontalieri, la maggioranza riteneva possibile, oltre ai contingenti, introdurre anche una verifica della preferenza agli Svizzeri e un controllo delle condizioni salariali e lavorative; in questo ambito occorre garantire un certo margine di manovra alle autorità cantonali d'esecuzione. Per contro, singoli membri intendono rinunciare in generale a introdurre dei contingenti per i permessi per frontalieri.

## **12. Il modello d'attuazione proposto dai Dipartimenti interessati**

Secondo il DFGP, il DEFR e il DFAE, il modello d'ammissione illustrato qui di seguito è quello che meglio corrisponde al mandato costituzionale, ai principi e agli obiettivi principali (n. 5) nonché alla valutazione dei modelli d'attuazione proposti dall'amministrazione (n. 7.1 e 7.2); inoltre tiene pure largamente conto dei risultati dell'attività del gruppo di lavoro (n. 11.1). Esso comprende elementi chiave che devono essere considerati per l'elaborazione dell'avamprogetto da sottoporre a consultazione. Può essere inoltre modificato in caso di nuovi fatti.

### **12.1. Il sistema d'ammissione binario**

Il sistema d'ammissione binario, ossia con ammissione privilegiata e disciplinamento del soggiorno per cittadini di uno Stato UE/AELS, va mantenuto.

Questi ultimi possono essere ammessi indipendentemente dalle loro qualifiche professionali; l'ammissione di cittadini di uno Stato terzo è limitata a specialisti e altra manodopera qualificata.

#### *Varianti respinte*

Disciplinamento uniforme dell'ammissione e del soggiorno indipendentemente dallo Stato di provenienza orientato alle norme restrittive attualmente applicate ai cittadini di uno Stato terzo. Vanno mantenute disposizioni speciali per gli Stati dell'UE e dell'AELS in considerazione dell'interesse economico e dei rapporti stretti con l'UE.

### **12.2. Tetti massimi e contingenti**

I tetti massimi e i contingenti sono stabiliti dal Consiglio federale e ripartiti sui Cantoni, la Confederazione mantiene una riserva.

I Cantoni rilevano il fabbisogno di manodopera straniera nelle loro regioni e ne trasmettono i risultati alla Confederazione all'insegna di un processo «bottom up». I problemi regionali, gli impegni internazionali (cfr. n. 2.1) e le esigenze, in particolare anche nel settore dei frontalieri, sono considerati.

Per la fissazione dei tetti massimi e dei contingenti annuali si tiene conto di diversi indicatori, tra cui i più determinanti sono: la situazione dell'economia e del mercato del lavoro, il numero di posti disponibili, il fabbisogno di manodopera non coperto, l'immigrazione e l'emigrazione, ma anche gli effetti di altre misure accessorie, per esempio nel settore dell'impiego del po-

tenziale indigeno (n. 10).

Occorre istituire un organo consultivo composto da rappresentanti delle autorità federali e cantonali competenti in materia di migrazione e di mercato del lavoro. Vanno coinvolte le parti sociali. Sulla base di valutazioni e analisi questo organo consultivo rileva il fabbisogno quantitativo e qualitativo di manodopera straniera. I risultati di tale rilevamento aiutano il Consiglio federale a stabilire i tetti massimi e i contingenti (n. 8). A dipendenza della struttura e dello spettro di compiti di tale organo vanno pure coinvolti altri attori (cerchie scientifiche, organizzazioni non governative, associazioni dei Comuni).

#### *Varianti respinte*

Occorre rinunciare a fissare un obiettivo di riduzione rigido per l'immigrazione, che non consentirebbe di tenere adeguatamente conto in particolare della situazione dell'economia e del mercato.

Rinunciare ai tetti massimi e ai contingenti e regolare l'immigrazione soltanto mediante misure indirette nell'ambito della politica economica e del mercato del lavoro e la promozione del potenziale indigeno non sono interventi compatibili con l'articolo 121a Cost.

### **12.3. Soggiorni di breve durata e prestazioni transfrontaliere fino a 90 giorni all'anno**

Per i cittadini di uno Stato UE/AELS, gli impieghi e le forniture di prestazioni per una durata massima di 90 giorni all'anno vanno disciplinati unicamente mediante una procedura di notifica, come avveniva finora secondo l'ALC.

#### *Variante da esaminare*

Un disciplinamento piuttosto restrittivo per la manodopera straniera cela però il rischio di abusi e comporta un certo svantaggio per i fornitori di prestazioni svizzeri, che contrariamente a quelli stranieri hanno solo limitatamente accesso alla necessaria manodopera. Nel settore delle prestazioni transfrontaliere sono pure state ripetutamente constatate violazioni delle prescrizioni svizzere relative alle condizioni salariali e lavorative. Pertanto, quale variante, si potrebbe pure prevedere il potenziamento dei controlli preliminari delle condizioni salariali e lavorative nel quadro di una procedura di autorizzazione.

### **12.4. Permessi di soggiorno di breve durata fino a un anno**

A partire da una permanenza compresa tra quattro e dodici mesi, i permessi di soggiorno di breve durata devono essere generalmente soggetti a un contingente, come quello che vige attualmente per i cittadini di uno Stato terzo. In tal modo si evita che le restrizioni applicabili a un soggiorno duraturo possano essere aggirate tramite il rilascio illimitato di permessi di soggiorno di breve durata.

L'attuale disciplinamento della proroga e del rinnovo del permesso di soggiorno di breve durata per cittadini di uno Stato terzo (proroga per al massimo 2 anni, rinnovo solo dopo un'interruzione adeguata) va mantenuto. La proroga di due anni al massimo deve essere possibile anche per i cittadini di uno Stato UE/AELS, mentre non è necessaria alcuna interruzione per il rinnovo (nuovo contingente).

#### *Varianti respinte*

Nessun tetto massimo o contingente per soggiorni fino a un anno. Pur essendo compatibile con l'articolo 121a Cost., un tale disciplinamento comporterebbe la rinuncia alla necessaria regolazione dell'immigrazione.

Alcuni esperti del gruppo chiedevano che i permessi per soggiorni di breve durata non sottoposti a contingenti potessero essere prorogati per più di un anno, ma la proposta non è com-

patibile con l'articolo 121a Cost<sup>39</sup>.

Un disciplinamento delle ammissioni che avvantaggia i soggiorni di breve durata comporta il rischio che si instaurino su vasta scala condizioni lavorative precarie e a breve termine, soprattutto nei settori poco strutturati. Ciò è emerso dalle esperienze conseguite in passato con lo statuto di stagionale, che ha generato problemi d'integrazione. Il gruppo di esperti ha ritenuto all'unanimità che i precedenti problemi avuti con lo statuto di stagionale vadano considerati nell'elaborazione del nuovo modello d'attuazione per poterli evitare.

### **12.5. Frontalieri**

Il Consiglio federale stabilisce tetti massimi e contingenti per frontalieri tenendo conto delle necessità dei Cantoni (bottom up). In aggiunta a ciò, nel quadro delle prescrizioni del diritto federale, questi ultimi devono ottenere la competenza di introdurre autonomamente limitazioni più severe al fine di proteggere il mercato del lavoro regionale (in particolare la verifica della preferenza agli Svizzeri e il controllo delle condizioni salariali e lavorative). Una simile soluzione appare appropriata poiché a dipendenza della regione i Cantoni valutano in modo assai differente le ripercussioni delle autorizzazioni per frontalieri.

#### *Varianti respinte*

I frontalieri sono esclusi dai tetti massimi. Questa eccezione non è compatibile con l'articolo 121a Cost.

Obbligo per i frontalieri di tornare quotidianamente invece che settimanalmente al proprio domicilio all'estero. Inasprire tale obbligo genererebbe problemi di traffico supplementari e il suo rispetto sarebbe difficile da verificare.

Reintroduzione delle zone di frontiera. Le imprese devono avere in tutti i Cantoni la possibilità di impiegare dei frontalieri. Le zone di frontiera concordate con gli Stati limitrofi non corrispondono in parte più all'attuale mobilità. Con un obbligo di rientro settimanale non è più determinante la distanza tra la frontiera e il luogo di lavoro o il domicilio.

### **12.6. Preferenza agli Svizzeri**

Per stabilire i tetti massimi e i contingenti occorre tenere conto del principio della preferenza agli Svizzeri, nel senso che va considerato il potenziale indigeno di manodopera (p. es. le persone in cerca di impiego o i nuovi laureati).

Occorre inoltre verificarne il rispetto nel singolo caso allorché non si tratta di un settore professionale in cui vi è una manifesta carenza di manodopera e lo si può fare se un posto di lavoro, annunciato da tempo presso un URC, resta vacante per un certo periodo. Per i cittadini di uno Stato UE/AELS s'intende rinunciare a questa procedura di controllo, relativamente onerosa, applicata ai cittadini di uno Stato terzo.

Il rispetto della preferenza agli Svizzeri è verificato per tutti i tipi di permesso (di soggiorno di breve durata, di dimora e di frontaliere), eccettuata la procedura di notifica per soggiorni fino a 90 giorni.

La preferenza va applicata sia agli Svizzeri sia agli stranieri che soggiornano permanentemente nel nostro Paese.

#### *Variante da esaminare*

Considerazione della preferenza agli Svizzeri nel calcolo dei tetti massimi ma senza verifica supplementare nella procedura di esame delle domande.

### **12.7. Controllo delle condizioni salariali e lavorative**

Se la preferenza agli Svizzeri è sistematicamente verificata, è possibile controllare al con-

---

<sup>39</sup> Rapporto di sintesi del gruppo di esperti del 13 giu. 2014, n. 3.4.

tempo le condizioni salariali e lavorative nel singolo caso al momento del rilascio del permesso di soggiorno di breve durata, di dimora e – se così disciplinato dal Cantone – di frontaliere.

#### *Variante da esaminare*

Verifica puramente sommaria della situazione finanziaria al momento del rilascio del permesso di soggiorno di breve durata o di dimora (base esistenziale sufficiente e autonoma conformemente all'articolo 121a cpv. 3 Cost.).

A dipendenza della struttura della verifica al momento del rilascio dell'autorizzazione, il successivo controllo delle condizioni salariali e lavorative può essere ridotto. Le sue precise modalità dipendono dunque dall'entità della precedente verifica. Tuttavia, una limitazione dell'ammissione comporterebbe un maggiore pericolo di lavoro in nero. La protezione dagli abusi nell'ambito delle condizioni salariali e lavorative locali e settoriali rimane un obiettivo principale del Consiglio federale indipendentemente dalle precise modalità delle procedure di verifica precedenti o successive.

### **12.8. Ammissione a un'attività lucrativa indipendente**

Un'attività lucrativa indipendente può essere autorizzata se corrisponde a un interesse economico globale e se soddisfa le necessarie condizioni finanziarie e aziendali. È inoltre soggetta ai tetti massimi e ai contingenti.

### **12.9. Ammissione senza attività lucrativa**

Nell'ambito dell'ammissione di cittadini di uno Stato UE/AELS senza attività lucrativa occorre rinunciare a introdurre un'ulteriore limitazione oltre ai tetti massimi e ai contingenti, dato che al di fuori del ricongiungimento familiare essa verrebbe applicata soltanto a un gruppo relativamente piccolo di immigrati. La maggior parte degli immigrati di questa categoria soggiorna comunque solo temporaneamente in Svizzera nel quadro di una formazione o un perfezionamento. Nell'ambito dell'ammissione di cittadini di uno Stato terzo senza attività lucrativa sono applicabili, oltre ai tetti massimi e ai contingenti, le condizioni finora vigenti secondo la LStr.

### **12.10. Ricongiungimento familiare**

#### UE/AELS

I diritti di soggiorno dei cittadini di uno Stato UE/AELS secondo l'ALC vanno in linea di massima mantenuti. Tali diritti comprendono il ricongiungimento familiare esteso in linea ascendente e discendente (ossia genitori, nonni, abbiatici, ma esclusi altri parenti), come auspicato da una netta maggioranza del gruppo di esperti.

Occorre esaminare approfonditamente se il criterio, di cui all'articolo 121a capoverso 3 Cost., di una base esistenziale sufficiente e autonoma quale presupposto per il rilascio di un permesso di dimora si riferisca anche al ricongiungimento familiare, rendendo dunque necessario adeguare in tal senso l'ALC.

#### *Variante da esaminare*

Disciplinamento del ricongiungimento analogo a quello applicabile ai cittadini di uno Stato terzo: limitazione al nucleo familiare (coniuge e figli minorenni; conoscenze linguistiche o frequentazione di corsi di lingua).

#### Stati terzi

I diritti di soggiorno dei cittadini di uno Stato terzo secondo l'ALC vanno in linea di massima mantenuti. Tali diritti comprendono anche il ricongiungimento familiare (coniugi e figli minorenni).

La revisione delle norme contenute nella LStr sull'integrazione, rinviata al Consiglio federale

in vista dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., va integrata. Essa prevede tra l'altro le conoscenze linguistiche o la frequentazione di un corso di lingua quale condizione per il ricongiungimento familiare per cittadini di uno Stato terzo. Il Parlamento ha inoltre incaricato il Consiglio federale di considerare ulteriori limitazioni al ricongiungimento familiare sulla base di iniziative parlamentari pendenti.

#### *Varianti respinte*

Nessun ricongiungimento familiare per cittadini di uno Stato terzo con permesso di soggiorno di breve durata. Un tale divieto ostacolerebbe fortemente il reclutamento di manodopera altamente qualificata, per esempio presso le Università. Dalle esperienze conseguite in passato con lo statuto di stagionale è inoltre emerso che può comportare un aumento dei soggiorni illegali e rendere molto difficile l'integrazione. I problemi avuti con il suddetto statuto vanno evitati.

#### **12.11. Decisione discrezionale**

Il modello d'attuazione non prevede alcun diritto all'ammissione anche se le relative condizioni sono adempiute. Questa regola consente alle autorità d'esecuzione di attribuire i tetti massimi e contingenti disponibili dopo aver valutato il singolo caso.

#### **12.12. Settore dell'asilo**

Rinuncia a introdurre tetti massimi e contingenti per le persone che si trovano in una procedura d'asilo, ma non per quelle ammesse provvisoriamente e per i rifugiati riconosciuti con permesso di dimora. Per queste categorie vanno previsti contingenti della Confederazione, orientati alle esperienze finora conseguite e rapidamente adeguabili in caso di necessità, cosicché la Svizzera possa continuare a rispettare i suoi impegni internazionali. Il soggiorno nel quadro della procedura d'asilo ha carattere meramente provvisorio e può pertanto essere escluso, a condizione però che la procedura sia svolta celermente. A tal scopo assume un'importanza centrale la prevista ristrutturazione del settore dell'asilo.

#### **12.13. Disciplinamento del soggiorno dopo l'ammissione**

L'articolo 121a Cost. comprende disposizioni relative alla regolazione dell'immigrazione (ammissione) ma non disciplina il soggiorno dopo l'ammissione.

Dopo l'ammissione, i diritti dei cittadini di uno Stato UE/AELS secondo l'ALC vanno pertanto mantenuti senza modifiche. Il soggiorno di cittadini di uno Stato terzo è in linea di massima disciplinato conformemente alla LStr.

#### *Variante da esaminare*

Riduzione della durata di validità dei permessi di soggiorno prorogabili di cittadini di uno Stato UE/AELS dagli attuali 5 anni (secondo l'ALC) a un anno. Va esaminato se una tale misura permetterebbe di risolvere meglio i problemi connessi alla fine di un'attività lucrativa.

#### **12.14. Ripresa della revisione della LStr (disposizioni sull'integrazione)**

Il disegno di legge relativo alla revisione delle norme sull'integrazione contenute nella LStr, rinviato al Consiglio federale in vista dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., va ripreso. Esso concerne in particolare la condizione delle conoscenze linguistiche per il ricongiungimento familiare di cittadini di uno Stato terzo. Va esaminato se determinati elementi debbano ora essere applicabili anche ai cittadini di uno Stato UE/AELS per il ricongiungimento familiare.

### **13. Prossimi passi**

#### **13.1. Avamprogetto di legge**

Entro la fine del 2014, fondandosi sul modello d'ammissione proposto (n. 12) il Consiglio federale adotterà e porrà in consultazione un avamprogetto di legge



### **13.2. Adeguamento dell'ALC**

A tempo debito, fondandosi sul modello d'ammissione proposto (n. 12) il Consiglio federale adotterà un mandato negoziale.

### **13.3. Misure d'accompagnamento**

La necessità di adeguare le misure d'accompagnamento sarà esaminata sulla base del modello d'ammissione proposto (n. 12) e in considerazione dei prossimi lavori d'attuazione. Se del caso, fondandosi sull'attuazione dell'articolo 121a Cost., il Consiglio federale adotterà e porrà in consultazione un avamprogetto di legge.

### **13.4. Altre misure accessorie**

Il 4 luglio 2012 il Consiglio federale ha adottato un rapporto sulle ripercussioni della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione in Svizzera, in base al quale ha deciso con decreti successivi diverse misure e incarichi volti a combattere gli effetti negativi della forte immigrazione e dell'elevata crescita. Queste misure sono necessarie anche in considerazione delle modifiche costituzionali e i relativi incarichi devono continuare a essere attuati conformemente ai decreti del Consiglio federale.

Il gruppo interdipartimentale di coordinamento in materia d'immigrazione e integrazione della Confederazione analizza nel quadro del suo mandato e sulla base del suddetto rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012 la necessità di intervenire ulteriormente in collaborazione con i Cantoni (CdC).

### **13.5. Collaborazione con i Cantoni**

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. è un compito comune della Confederazione e dei Cantoni, dato che entrambi assumono compiti esecutivi.

Va istituito un organo consultivo composto da rappresentanti delle autorità federali e cantonali competenti in materia di migrazione e di mercato del lavoro. Le parti sociali vanno coinvolte. Sulla base di valutazioni e analisi, tale organo rileva il fabbisogno quantitativo e qualitativo di manodopera straniera. I risultati del rilevamento costituiscono la base decisionale del Consiglio federale per la fissazione dei tetti massimi e dei contingenti.

Sulla base del suddetto rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012<sup>40</sup> occorre continuare ad analizzare l'eventuale necessità di intervenire nei settori politici rilevanti al fine di strutturare l'immigrazione in maniera sostenibile per la società. A livello di Confederazione, questo compito è coordinato da un gruppo di coordinamento in materia d'immigrazione e integrazione, istituito dal Consiglio federale, che garantisce un modo di procedere coerente (n. 13.4). In diversi settori vi sono strette interfacce connessioni con i Cantoni, dato che i compiti rientrano nella loro sfera di competenza (formazione) oppure nella loro sovranità esecutiva. In questo contesto appare necessario che la Confederazione e i Cantoni armonizzino le loro analisi e se del caso le misure supplementari. Le tappe successive dovranno essere fissate in collaborazione con la Conferenza dei governi cantonali (CdC) e le conferenze specializzate competenti.

Nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. la Confederazione e i Cantoni mirano a stabilire un sistema d'esecuzione adeguato, efficiente e in grado di reagire rapidamente alle necessità dell'economia. Va istituito un monitoraggio e un controlling efficaci nel settore della migrazione.

---

<sup>40</sup> Rapporto citato alla nota 4.