



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Segreteria di Stato della migrazione SEM

**Attuazione dell'articolo 121a Cost., Regolazione dell'immigrazione
(Modifica della legge sugli stranieri)**

**Rapporto sui risultati della procedura di consulta-
zione
(11 febbraio 2015 – 28 maggio 2015)**

Dicembre 2015

Indice

1	Introduzione	4
1.1	Panoramica e abbreviazioni dei pareri pervenuti	4
2	Procedura di consultazione e valutazione	9
3	Osservazioni generali dei partecipanti alla consultazione	9
3.1	Rapporto con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone e con gli accordi bilaterali	9
3.2	Approvazione del modo di procedere del Consiglio federale	11
3.3	Critiche all'avamprogetto	11
3.4	Modelli proposti per la regolazione dell'immigrazione	12
3.5	Ripercussioni per l'economia	14
3.6	Ripercussioni per la formazione, il perfezionamento, la scienza e la ricerca ..	15
3.7	Promozione del potenziale indigeno e altre misure di accompagnamento	15
3.8	Attuazione	16
3.9	Ripercussioni per le misure d'accompagnamento	17
4	Pareri in merito alle domande poste nella lettera accompagnatoria	17
5	Pareri sulle proposte di modifica della LStr	18
5.1	Tetti massimi e contingenti	18
5.1.1	Preminenza dell'ALC sulla LStr (art. 2 cpv. 2 AP-LStr)	18
5.1.2	Determinazione dei tetti massimi (art. 17a cpv. 1 AP-LStr).....	18
5.1.3	Adeguamento dei tetti massimi da parte del Consiglio federale (art. 17a cpv. 1 AP-LStr).....	19
5.1.4	Tetti massimi per i soggiorni di breve durata (art. 17a cpv. 2 lett. a AP-LStr).....	20
5.1.5	Tetti massimi per frontalieri (art. 17a cpv. 2 lett. d AP-LStr).....	20
5.1.6	Tetti massimi per le ammissioni provvisorie, concessione dell'asilo e dell'ammissione provvisoria (art. 17a cpv. 2 e 83 cpv. 1 AP-LStr; art. 60 cpv. 1 e 66 cpv. 1 AP-LAsi).....	21
5.1.7	Ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali (art. 17a cpv. 5 e 6, art. 17c AP-LStr).....	23
5.1.8	Definizione dei tetti massimi e dei contingenti (art. 17b AP-LStr).....	23
5.2	Commissione dell'immigrazione (art. 17d AP-LStr)	24
5.3	Ammissione per un soggiorno con attività lucrativa	24
5.3.1	Attività lucrativa dipendente (art. 18 lett. c e d AP-LStr).....	24
5.3.2	Tetti massimi e contingenti per soggiorni con attività lucrativa indipendente (art. 19 lett. c-e AP-LStr).....	24
5.3.3	Abrogazione dell'articolo sulle misure limitative (Art 20 AP-LStr).....	24
5.3.4	Priorità dei lavoratori indigeni (art. 21 cpv. 2 lett. c-e e cpv. 2bis AP-LStr).....	25
5.3.5	Condizioni di salario e di lavoro (art. 22 cpv. 2 AP-LStr).....	26
5.3.6	Condizioni di ammissione di un frontaliere in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa (art. 25 cpv. 1, 1 ^{bis} e 2 AP-LStr).....	27
5.3.7	Condizioni di ammissione per servizi transfrontalieri (art. 26 AP-LStr).....	27
5.4	Ammissione senza esercizio di un'attività lucrativa	28
5.4.1	Osservazioni generali.....	28
5.4.2	Formazione e perfezionamento (art. 27 cpv. 1 ^{bis} LStr).....	28
5.4.3	Redditieri e cure mediche (art. 28 cpv. 2 e art. 29 cpv. 2 AP-LStr)	28
5.5	Deroghe alle condizioni d'ammissione (art. 30 cpv. 1, frase introduttiva)	28

5.6	Ricongiungimento familiare e affiliati in vista d'adozione (art. 42 cpv. 2^{bis}, 43 cpv. 1^{bis}, 44 cpv. 2, 45 cpv. 2, 48 cpv. 1^{bis} AP-LStr)	28
------------	--	-----------

1 Introduzione

1.1 Elenco dei partecipanti di cui è pervenuto il parere e relative abbreviazioni

Cantoni e conferenze governative	
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
N-RK	Conferenza dei Governi della Svizzera nord-occidentale
CGSO	Conferenza dei Governi della Svizzera occidentale
AG	Governo del Cantone di Argovia
AR	Governo del Cantone di Appenzello Esterno
BE	Governo del Cantone di Berna
BL	Governo del Cantone di Basilea Campagna
BS	Governo del Cantone di Basilea Città
FR	Governo del Cantone di Friburgo
GE	Governo del Cantone di Ginevra
GL	Governo del Cantone di Glarona
GR	Governo del Cantone dei Grigioni
JU	Governo del Cantone del Giura
NE-1	Governo del Cantone di Neuchâtel
NE-2	Governo del Cantone di Neuchâtel
NW	Governo del Cantone di Nidvaldo
OW	Governo del Cantone di Obvaldo
SG	Governo del Cantone di San Gallo
SH	Governo del Cantone di Sciaffusa
SO	Governo del Cantone di Soletta
SZ	Governo del Cantone di Svitto
TG	Governo del Cantone di Turgovia
TI	Governo del Cantone del Ticino
UR	Governo del Cantone di Uri
VD	Governo del Cantone di Vaud
VS	Governo del Cantone del Vallese
ZG	Governo del Cantone di Zugo
ZH	Governo del Cantone di Zurigo

Partiti rappresentati nell'Assemblea federale	
PDB	Partito borghese-democratico Svizzero
PPD	Partito Popolare Democratico
PLR	PLR.I Liberali
pvl	Partito verde liberale
I Verdi	Partito ecologista svizzero
MCG	Mouvement Citoyen Genevois
PSS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro

Altre cerchie interessate	
AP Banche	Associazione padronale delle Banche in Svizzera
AITI	Associazione Industrie Ticinesi
Impiegati Svizzera	
Arbeitgeberverband Basel	Unione degli imprenditori Basilea
Inserimento Svizzera	
ASEH	Associazione delle scuole alberghiere svizzere
OSE	Organizzazione degli Svizzeri all'estero
ASPS	Associazione Spitex privata Svizzera
AEPR	Associazioni economiche e padronali romande
costruionesvizzera	Organizzazione nazionale della costruzione
BBGR	Impianti di risalita dei Grigioni
Caritas	Caritas Svizzera
CCIG	Camera di commercio, dell'industria e dei servizi di Ginevra
Cc-TI	Camera di commercio, dell'industria, dell'artigianato e dei servizi del Cantone Ticino
CP	Centre Patronal
CPIH	Convenzione padronale dell'industria orologiera svizzera
Coop	Società cooperativa Coop
CSME	Consiglio di sorveglianza del mercato dell'impiego Dipartimento della sicurezza e dell'economia Repubblica e Cantone di Ginevra
CSP	Centro sociale protestante
CURAVIVA Svizzera	Associazione mantello nazionale degli istituti di cura e delle istituzioni
CVCI	Camera di commercio e dell'industria del Cantone di Vaud
GDS	Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere
CFM	Commissione federale della migrazione
Consiglio dei PF	Consiglio dei Politecnici federali
FER	Federazione delle imprese romande
FIMM	Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti
FHM	Federazione dei medici svizzeri
Forum PMI	
Gastro-AR	GastroSuisse dei Cantoni di Appenzello Interno ed Esterno
Gastro-BL	GastroSuisse Basilea Campagna
Gastro-BE	GastroSuisse Berna
Gastro-FR	GastroSuisse Friburgo
Gastro-GL	GastroSuisse Glarona
Gastro-LU	GastroSuisse Lucerna
Gastro-Meilen	GastroSuisse Meilen
Gastro-NE	GastroSuisse Neuchâtel
Gastro-OW	GastroSuisse Obvaldo
Gastro-SZ	GastroSuisse Svitto
Gastro-SG	GastroSuisse San Gallo
Gastro-TI	GastroSuisse Ticino
Gastro-UR	GastroSuisse Uri
Gastro-VS	GastroSuisse Vallese
Gastro-VS-2	GastroSuisse Vallese
Gastro-ZH	GastroSuisse Zurigo
Gastro-ZH2	GastroSuisse Zurigo City

GEM	Associazione delle imprese multinazionali
Unione delle arti e mestieri di Basilea Città	
H+	Ospedali Svizzeri
hkbb	Camera di commercio dei Cantoni di Basilea Città e Campagna
Commercio Svizzera	
ACES	Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere
Hotel Ganterwald	
hotelleriesuisse	Associazione degli albergatori svizzeri
hotelleriesuisse-GR	Hotelleriesuisse Grigioni
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni, Berna
Integration Handicap	Associazione mantello delle organizzazioni svizzere di aiuto alle persone disabili
Interpharma	Associazione delle case farmaceutiche attive nel campo della ricerca
IHZ	Camera dell'industria e di commercio della Svizzera centrale
GUDC	Giovani UDC
Società svizzera degli impiegati di commercio	
Manor	Manor SA
medswiss.net	
NOMES	Nuovo movimento europeo Svizzera
NOMES-BS	Nuovo movimento europeo, sezione Basilea
Rete svizzera diritti del bambino	
Operation Libero	
Ordine dei medici del Cantone del Ticino	
ODAGE	Ordine degli avvocati di Ginevra
Parahotellerie Svizzera	
CPS	Cliniche Private Svizzere
EPS	Educazione Privata Svizzera
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SOS	Soccorso operaio svizzero
FSAG	Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili
FSA-1	Federazione svizzera degli avvocati
FSA-2	Federazione svizzera degli avvocati
ASI	Associazione svizzera infermiere e infermieri
Funivie Svizzere	
USC-1	Unione svizzera dei contadini USC
SSIC	Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
ASB	Associazione svizzera dei banchieri Swiss Banking
ASSC	Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile
scienceindustries	Associazione delle industrie chimiche, farmaceutiche e biotecnologiche
feps	Federazione delle chiese protestanti svizzere
senesuisse	Associazione svizzera degli istituti economicamente indipendenti per anziani
OSAR	Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati
SFR	Consiglio svizzero per la pace
SFM	Swiss forum for migration and population studies, Università di Neuchâtel
ASPE	Associazione svizzera di politica estera

USS	Unione sindacale svizzera
usam	Unione svizzera delle arti e mestieri - Organizzazione mantello delle PMI
ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
CSIAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
USM	Unione svizzera del metallo
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica
Società degli impiegati del commercio	Sezione Ticino
Solothurner Handelskammer	Camera di commercio del Cantone di Soletta
Sosf	Solidarietà senza frontiere
ASF	Associazione Svizzera Frutta
Spitex	Associazione svizzera dei servizi di assistenza e cura a domicilio senza scopo di lucro
SRF	Swiss Retail Federation
CRS	Croce Rossa Svizzera
UCS	Unione delle città svizzere
Stalder Roland	
FST	Federazione svizzera del turismo
suissetec	Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della costruzione
fsas	Federazione Svizzera delle Associazioni professionali sanitarie
ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
FSV	Federazione Svizzera dei Viticoltori
swico	Associazione economica per la Svizzera digitale
CSSI	Consiglio svizzero della scienza e dell'innovazione
swisscleantech	
SwissHoldings	Federazione dei gruppi industriali e di servizi in Svizzera
Swissmem	
SWISS REHA	Associazione delle cliniche per la riabilitazione in Svizzera
swissstaffing	Centro di servizi e di competenze per i prestatori e i collocatori di personale in Svizzera
Swiss Textiles	Associazione Tessile Svizzera
swissuniversities	Conferenza dei Rettori delle Università Svizzere
Tardy Guilhem	
Travail.Suisse	
UAPG	Unione delle associazioni padronali ginevrine
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, ufficio per la Svizzera e il Liechtenstein
Unia	Il Sindacato.
Universitäre Medizin Schweiz	Medicina universitaria svizzera
up!schweiz	
usic	Unione Svizzera degli Studi Consulenti di Ingegneria
ucs	Unione comitati studenteschi CH/FL
VAKA	Associazione degli ospedali, delle cliniche e degli istituti di cura del Cantone di Argovia
FSSP	Federazione Svizzera delle Scuole Private
Associazione dirittifondamentali.ch	
VKM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
ASMACT	Associazione svizzera dei medici assistenti e capiclinica
AES	Associazione delle aziende elettriche svizzere

USPV	Unione svizzera produttori di verdura
FSCI	Federazione svizzera delle comunità israelite
USU	Unione svizzera degli Universitari
Wagner Maurice	
WBB	Impianti di risalita del Cantone del Vallese
WVBS	Associazione degli albergatori e ristoratori del Cantone di Basilea Città
ZHK	Camera di commercio del Cantone di Zurigo

2 Procedura di consultazione e valutazione

La procedura di consultazione sull'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.) si è svolta dal 11 febbraio al 28 maggio 2015. Sono stati presentati complessivamente 177 pareri.

Il presente rapporto considera approvate le proposte di modifica in merito alle quali non sono stati espressi pareri. Se, tuttavia, un parere riguarda esplicitamente determinate proposte di modifica o tematiche, la valutazione si limiterà a queste ultime.

3 Osservazioni generali dei partecipanti alla consultazione

3.1 Rapporto con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone e con gli accordi bilaterali

Nei loro pareri, i partiti, i Cantoni e le cerchie interessate rispettano la decisione del Popolo svizzero di accogliere l'articolo 121a Cost., ritenendo che occorra prendere sul serio i motivi che hanno condotto a questo voto (p. es. l'importante crescita della popolazione residente degli ultimi anni, il timore di un peggioramento delle condizioni salariali e lavorative). Secondo alcuni partecipanti, l'aumento della popolazione residente è riconducibile in primo luogo alla prosperità dell'economia svizzera e non all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC).

Riguardo all'attuazione dell'articolo 121a Cost., quasi tutti gli interpellati, seppure con argomenti differenti, sono a favore del mantenimento dell'ALC con l'UE, altresì approvato dal Popolo svizzero in sede di votazione, e degli Accordi bilaterali I (Bilaterali I) ad esso connessi. Gli accordi in questione terrebbero conto degli interessi economici più importanti della Svizzera (in prima linea il reclutamento della manodopera necessaria e l'accesso allo spazio economico dell'UE). I Bilaterali I sono considerati molto importanti anche per la scienza e la ricerca e, in generale, per salvaguardare buoni rapporti con l'UE. È stato più volte sottolineato che l'approvazione dell'articolo 121a Cost. non va interpretata come un rifiuto dell'ALC e quindi dei Bilaterali I (p.es. ASPS, PBD, PPD, PLR, pvl, I Verdi, PSS, CdC, N-RK, CGSO, FR, JU, NE-1, NE-2, SZ, UR, VS, AG, SH, GE, ZG, VD, VS, AEPR, AP Banche, Impiegati Svizzera, Arbeitgeberverband Basel, OSE, ASPS, BBGR, Coop, CSME, CURAVIVA, economiesuisse, CFM, FMH, GastroSuisse¹, GEM, GVBS, H+, hkbb, HandelSchweiz, ACES, Hotel Ganterwald, hotelleriesuisse, Interpharma, kaufmännischer verband, Manor, Parahotellerie Svizzera, CPS, FSA-2, ASI, Funivie Svizzere, USC-1, ASB, UCS, scienceindustries, feps, USS, usam, CSIAS, Solothurner Handelskammer, Spitex, SRF, fsas, swisscleantech, SwissHoldings, Swissmem, SWISS REHA, swisstesting, Swiss Textiles, Swico, Travail.Suisse, UAPG, Unia, Universitäre Medizin Schweiz, VAKA, ASMACT, Wagner Maurice, WBB, WVBS, ZHK).

Secondo PBD, PLR, UDC, GR, SO, TG, Commercio Svizzera, SSIC e FSA-2, ad esempio, l'avamprogetto non consente di attuare completamente l'articolo 121 a Cost., poiché non prevede un disciplinamento per i cittadini degli Stati UE/AELS. La riuscita dell'attuazione integrale dipenderebbe quindi dal successo dei negoziati riguardanti il necessario adeguamento dell'ALC. Alcuni chiedono che l'avamprogetto disciplini anche l'ammissione di cittadini degli Stati UE/AELS (almeno fino a che l'ALC non sia stato adeguato). Secondo il PPD anche l'attuazione interna dell'articolo 121a Cost. deve avvenire indipendentemente dall'esito dei negoziati con l'UE.

Secondo GR, CSP, costruzionesvizzera e USM, ad esempio, la legge federale sugli stranieri (LStr) va adeguata dopo la conclusione dei negoziati con l'UE, così da poter definire meglio la situazione di partenza. Nel caso di una denuncia dell'ALC, ad esempio, la revisione proposta sarebbe insufficiente (GR).

economiesuisse, GDS, SFR, Associazione dirittifondamentali.ch, Operation Libero, Sosp e NOMES, ad esempio, ritengono che l'approccio del Consiglio federale non consenta di raggiungere l'obiettivo prefissato, poiché i negoziati previsti con l'UE sull'introduzione di contingenti fissi nell'ALC sono destinati a fallire, minacciando così gravemente l'esistenza degli

¹ Le sezioni cantonali e locali di GastroSuisse hanno presentato 17 pareri identici. Nel presente rapporto detti pareri sono stati riassunti e riuniti sotto il termine «GastroSuisse».

Accordi bilaterali. Diversi organi dell'UE come pure gli Stati limitrofi avrebbero già affermato chiaramente di non essere disposti a negoziare l'introduzione né di contingenti né di clausole di salvaguardia. L'avamprogetto andrebbe adeguato di conseguenza. Secondo I Verdi, VD e NOMES, ad esempio, il Protocollo sull'estensione della libera circolazione delle persone alla Croazia deve essere sottoscritto ancora nel 2016.

Alcuni partecipanti ritengono indispensabile che il Consiglio federale informi a scadenze più regolari sull'attuazione dell'articolo 121a Cost.. Secondo AG, BE, SG, SO, UR, VD, VS, AP Banche, Arbeitgeberverband Basel, Coop, CFM, H+, hkbb, OIM, FSA-2, ASB, USM e Swico, ad esempio, anche le future proposte di soluzione in merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost. dovranno essere poste in consultazione e sarà possibile procedere alla valutazione complessiva dell'attuazione del nuovo articolo costituzionale soltanto alla luce dei risultati dei negoziati sull'adeguamento dell'ALC e tenuto conto delle misure di accompagnamento.

Per alcuni partecipanti il mantenimento dei Bilaterali I è, in fin dei conti, più importante dell'attuazione rigorosa dell'articolo 121a Cost. (p.es. I Verdi, pvl, SRF, FR, GE, GR, NE-1, NE-2, SH, VD, ZHR, Manor, up!schweiz, Solothurner Handelskammer, AES, Wagner Maurice). CdC e PBD, ad esempio, sono favorevoli alla codificazione degli accordi bilaterali con l'UE nella Costituzione federale.

Nel caso in cui non si trovi una soluzione nel quadro dell'ALC, JU, GE, NE, I Verdi, NOMES, NOMES-BS, SGA e Unia, ad esempio, chiedono di organizzare (in tempi brevi) una nuova votazione sull'articolo 121a Cost. e di intraprendere la via bilaterale con l'UE, così da poter definire la situazione iniziale per l'ulteriore modo di procedere. A questo riguardo, FIMM e swisscleantech, ad esempio, sostengono esplicitamente l'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione».

Alcuni interpellati criticano il Consiglio federale per non aver proposto una soluzione in caso di fallimento dei negoziati con l'UE in materia di ALC (p.es. hotelleriesuisse, Parahotellerie Svizzera). ASPE ad esempio, osserva che le spiegazioni del Consiglio federale non illustrano a sufficienza i vantaggi che molti Svizzeri all'estero potrebbero trarre dall'ALC.

A parere di swisscleantech e NOMES, ad esempio, l'attuazione dell'articolo 121a Cost. è strettamente correlata al chiarimento delle questioni istituzionali con l'UE: nel trattare l'attuazione dell'articolo, non si possono separare gli aspetti di politica interna e di politica estera (parere condiviso anche da ASPE p. es.).

Swisscleantech, ad esempio, è dell'avviso che la soluzione da adottare per le questioni istituzionali dovrebbe garantire ampi diritti di partecipazione nell'ambito della normativa e delle competenze giurisdizionali determinanti per la Svizzera. Ritiene che, al contempo, occorrerebbe prevedere una clausola di salvaguardia permanente nel settore della libera circolazione delle persone e un'estensione dell'accesso al mercato, ad esempio nel settore dell'energia elettrica. Sostiene inoltre la necessità di definire misure d'accompagnamento di politica interna e di ritirare la domanda di adesione all'UE.

Secondo CdC, ad esempio, il nuovo diritto costituzionale non prevale automaticamente sul vecchio diritto internazionale e l'articolo 121a Cost. non prevede la denuncia dell'ALC in caso di fallimento dei negoziati. In caso di conflitto tra questi diritti, il Consiglio federale dovrebbe decidere *ex novo* l'ulteriore modo di procedere. I Governi cantonali hanno esplicitamente sostenuto questa posizione del Consiglio federale.

Secondo UDC e GUDC, invece, con l'approvazione dell'articolo 121a Cost. i cittadini svizzeri hanno anche deciso di porre fine alla libera circolazione delle persone con l'UE. Questa decisione popolare permetterebbe di realizzare entrambi gli obiettivi prefissi: mantenere i Bilaterali I e attuare l'articolo 121a Cost. La richiesta di regolare l'immigrazione in autonomia andrebbe attuata in ogni caso, se necessario denunciando l'ALC. UDC e GUDC giudicano errato il commento nel rapporto esplicativo del Consiglio federale, secondo il quale il nuovo diritto costituzionale non ha automaticamente il primato sul vecchio diritto internazionale. Ritengono che se i negoziati sui necessari adeguamenti dell'ALC non dovessero giungere a buon fine, occorrerà vagliare l'ipotesi della sua denuncia. In caso contrario, prefigurano il lancio di una nuova iniziativa popolare che chiede la disdetta dell'ALC.

3.2 Approvazione del modo di procedere del Consiglio federale

In linea di principio, CdC, N-RK, CGSO, AG, AR, BE, GL, NE, OW, SG, SZ, UR, VD, Coop, CURAVIVA, GastroSuisse, H+, Hotel Ganterwald, GVBS, Manor, FSAG, usam, ACS, SRF, UCS, swisscleantech, SwissHoldings, swisstaffing e Travail.Suisse, ad esempio, approvano il modo di procedere del Consiglio federale (modifica della legge sugli stranieri e, parallelamente, intavolazione dei negoziati con l'UE in vista del necessario riesame della disciplina di ammissione dei cittadini UE/AELS). A più riprese è sottolineato che l'approccio scelto è compatibile con l'ALC.

Le grandi incertezze riguardo all'esito dei negoziati si ripercuoterebbero negativamente sulla piazza economica svizzera (p. es. PBD, PPD, pvl, PSS, BE, GE, SH, VD, CdC, BBGR, Coop, GEM, Commercio Svizzera). La revoca da parte della Banca nazionale del limite minimo di cambio per il franco avrebbe aumentato la pressione sulla Svizzera. Alcuni partecipanti accennano in questo contesto alle ripercussioni negative della riforma III dell'imposizione delle imprese.

Sostanzialmente CdC approva l'avamprogetto, segnatamente il mantenimento del sistema d'ammissione binario (UE/AELS – Stati terzi). FR, SZ e UR, ad esempio, in linea di massima sostengono il parere di CdC; GR, ad esempio, ritiene che CdC non tenga conto di importanti richieste dei Cantoni.

3.3 Critiche all'avamprogetto

I Verdi, PSS, AEPR, OSE, economiesuisse, hkbb, GEM, H+, HandelSchweiz, Interpharma, IHZ, NOMES, NOMES-BS, Operation Libero, CPS, SOS, FSA-2, SSIC, ASB, SFM, USS, Unia, SRF, FST, Swico, Solothurner Handelskammer, swisscleantech, Swissmem, SWISS REHA, swisstaffing, up!schweiz, AES, Stalder Roland, ZHK, ad esempio, respingono l'avamprogetto, che contempla tetti massimi e il principio di preferenza agli Svizzeri, o auspicano che venga perlomeno proposta un'alternativa. Alcuni interpellati chiedono che l'avamprogetto sia rinviato al Consiglio federale. Viene inoltre osservato che l'avamprogetto, non considerando le esigenze dell'economia, pregiudica la piazza economica svizzera; che il riesame dell'ALC, necessario al piano di attuazione del Consiglio federale, non è realistico; che se uno straniero può far valere un diritto al permesso (p.es. ricongiungimento familiare: art. 13 Cost., art. 8 CEDU) occorre prevedere l'aumento automatico dei tetti massimi (per p. es. SOS anche per il settore dell'asilo: art. 25 Cost., Convenzione sullo statuto dei rifugiati) e che l'avamprogetto promuove i permessi di soggiorno precari di breve durata non contingentati fino a quattro mesi.

L'avamprogetto posto in consultazione condurrebbe a un generale peggioramento delle condizioni di lavoro in Svizzera (p. es. aumento della dipendenza dal datore di lavoro, politica dei salari bassi, nuovo statuto precario di stagionale, aumento del numero di prestazioni di servizi dall'estero), portandole al livello in cui versavano prima dell'entrata in vigore dell'ALC, quando la Svizzera applicava un sistema d'ammissione simile a quello proposto dall'avamprogetto. Occorrerebbe lottare contro gli abusi (p. es. dumping salariale) non contro l'ALC, ritengono per esempio USS, Travail.Suisse e Unia.

Alcuni interpellati chiedono un'attuazione dell'articolo 121a Cost. non discriminatoria e compatibile con l'ALC, ad esempio introducendo una clausola di salvaguardia, promuovendo il potenziale indigeno o potenziando il controllo delle condizioni salariali e lavorative (p.es. il rafforzamento delle misure collaterali). L'attuazione non dovrebbe nemmeno pregiudicare il ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi. Alcuni partecipanti propongono misure di protezione particolari per il Cantone del Ticino, vista la sua posizione particolarmente esposta in riferimento all'ALC.

Secondo ASEH, ASPS, Arbeitgeberverband Basel, BBGR, Coop, economiesuisse, H+; Commercio Svizzera, hotelleriesuisse, IHZ, Interpharma, GEM, Manor, Parahotellerie Svizzera, SSIC, FSA-2, ASB, scienceindustries, Senesuisse, feps, USS, SRF, USM, Swissmem, swisstaffing, Swiss Textiles, Solothurner Handelskammer, UAPG, Universitäre Medizin Schweiz, FSSP, Wagner Maurice, WBB, ZHK, ad esempio, l'avamprogetto è troppo restrittivo, soprattutto per i seguenti motivi: i tetti massimi e i contingenti comprometterebbero la necessaria flessibilità garantita dall'ALC; il carattere restrittivo dell'avamprogetto non sarebbe dettato da una necessità costituzionale e non avrebbe nemmeno una legittimità democratica; l'obiettivo

previsto dal nuovo articolo costituzionale di tenere conto degli interessi globali dell'economia svizzera parlerebbe a favore di un'attuazione aperta e flessibile dello stesso in riferimento all'ALC e quindi ai Bilaterali I; l'articolo 121a Cost. non prevedrebbe né un limite massimo all'immigrazione né una denuncia dell'ALC e andrebbe armonizzato con le restanti disposizioni costituzionali. Alcuni interpellati approvano espressamente il fatto che il Consiglio federale abbia rinunciato a fissare un obiettivo di riduzione rigido per l'immigrazione (p. es. Swissmem, SWISS REHA, VAKA).

Per quanto riguarda il possibile margine di manovra, alcuni interpellati chiedono una normativa meno restrittiva per i dimoranti temporanei e i frontalieri. CdC, ad esempio, auspica che ai Cantoni venga conferito, nei limiti costituzionali, un margine d'azione il più ampio possibile nel rilascio dei permessi per frontalieri. Per l'UDC questi permessi devono essere limitati alle persone che vivono effettivamente nelle zone di frontiera, ove fanno ritorno quotidianamente. Le restrizioni sarebbero necessarie soprattutto se si considera la difficile situazione del Cantone del Ticino (cfr. cap. 5.1.4 e 5.1.6).

UDC e GUDC respingono l'avamprogetto, poiché, conferendo all'ALC il primato rispetto alla LStr, non rispetterebbe la volontà popolare: alla fine dei conti, l'UE avrebbe facoltà di decidere sull'attuazione dell'articolo 121a Cost. Sostengono che l'avamprogetto non tiene nemmeno conto delle possibili limitazioni alle prestazioni sociali e al ricongiungimento familiare per gli stranieri (p. es. l'introduzione di un periodo di contributo minimo per le prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale; secondo GUDC: due anni). Per SZ, ad esempio, anche l'accesso alle prestazioni sociali dovrebbe essere sottoposto a condizioni più severe.

PLR deplora che l'avamprogetto non preveda cambiamenti sostanziali nel campo dell'immigrazione da Stati terzi (anche UDC p. es.) e propone l'introduzione di limitazioni d'ammissione più severe attraverso l'attuazione delle sue iniziative parlamentari depositate in passato (p. es. nel caso del ricongiungimento familiare).

3.4 Modelli proposti per la regolazione dell'immigrazione

Altre proposte di modelli

Alcuni pareri contengono diverse proposte su come regolare l'immigrazione in deroga al piano di attuazione del Consiglio federale. Seguono i modelli d'attuazione presentati.

Indipendentemente dall'attuazione dell'articolo 121a Cost., il PLR presenta misure supplementari per regolare e limitare efficacemente l'immigrazione. Queste misure terrebbero conto degli interessi globali dell'economia svizzera e non pregiudicherebbero i Bilaterali I. Questo *piano migratorio*² si fonda in particolare su iniziative parlamentari già depositate dal PLR ed è imperniato su tre assi principali: 1. limitare l'immigrazione da Stati terzi; 2. accelerare la procedura d'asilo; 3. eliminare le lacune nell'esecuzione dell'ALC.

L'Istituto di diritto europeo dell'Università di Friburgo (prof. A. Epiney), presenta alcuni modelli che tengono conto delle richieste della disposizione costituzionale senza violare l'ALC. Si tratta ad esempio di obiettivi pluriennali, di piani di misure per la regolazione indiretta dell'immigrazione, di misure d'accompagnamento ad esempio nei campi della pianificazione territoriale o della promozione del potenziale indigeno nonché della determinazione di contingenti annuali che non includano i cittadini UE /AELS o dell'aumento automatico del contingente in caso di fabbisogno aggiuntivo in virtù dell'ALC. I Verdi e SSIC, ad esempio, sostengono questi modelli.

L'UDC propone un *piano d'attuazione*³ basato sui disciplinamenti che erano in vigore prima dell'entrata in vigore dell'ALC (soprattutto: contingentamento e priorità dei lavoratori indigeni). Questo piano consentirebbe di regolare e limitare efficacemente l'immigrazione.

Clausole di salvaguardia proposte

Svariati pareri propongono di introdurre una clausola di salvaguardia da applicare in sostituzione del piano di attuazione del Consiglio federale soltanto in caso di un massiccio aumento dell'immigrazione. Questo approccio è sostenuto ad esempio da FR, JU, pvl, PLR, ASA, CURAVIVA, H+, hotelleriesuisse, Interpharma, ASI, SSIC, senesuisse, Spitex, Stalder Roland,

² http://www.fdp.ch/images/stories/Dokumente/Positionspapiere/20150522_PP_MEI_d.pdf (disponibile in tedesco).

³ http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP_d.pdf; http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP_f.pdf (disponibile in francese e in tedesco).

fsas, SwissHoldings, SW!SS REHA, swisstafing, Universitäre Medizin Schweiz, VAKA e ZHK.

PBD propone l'introduzione di «*contingenti relativi*». Questo regime prevede il mantenimento dell'ACL fino al raggiungimento di una percentuale di immigrazione netta corrispondente alla media di tutti gli Stati UE con un saldo migratorio positivo. I contingenti dovranno tenere conto degli interessi globali dell'economia svizzera ed essere applicati sia agli Stati UE/AELS sia agli Stati terzi. Il piano del PBD prevede anche l'introduzione della «priorità UE/AELS». In linea di principio le imprese continueranno a reclutare la manodopera nell'UE/AELS, a meno che non dimostrino di aver bisogno di persone di Stati terzi. Come estensione di questo modello, PBD propone la «clausola di salvaguardia NECOM» elaborata al Politecnico federale di Zurigo (cfr. le spiegazioni più sotto).

Anche SwissHoldings, ad esempio, osserva che sarebbe preferibile optare per una clausola di salvaguardia che tenga conto della situazione reale nell'UE/AELS, segnatamente del tasso medio di immigrazione negli Stati UE/AELS.

economiesuisse propone un ulteriore *meccanismo di clausole di protezione*⁴ secondo il quale il Consiglio federale stabilirebbe, oltre a un tetto massimo annuale all'immigrazione netta anche una soglia di attivazione (nel senso di una soglia di protezione). Al di sotto di questa soglia, i cittadini di Stati UE/AELS non sarebbero sottoposti a contingenti, ma, come finora, semplicemente registrati amministrativamente (sistema di autorizzazione semplice per il soggiorno). Se tuttavia l'immigrazione netta superasse la soglia di attivazione, la concessione di permessi sarebbe contingentata. Sostengono questo modello, ad esempio, AP Banche, AEPR, ASPS, costruzioni svizzera, CCIG, CP, CPIH, CVCI, GEM, hkbb, HandelSchweiz, Interpharma, IHZ, FSA-2, ASB, scienceindustries, Solothurner Handelskammer, Swiss Textiles e AES. Secondo ASB, ad esempio, qualora fallissero i negoziati per un riesame dell'ALC, il Consiglio federale dovrebbe attuare unilateralmente un simile meccanismo a livello di ordinanza ed entro i termini stabiliti.

Secondo hkbb e CP, ad esempio, questo meccanismo di clausole di protezione deve essere iscritto nella Costituzione federale. Ipotizzano inoltre la creazione di un nuovo articolo 121b Cost. per concretare l'articolo 121a Cost., adducendo che questa soluzione avrebbe il vantaggio di dare ai cittadini svizzeri la possibilità di votare su di un meccanismo di attuazione concreto, quindi di rispettare la volontà popolare e, non da ultimo, di tenere conto degli interessi globali dell'economia nazionale.

Il Politecnico federale di Zurigo (cattedra di gestione dei negoziati e dei conflitti; NECOM) propone l'introduzione della *clausola di salvaguardia NECOM*⁵ (prof. dott. M. Ambühl e dott. S. Zürcher): pur mantenendo sostanzialmente la libera circolazione delle persone, è prevista la possibilità di limitare l'immigrazione attraverso una clausola di salvaguardia all'insorgere di gravi problemi d'ordine sociale, ecologico, economico o politico. Un valore soglia, calcolato in base a indicatori socioeconomici, definisce a partire da quando questi problemi sono da considerarsi «gravi». Il calcolo tiene conto dei seguenti fattori:

- quota media e regolazione dell'immigrazione netta degli Stati UE/AELS (compresa la Svizzera);
- disoccupazione;
- quota di stranieri rispetto alla popolazione complessiva di un Paese.

In base a questo modello, sostenuto ad esempio da ZG, PBD, PPD, PLR, ASPS, swisscleantech e Swissmem, se l'immigrazione netta dallo spazio EU/AELS in Svizzera supera il valore soglia, la Svizzera può invocare la clausola di salvaguardia, ovvero adottare misure volte a riportare l'immigrazione netta al livello del valore soglia.

Nei pareri viene a più riprese osservato che l'UE applica clausole di salvaguardia anche in altri ambiti. swisscleantech menziona il disciplinamento particolare della libera circolazione delle

⁴ http://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/downloads/VNL_Umsetzung%20MEI_20150529.pdf (disponibile in tedesco).

⁵ http://www.necom.ethz.ch/PPP_Schutzklausel_ohneBild.pdf (disponibile in tedesco).

persone con il Principato del Liechtenstein, il quale dimostra che l'UE, a determinate condizioni, non esclude *a priori* una clausola di salvaguardia permanente. Viene inoltre osservato che anche l'ALC ha previsto una clausola di salvaguardia per i primi anni e che la sua invocazione non ha messo in difficoltà l'economia svizzera e non ha neppure avuto conseguenze negative per il mercato interno dell'UE. Secondo Swissmem vi sono due possibilità per stabilire il tetto massimo dell'immigrazione: o si applica la clausola di protezione NECOM (cfr. sopra) o sarà il Consiglio federale a definire questo tetto di concerto con la nuova Commissione dell'immigrazione.

Alcuni partecipanti sostengono l'introduzione di una *clausola valvola* non meglio precisata (p. es. ASPS, H+, hotelleriesuisse, ASI, senesuisse, fsas, Universitäre Medizin Schweiz), mentre SH e CURAVIVA, ad esempio, vi si oppongono. Hotelleriesuisse la sostiene soltanto se l'assegnazione di contingenti non comportano perdite in termini di valore aggiunto e di produttività per le svariate branche e se per il rilascio dei permessi non sono introdotti tributi che discriminano determinati settori.

SH ritiene che i contingenti a livello nazionale applicati sotto il regime delle disposizioni transitorie quando veniva invocata la clausola valvola non abbiano dato buona prova. Il principio del «first come, first served» avrebbe portato a una concorrenza indesiderata tra i Cantoni.

TI e Ordine dei medici del Cantone del Ticino, ad esempio, propongono a titolo di compromesso l'introduzione di una clausola di salvaguardia che tenga conto della situazione sul mercato del lavoro regionale e settoriale e che, se necessario, venga applicata soltanto a livello locale. NOMES e NOMES-BS, ad esempio, osservano in via generale che, anche qualora siano limitati temporalmente o localmente, i contingenti per l'UE sono tabù, e auspicano che il Consiglio federale lo comunichi chiaramente.

Tassa d'incentivazione

Come alternativa alla clausola di salvaguardia, swisscleantech propone una tassa d'incentivazione sull'assunzione di manodopera estera. Hotelleriesuisse, ad esempio, ritiene invece che la proposta di istituire un tributo che il datore di lavoro deve versare qualora recluti «nuovo» personale straniero sia discriminatoria e inaccettabile.

3.5 Ripercussioni per l'economia

Molti partecipanti fanno anche notare che, nonostante l'importante sforzo profuso per promuovere il potenziale indigeno, i settori da essi rappresentati hanno bisogno di manodopera estera, qualificata e non (cap. 3.8). Tra questi settori si annoverano la ristorazione, l'agricoltura, l'edilizia, la sanità, l'informatica, le tecnologie della comunicazione e più in generale la tecnologia di punta, nonché l'insegnamento e la ricerca (p. es. BBGR, Forum PMI, GastroSuisse, hotelleriesuisse, Parahotellerie Svizzera, Funivie Svizzere, FST, WBB, WVBS, USC-1, SSIC, ASF, FSV, USPV, costruzioni svizzera, ASPS, FMH, H+, medswiss.net, senesuisse, Universitäre Medizin Schweiz, Consiglio dei PF, FNS, CSSI, SFM, Swico).

SwissHoldings ad esempio, sottolinea che l'attuazione dovrebbe tenere conto anche delle esigenze particolari delle multinazionali: l'indispensabile trasferimento di personale su scala mondiale (per importanti lavori di progetto e a scopo di formazione e perfezionamento) non dovrebbe essere ostacolato, poiché è determinate nella scelta della sede di una multinazionale. Viene osservato che per ridurre l'immigrazione l'avamprogetto fa pressione soltanto sul mondo dell'economia, invece di chiamare in causa anche l'amministrazione pubblica; che all'immigrazione sono anche connessi i problemi nei settori dell'asilo, dell'aiuto sociale e della lotta alla criminalità; che è necessario introdurre misure più incisive anche per lottare contro il dumping salariale e la congestione del traffico. L'adozione di misure efficaci in questi settori potrebbero rivestire un'importanza fondamentale nel caso in cui fosse indetta una seconda votazione popolare sull'articolo 121a Cost.

CURAVIVA, H+ e Universitäre Medizin Schweiz, ad esempio, fanno notare che la SECO ha ravvisato una comprovata carenza di personale qualificato nella maggior parte delle categorie professionali degli ospedali, delle cliniche e degli istituti di cura; ritengono che per queste professioni non sia opportuno introdurre contingenti, ma, piuttosto, adottare soluzioni più flessibili; giudicano ancora più grave la situazione relativa al corpo medico, visto che la penuria di medici

dovuta al *numerus clausus* introdotto nei Cantoni universitari rischia di aumentare con l'introduzione di contingenti per i medici stranieri.

L'ordine dei medici del Cantone del Ticino accoglie favorevolmente la promozione del potenziale di forza lavoro indigena, segnatamente anche nel settore sanitario. Visto tuttavia che non sarebbe possibile rinunciare ai frontalieri dall'oggi al domani, andrebbe comunque garantita, come finora, la possibilità di reclutare personale straniero.

Secondo ACES e CFM, ad esempio, una drastica limitazione dell'immigrazione comporterebbe il rischio di gravi conseguenze economiche e sociali a causa dell'invecchiamento demografico e in vista del finanziamento del sistema di previdenza per la vecchiaia.

SSIC ritiene che attualmente la creazione di una legge sull'immigrazione a sé stante possa contribuire a delimitare gli obiettivi di politica migratoria da quelli di politica economica.

3.6 Ripercussioni per la formazione, il perfezionamento, la scienza e la ricerca

Le gravi ripercussioni dell'articolo 121a Cost. sulla scienza e la ricerca, ossia su settori molto importanti per l'economia e la società, si fanno sentire già oggi, se si pensa ad esempio alle incertezze sulla futura partecipazione della Svizzera al programma quadro di ricerca europeo «Orizzonte 2020» (p. es. NE, GE, Consiglio dei PF; ASEH, FNS, CSSI, swissuniversities, EPS, UMS, USU). Essendo esclusa dal programma di mobilità studentesca Erasmus+, già ora la Svizzera vi partecipa soltanto in qualità di Paese terzo. Inoltre, considerate le incerte possibilità di partecipare a concorsi indetti su scala internazionale, i migliori ricercatori iniziano a evitare la Svizzera. Come già affermato dal Consiglio federale, occorre tenere particolarmente conto delle esigenze della scienza e della ricerca. In quest'ambito, occorre ancora elaborare soluzioni concrete assieme alle cerchie interessate; si potrebbero prevedere, ad esempio, eccezioni dai tetti massimi per gli scolari, gli studenti e i ricercatori o, eventualmente, l'introduzione di contingenti separati (dello stesso parere sono anche CdC e FSSP p. es.).

Per chiarire la situazione e anche per garantire l'accesso al programma di ricerca «Orizzonte 2020», la Svizzera deve firmare il Protocollo relativo all'estensione della libera circolazione alla Croazia (I Verdi, VD, NOMES, NOMES-BS, Wagner Maurice).

Secondo FSSP, ad esempio, i tetti massimi previsti dall'avamprogetto anche per i soggiorni di formazione e di perfezionamento compromettono la competitività internazionale degli operatori della formazione svizzeri (cfr. al riguardo anche cap. 5.1.5)

3.7 Promozione del potenziale indigeno e altre misure di accompagnamento

Molti interpellati salutano il fatto che per attuare l'articolo 121a Cost., il Consiglio federale abbia previsto, oltre alla modifica della legge sugli stranieri e i negoziati con l'UE in materia di ALC, misure di accompagnamento volte a promuovere lo sfruttamento del potenziale indigeno; tuttavia ritengono che tali misure debbano ancora essere concretizzate (p.es. PBD, PPD, I Verdi, PSS, UDC, AG, NE, SZ, VD, AP Banche, CFM, H+, CPS, Travail.Suisse, CdC, ACS, NE-1, NE-2, TI, VD, hotelleriesuisse, Parahotellerie Svizzera, ASI, Funivie Svizzera).

Sono proposte misure di accompagnamento per l'attuazione dell'articolo 121a Cost segnatamente nei seguenti settori:

- potenziamento degli sforzi nei settori della formazione e del perfezionamento, anche nell'ambito dell'iniziativa sul personale qualificato (p. es. VD, PPD, I Verdi, PSS, UDC, ACES, UCS, Travail.Suisse, Universitäre Medizin Schweiz);
- introduzione di nuovi corsi di formazione alle professioni rare in Svizzera (p.es. GEM);
- sostegno al progetto «Futuro del mercato svizzero del lavoro», elaborato congiuntamente da economiesuisse e FSA-2 (p. es. AEPR, ASA, UAPG) ;
- rafforzamento dell'integrazione sul mercato del lavoro (tra l'altro attraverso provvedimenti dell'assicurazione contro la disoccupazione) di determinati gruppi di persone, quali i lavoratori anziani, le donne, i giovani e le persone con problemi di salute o di persone del settore dell'asilo (p. es. PBD, PPD, pvl, I Verdi, PSS, NE, VD, AP Banche, AEPR, ACES, ACS, ASB, USC-1, ASI, SVBG, ASI, scienceindustries, CRS, UAPG);
- agevolamento del reinserimento professionale di madri e padri di famiglia, migliore conciliabilità tra vita professionale e familiare (p. es. VD, PPD, pvl, PSS, ASI, SVBG, ASMACT);

- modelli di pensionamento più flessibili, formazione continua e modelli di lavoro flessibili che permettano alle persone con compiti di accudimento di aumentare la percentuale di lavoro a tempo parziale (p. es. AP Banche, economiesuisse, Interpharma);
- presa in considerazione delle persone dipendenti dall'aiuto sociale da parte dei datori di lavoro (CSIAS).
- aumento dei posti di studio nelle università di medicina (p.es. FMH, medswiss.net).
- finanziamento integrale, da parte dei poteri pubblici, del perfezionamento del personale medico nel campo della formazione universitaria e non universitaria, con particolare attenzione alle esigenze delle donne (p.es. H+ und CPS);
- introduzione di misure di qualificazione specifiche anche per i cittadini di Stati terzi in possesso di una buona formazione (p.es. ACES);
- rafforzamento dei controlli delle condizioni salariali e lavorative (p. es. FlaM) e dei controlli nel caso di falsi indipendenti (par ex. NE, SIC, UCS);
- introduzione di misure specifiche alle zone di frontiera (p. es. NE) ;
- miglioramento della politica dell'alloggio (p.es. UCS);
- limitazione delle prestazioni sociali e al ricongiungimento familiare (p. es. UDC);
- riduzione degli incentivi fiscali per le ditte straniere, abolizione dell'imposizione forfettaria (p. es. ACS);
- introduzione di agevolazioni fiscali per le imprese che impiegano una bassa percentuale di stranieri (GUDC).

GUDC, GE, FER, hotelleriesuisse, Parahotellerie Svizzera, Funivie Svizzere, FSA-2, USC-1 e UPAG, ad esempio, ritengono assolutamente discriminatoria e inaccettabile per le aziende con grossi effettivi la proposta formulata nel rapporto esplicativo del Consiglio federale di istituire un tributo che il datore di lavoro dovrebbe pagare qualora reclutasse «nuovo» personale straniero. È respinta anche la proposta d'introdurre un sistema di quote per i posti di apprendistato.

MCG e ACES, ad esempio, ritengono invece valida la proposta formulata nel rapporto esplicativo, secondo cui il datore di lavoro deve anche contribuire a promuovere il potenziale indigeno quando assume nuovo personale straniero (tributo apposito o creazione di posti di formazione).

Secondo GUDC occorre concedere alle imprese con una bassa quota di personale straniero (o con un'alta percentuale di indigeni) agevolazioni fiscali nel senso di un «bonus», senza che ciò implichi, tuttavia, un «malus» per le imprese con un'alta quota di personale straniero.

Per Impiegati Svizzera l'introduzione di un sistema bonus-malus potrebbe favorire il reclutamento della manodopera nazionale. In questo contesto tutti i possibili modelli devono essere esaminati in maniera imparziale.

3.8 Attuazione

Secondo CdC, ad esempio, l'attuazione della nuova normativa conferirebbe ai Cantoni un ruolo centrale nella determinazione dei tetti massimi e dei contingenti, di concerto con la Commissione dell'immigrazione proposta nell'avamprogetto (elaborazione di soluzioni «bottom up»). L'attuazione dovrebbe inoltre essere efficace e non burocratica e occorrerebbe evitare, nella misura del possibile, di sovraccaricare le imprese di ulteriori oneri amministrativi; la tutela delle condizioni salariali e lavorative dovrebbe essere assicurata anche nel caso di un eventuale nuovo sistema d'ammissione (diversi altri partecipanti sono stesso parere). Per quanto riguarda l'eventuale esecuzione, occorrerebbe riflettere all'importanza da dare da dare alle qualifiche professionali acquisite all'estero in occasione del rilascio del permesso (riconoscimento dei diplomi).

Numerosi interpellati temono che l'attuazione della normativa proposta comporti un notevole aumento dell'onere amministrativo per la Confederazione, i Cantoni e i datori di lavoro. Le nuove procedure, in parte lunghe e complicate, implicherebbero spese importanti legate all'assunzione di personale supplementare e all'approntamento di nuove infrastrutture. L'attuazione implicherebbe spese supplementari anche per le istituzioni socialichiamate a far fronte a questo onere aggiuntivo senza essere tuttavia indennizzate (pvl, PSS, CdC, BS, AG, FR, NE, SG, SH, VD, Coop, CURAVIVA, Forum PMI, H+, hotelleriesuisse, Manor, FSA-2, CSIAS, SRF, Swico, Swissmem, SW!SS REHA, Swiss Textiles, VAKA, USPV, CGSO, WVBS, ZHK). A più

riprese è chiesto che questo onere resti il più contenuto possibile. Forum PMI, ad esempio, auspica un'attuazione che consenta di sfruttare appieno le possibilità offerte dalla tecnologia dell'informazione; ritiene inoltre che il rapporto esplicativo del Consiglio federale non definisce con sufficiente precisione le spese che le PMI dovranno effettivamente sopportare.

3.9 Ripercussioni per le misure d'accompagnamento

Secondo UDC, ad esempio, con l'introduzione di controlli approfonditi da effettuare prima del rilascio di un permesso si rende necessario un allentamento delle misure d'accompagnamento attuali, ritenute molto onerose (controllo successivo delle condizioni salariali e lavorative).

Travail.Suisse, invece, respinge ogni iniziativa suscettibile di indebolire la tutela delle condizioni salariali e lavorative sul mercato del lavoro svizzero.

TI, ad esempio, si chiede perché, il 1° aprile 2015, il Consiglio federale ha praticamente sospeso i lavori volti a migliorare le misure d'accompagnamento.

4 Pareri in merito alle domande poste nella lettera accompagnatoria

Nella lettera allegata alla procedura di consultazione, gli interpellati sono stati anche invitati a rispondere alle seguenti tre domande:

- 1. La priorità dei lavoratori indigeni deve essere presa in considerazione soltanto per la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti oppure occorre procedere a un esame caso per caso?*

La grande maggioranza dei partiti e delle cerchie interessate accoglie favorevolmente la proposta di effettuare l'esame soltanto per la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti (p. es. CGSO, AR, BE, GE, GR, JU, NW, TG, PBD, PLR, pvl, PSS, AEPR, AP Banche, Impiegati Svizzera, BBGR, CCIG, Coop, CP, CPIH, CURAVIVA, CVCI, costruzioneesvizzera, economiesuisse, Consiglio dei PF, FER, FMH, GastroSuisse, ACES, Hotel Ganterwald, hoteleriesuisse, Interpharma, IHZ, Manor, med-swiss.net, Ordine dei medici del Cantone del Ticino, Parahotellerie Svizzera, SAB, SOS, FSA-2, Funivie Svizzere, USC-1, SSIC, ASB, ASF, UCS, senesuisse, usam, ACS, CSIAS, USM, Solothurner Handelskammer, Spitex, SRF, CRS, suissetec, FST, fsas, swisscleantech, Swissmem, SW!SS REHA, swissstaffing, swissuniversities, Travail.Suisse, UAPG, up!schweiz, VAKA, ASMACT, WBB, WVBS, ZHK).

Una minoranza degli interpellati e la maggior parte dei Cantoni, approva l'esame caso per caso (p. es. CdC, BL, BS, FR, GL, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VS, ZH, MCG, UDC, Tardy Guilhem).

- 2. È necessario condurre un esame delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore per il singolo caso oppure verificare in modo sommario se l'interessato dispone di una base esistenziale sufficiente e autonoma?*

La maggior parte degli interpellati è a favore di un esame sommario (p. es. AR, BE, GE, GL, NW, CGSO, PBD, PLR, pvl, PSS, AEPR, AP Banche, Impiegati Svizzera, BBGR, CCIG, CPIH, CSME, CVCI, economiesuisse, Consiglio dei PF, FER, hoteleriesuisse, hoteleriesuisse-GR, Interpharma, IHZ, medswiss.net, Parahotellerie Svizzera, SAB, SOS, FSA-2, USC-1, ASB, ASF, UCS, scienceindustries, senesuisse, usam, ACS, CSIAS, USM, Solothurner Handelskammer, Spitex, CRS, Swico, swisscleantech, Swissmem, SW!SS REHA, swissuniversities, UAPG, up!schweiz, VAKA, WVBS).

Una minoranza degli interpellati e la maggior parte dei Cantoni, preferiscono un controllo delle condizioni salariali e lavorative caso per caso (p. es. CdC, N-RK, BS, FR, JU, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VS, ZG, ZH, MCG, costruzioneesvizzera, suissetec, Tardy Guilhem).

- 3. Oltre ai rappresentanti delle autorità federali e cantonali competenti per l'esecuzione in materia di migrazione e di mercato del lavoro, nella commissione dell'immigrazione proposta nell'avamprogetto dovrebbero essere rappresentate anche le parti sociali?*

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione, in particolare dei partiti e delle cerchie interessate, salutano il coinvolgimento delle parti sociali (p. es. PBD, PLR, pvl, MCG, PSS,

BE, GE, TI, Impiegati Svizzera, BBGR, economiesuisse, Interpharma, Coop, costruzioneesvizzera, Consiglio dei PF, FER, FMH, GastroSuisse, GEM, ACES, hotelleriesuisse, hotelleriesuisse-GR, IHZ, kaufmännischer Verband, medswiss.net, OADGE, Parahotellerie Svizzera, SAB, SOS,FSA-1, FSA-2, USC-1, SSIC, ASB, ASF, UCS, scienceindustries, senesuisse, Spitex, fsas, OSAR, usam, FSCI, CSIAS, USM, Solothurner Handelskammer, SRF, CRS, suissetec, Stalder Roland, Swico, swisscleantech, Swissmem, swissstaffing, swissuniversities, Travail.Suisse, UNHCR, Universitäre Medizin Schweiz, up!schweiz, UAPG, Tardy Guilhem, ASMACT, WBB, WVBS, ZHK). Funivie Svizzera auspica che siano coinvolti almeno i rappresentanti dei datori di lavoro.

Una netta minoranza degli interpellati e la maggior parte dei Cantoni (p. es. UDC, CdC, N-RK, AR, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NE-1, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG) sono contrari alla proposta di prevedere rappresentanti delle parti sociali nella nuova Commissione.

5 Pareri sulle proposte di modifica della LStr

5.1 Tetti massimi e contingenti

5.1.1 Preminenza dell'ALC sulla LStr (art. 2 cpv. 2 AP-LStr)

PPD, I Verdi, pvl, MCG PSS, tutti i Cantoni (eccetto TG), CdC, N-RK, CGSO, e numerosi altri partecipanti (p. es. AP Banche, economiesuisse, FER, GastroSuisse, GEM, H+, NOMES, CdC und USC-1) approvano il mantenimento della preminenza dell'ALC per i cittadini UE/AELS (sistema di ammissione binario).

Altri interpellati ritengono invece che la LStr debba disciplinare anche il soggiorno dei cittadini UE/AELS e che quindi questo articolo debba essere adeguato (cap. 3.1).

Secondo PLR e UDC, ad esempio, questa disposizione contraddice l'articolo 121a Cost. e il nuovo articolo 17a cpv. 5 lett. b LStr, visto che l'alto tasso di immigrati registrato negli ultimi anni sarebbe riconducibile in prima linea all'immigrazione di cittadini di Stati membri dell'UE.

Secondo CRS, ad esempio, il sistema d'ammissione binario discrimina i cittadini di Stati terzi rispetto a quelli UE/AELS.

5.1.2 Determinazione dei tetti massimi (art. 17a cpv. 1 AP-LStr)

Tutti i Cantoni, PPD, PBD, MCG e numerosi altri partecipanti (p. es. AEPR, AP Banche, AITI, CC-TI, CFM, GastroSuisse, GEM, hotelleriesuisse, Ordine dei medici del Cantone del Ticino, swissuniversities, VKM) appoggiano la proposta che conferisce al Consiglio federale la facoltà di determinare i tetti massimi. Altri respingono l'introduzione di tetti massimi *in toto* (p. es. PSS, PCS), per i cittadini UE/AELS (ACES p. es.) o per il settore dell'asilo (GDS, SFR, VGR e Sosp p. es.).

Alcuni partecipanti auspicano un disciplinamento che permetta ai Cantoni di confine di stabilire autonomamente i contingenti per i frontalieri (p. es. PPD, CdC, AG, BL, CGSO, VKM, BS, TI, AEPR, Arbeitgeberverband Basel, ASPs, CCIG, CP, Coop, GEM, hkbb, IHZ, SSIC, Solothurner Handelskammer, Spitex, ASA, UAPG).

AEPR, CCIG, FER, GVBS, usam, GastroSuisse e UAPG, ad esempio, ritengono che i contingenti debbano essere fissati per ogni Cantone, come previsto dall'avamprogetto, e respingono la proposta di ripartirli tra i diversi settori dell'economia, contrariamente a quanto espresso da CPS, ad esempio.

Alcuni partecipanti si oppongono all'introduzione di un sistema rigido di contingenti (p. es. pvl, AEPR, economiesuisse, IHZ, Interpharma, FSA-2, scienceindustries, swisscleantech, ODAGE (cfr. cap. 2.3).

FER e UAPG ritengono che le diverse categorie debbano essere trattate separatamente l'una dall'altra e che l'aumento del tetto massimo in una categoria non debba comportare una riduzione del tetto massimo nelle altre categorie.

CdC, UR, ZH deplorano il fatto che l'avamprogetto non si esprima in merito alle conseguenze di un eventuale esaurimento dei contingenti sulla procedura di esame delle domande e chiedono che venga chiarito in particolare come procedere nei casi in cui sussistono impegni di diritto internazionale o in cui il richiedente ha diritto a un permesso di soggiorno.

CGSO, AP Banche, GVBS, Manor, scienceindustries, FSA-2, usam e Swiss Textiles, ad esempio, sostengono la creazione di contingenti di riserva della Confederazione, ritenendo che rappresenti una soluzione flessibile in grado di offrire risorse sufficienti ai vari settori d'attività e ai Cantoni. AEPR, FER e UAPG, ad esempio, aggiungono che occorre prevedere contingenti di riserva federali segnatamente per i casi di rigore.

Per VD, ad esempio, è indispensabile che il futuro sistema di ammissione tenga conto degli interessi globali dell'economia nazionale. A tal fine, la soluzione da privilegiare è la creazione di un contingente federale molto ampio, gestito dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), da cui i Cantoni possono attingere in funzione del loro fabbisogno. Un simile contingente federale garantirebbe una distribuzione coerente delle unità contingentate a seconda dei bisogni. Questa soluzione permetterebbe anche di evitare che Cantoni o settori d'attività tesoreggino e che alla fine il contingente complessivo non possa essere sfruttato a favore delle regioni più dinamiche.

Tutti i Cantoni (eccetto FR, NE, VD), PPD, PLR e MCG, ad esempio, sostengono l'introduzione di tetti massimi per i soggiorni superiori a un anno a scopo di formazione o perfezionamento. SO, ad esempio, ritiene che i criteri alla base della determinazione dei tetti massimi per i soggiorni a scopo di formazione non siano chiari e auspica il mantenimento dell'attuale prassi restrittiva nei confronti dei cittadini di Stati terzi.

GE, ad esempio, chiede che sia tenuto particolarmente conto della situazione degli studenti e delle esigenze dei Cantoni di ubicazione di scuole private per minorenni (internati), scuole superiori universitarie o scuole superiori specializzate.

FR, NE, VD, CGSO, ASEH, ASPS, Consiglio dei PF, FER, H+, EPS, CPS, FSAG, Spitex, UAPG, Universitäre Medizin Schweiz, USO, FSSP e USU, ad esempio, sono contrari al contingentamento degli studenti, compresi i minorenni e i giovani scolarizzati in scuole e istituti privati (abrogazione dell'art. 27 cpv. 1^{bis} AP-LStr). Occorrerebbe tenere in considerazione gli interessi della ricerca e della formazione, nonché dei settori dell'istruzione in generale.

Secondo FSSP, ad esempio, un'interpretazione stretta dell'articolo 121a Cost. permetterebbe di concludere che i soggiorni a scopo di formazione o perfezionamento sono per loro natura temporanei (art. 27 LStr) e che quindi non è necessario sottoporli a limitazioni (dello stesso avviso sono p. es. anche USU e, per analogia, p. es. ASPS, FER, GVBS, usam, Spitex, UAPG). Non sarebbe inoltre opportuno applicare il principio della preferenza agli Svizzeri negli ambiti, estremamente interdipendenti a livello internazionale, delle università e della ricerca. Si presuppone che quando si sono recati alle urne, i cittadini non abbiano considerato il fatto che le limitazioni proposte avrebbero interessato anche la formazione e il perfezionamento.

Se, tuttavia, si procedesse effettivamente a limitare il numero di soggiorni a scopo di formazione o perfezionamento, occorrerebbe sottoporli a tetti massimi separati (in virtù dell'art. 17a cpv. 5 lett. a AP-LStr; p. es. EPS), in modo da evitare la concorrenza tra ammissione sul mercato di lavoro e ammissione a scopo di formazione (p. es. Consiglio dei PF, FSSP, USU). Swissuniversities e FNS ricordano che gli studenti o gli scienziati stranieri in Svizzera non rientrano nel «mercato del lavoro».

Secondo l'UDC vanno introdotti tetti massimi anche per i soggiorni a scopo di formazione o perfezionamento superiori a quattro mesi (anziché superiori a un anno). Propone inoltre di rilasciare i permessi di soggiorno soltanto a richiedenti indipendenti dal punto di vista finanziario e senza il diritto a prestazioni sociali.

5.1.3 Adeguamento dei tetti massimi da parte del Consiglio federale (art. 17a cpv. 1 AP-LStr)

Tutti i Cantoni (eccetto ZH), PBD, PPD, MCG, PSS e la maggior parte degli altri partecipanti alla consultazione (p. es. AEPR, AP Banche, AITI, CC-TI, CFM, GastroSuisse, GEM, hotelleriesuisse, Ordine dei medici del Cantone del Ticino, swissuniversities, CRS, VKM) salutano il fatto che il Consiglio federale possa adeguare i tetti massimi in ogni momento.

Secondo USC-1 e USPV, ad esempio, questa possibilità deve essere sfruttata in maniera flessibile, a seconda delle esigenze del mercato, delle fluttuazioni congiunturali e delle specificità stagionali dell'orticoltura su larga scala. Secondo CSIAS il rispetto degli impegni

assunti in virtù del diritto nazionale e di quello internazionale può essere garantito soltanto con un adeguamento flessibile dei tetti massimi, come previsto dall'avamprogetto.

Per ZH e VKM, ad esempio, il margine di manovra concesso al Consiglio federale è troppo ampio. Occorrerebbe precisare a quali condizioni il Consiglio federale può adeguare i tetti massimi.

5.1.4 Tetti massimi per i soggiorni di breve durata (art. 17a cpv. 2 lett. a AP-LStr)

La maggior parte dei Cantoni (p. es. AG, BL, FR, GE, SG, TG, VD, CdC, N-RK) e altri partecipanti alla consultazione (p. es. MCG, UCS, feps) sostengono la determinazione di tetti massimi per i soggiorni di breve durata superiori a quattro mesi con attività lucrativa (come previsto dall'avamprogetto) e ritengono che occorra evitare la reintroduzione dello statuto di stagionale autorizzando soggiorni più lunghi non contingentati.

Secondo PLR, AR, BE, BS, GL, GR, UR e SZ, ad esempio, e la maggior parte dei restanti partecipanti (p. es. Coop, FSA-2, usam) occorre per contro prevedere contingentati soltanto per soggiorni più lunghi. GR, VS, USC-1 e FSV ritengono che il limite di quattro mesi debba valere soltanto per i cittadini UE/AELS. PLR comprende i motivi dell'introduzione di contingentati per i soggiorni a partire da quattro mesi, ma ritiene che questa soluzione non tenga conto degli interessi globali dell'economia nazionale.

Alcuni partecipanti appoggiano la proposta di contingentare soltanto i soggiorni superiori a dieci mesi (p. es. GL, GR, GR, UR, SZ, BBGR) e chiedono di dare ai titolari di un permesso di breve durata almeno il diritto di restare in Svizzera durante la stagione estiva e quella invernale, ritenendo che si debba tenere conto delle esigenze dei Cantoni di montagna.

Le associazioni di categoria, in particolare, chiedono di contingentare soltanto i soggiorni più lunghi di un anno (p. es. AP Banche, AEPR, CCIG, Coop, FER, Commercio Svizzera, Forum PMI, GastroSuisse, GVBS, hotelleriesuisse, IHZ, FSA-2, usam, Swissstaffing ASF, Funivie Svizzere, SSIC, Solothurner Handelskammer, USM, FST, SRF, UPAG, USPV, WBB). Sostengono che si debba sfruttare al meglio il margine di manovra esistente nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. e, di conseguenza, che non si debbano considerare come immigrazione in Svizzera i soggiorni fino a un anno. Sempre a parere delle associazioni di categoria menzionate, il contingentamento dei permessi di breve durata non tiene conto degli interessi dell'economia.

Per contro, CSME, CSP e NE, ad esempio, ritengono che non contingentando i permessi di soggiorno inferiori a quattro mesi si rischi la reintroduzione dello statuto precario di stagionale. Secondo I Verdi, CP e feps, ad esempio, occorre prevedere contingentati per questo tipo di soggiorno al fine di evitare un afflusso massiccio di lavoratori con permessi di soggiorno di breve durata o l'aggiornamento di nuove regole (rischio di dumping salariale).

GUDC ritiene inevitabile l'introduzione dello statuto di stagionale, visto che molte imprese non possono occupare i collaboratori durante tutto l'anno (edilizia, turismo, agricoltura ecc.).

5.1.5 Tetti massimi per frontalieri (art. 17a cpv. 2 lett. d AP-LStr)

Tutti i Cantoni (eccetto AR, JU e SO), PPD, PLR, UDC e pochi altri partecipanti alla consultazione (p. es. Universitäre Medizin Schweiz) sono a favore dei tetti massimi per i permessi per frontalieri superiori a quattro mesi.

GR chiede il rilascio non contingentato del permesso per frontalieri fino a dieci mesi (soltanto per cittadini UE/AELS), altri fino a un anno (p. es. BBGR, Coop, FER, UAPG, Forum PMI, GastroSuisse, H+, hotelleriesuisse, CPS, Funivie Svizzere, FST).

Secondo SG, VD, CdC, H+, Universitäre Medizin Schweiz e CGSO, ad esempio, per i permessi per frontalieri si devono imperativamente determinare tetti massimi separati e contingentati cantonali.

Le associazioni di categoria, in particolare, chiedono la rinuncia a tetti massimi e contingentati per frontalieri, poiché questi ultimi, non essendo titolari di un permesso di soggiorno duraturo, non sono immigrati in Svizzera nel senso dell'articolo 121a Cost. (p. es. AR, JU, SO, AP Banche, CCIG, economiesuisse, Interpharma, IHZ, FSA-2, Funivie Svizzere, ASB, scienceindustries, USM, SRF, Swissmem).

Secondo alcuni partecipanti (p. es. N-RK, GVBS, usam, USM, FSA-2, Interpharma e scienceindustries) le limitazioni proposte dovrebbero essere introdotte, se del caso, soltanto temporaneamente, all'insorgere di gravi problemi in un determinato Cantone di frontiera. La situazione particolare del Cantone del Ticino viene sottolineata a più riprese.

5.1.6 Tetti massimi per le ammissioni provvisorie, concessione dell'asilo e dell'ammissione provvisoria **(art. 17a cpv. 2 e 83 cpv. 1 AP-LStr; art. 60 cpv. 1 e 66 cpv. 1 AP-LAsi)**

PPD, ad esempio, chiede una ridefinizione della nozione di *ammissione provvisoria*, visto che oggi vi sarebbero troppe persone che soggiornano in Svizzera a titolo duraturo con questo statuto. Giudica necessario effettuare un esame periodico per verificare se sono ancora adempite le condizioni per il soggiorno: se è esigibile l'allontanamento, l'ammissione provvisoria va revocata, se invece si può presumere che l'interessato sia intenzionato a soggiornare in Svizzera a lungo termine, occorre regolarne il soggiorno in via definitiva.

La maggior parte dei Cantoni (p. es. AR, BE, BL, FR, GL, JU, NE, NW, OW, SG, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH), pvl, MCG, UDC, come pure la maggioranza delle cerchie interessate (tra gli altri AP Banche, Impiegati Svizzera, ASEH, Consiglio dei PF, FMH, hotelleriesuisse, kaufmännischer Verband, medswiss.net, NOMES, Rete svizzera diritti del bambino, Parahotellerie Svizzera, EPS, CPS, SOS, FSA-2, Funivie Svizzere, USC-1, SSIC, UCS, usam, ACS, CSIAS, SWISS REHA, Travail.Suisse, UNHCR, VAKA, VKM, USPV) sono favorevoli ai tetti massimi e ai contingenti per l'ammissione provvisoria.

Respingono per contro questa proposta AG, BS, SG, SH, SO, TG come pure PBD, PPD, PLR, I Verdi, PSS e alcune cerchie interessate (p. es. CCIG, economiesuisse, FER, ACES, Interpharma, GUIDC, Sosp, Associazione dirittifondamentali.ch, FSA-1, feps, OSAR, USS, CRS, UNIA, AES, FSCI, ZHK). In riferimento al rapporto esplicativo, GDS, SFR, VGR e Sosp, ad esempio, ritengono che queste cifre siano delle previsioni e che debbano quindi poter essere corrette verso l'alto in caso di bisogno: pertanto è chiaro che non si tratta di tetti massimi. A parere di PLR, ACES e SOS, l'adeguamento di questi contingenti per evitare la violazione del diritto internazionale cogente priverebbe questi ultimi dell'auspicato effetto regolatore, conferendogli una funzione prettamente amministrativa.

Secondo AG, BS, GE, SG, VD, Caritas Schweiz, FIMM, ad esempio, questa proposta non è attuabile, poiché violerebbe gli impegni assunti in virtù del diritto internazionale. BS, GE, SO, VD, ZH, CSP, Caritas Schweiz, ACES, SFM, ad esempio, si chiedono con quale statuto di soggiorno restano in Svizzera le persone una volta esauriti i contingenti. BS e feps, ad esempio, ritengono che non sia degno di uno Stato di diritto conferire uno statuto precario a una persona con una comprovata necessità di protezione soltanto perché il contingente è esaurito. feps ritiene che questa proposta ostacola anche una rapida integrazione delle persone interessate.

A parere di feps, i tetti massimi e i contingenti non sono mezzi adeguati per offrire nuove prospettive di vita alle persone ammesse per motivi umanitari e propone, qualora questa proposta non venisse scartata, la creazione di un contingente di *sans papier*, che potrebbe inoltre servire indirettamente ad armonizzare le prassi dei Cantoni in materia di casi di rigore.

Secondo CSP, CFM, FER, feps e UAPG, ad esempio, la commistione di politica d'ammissione e concessione della protezione a persone che cercano protezione in Svizzera è inammissibile.

Per SO e SH l'introduzione di contingenti si oppone alla proposta di agevolare l'accesso al mercato del lavoro formulata nel quadro del Progetto integrazione; SO ritiene che i contingenti compromettano anche il riassetto della procedura d'asilo. SH ritiene inopportuni i contingenti per l'ammissione provvisoria, poiché, prima che questa venga disposta, i richiedenti di norma soggiornano già mesi, se non addirittura anni nel nostro Paese. La concessione dell'ammissione provvisoria sarebbe infatti dettata dall'impossibilità, dall'inammissibilità o dall'inesigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento. Sostiene inoltre che il contingentamento non è compatibile con la proposta del Progetto integrazione di agevolare l'accesso al mercato del lavoro. SG, ricordando che la concessione dell'ammissione provvisoria implica il rilascio del libretto F con durata di validità di un anno, dal quale non è possibile dedurre un diritto di soggiorno, si chiede perché l'articolo 17a capoverso 3 AP-LStr preveda tetti massimi per le ammissioni provvisorie «superiori a un anno». PPD, PLR e PSS ritengono che l'avamprogetto sia inutile,

perché non esplicherebbe l'auspicato effetto regolatore. USC-1, ASF e USPV ritengono per contro che l'aumento delle persone ammesse a titolo provvisorio per motivi umanitari o in virtù di impegni internazionali non debba andare a scapito dei contingenti per i lavoratori, ma che occorra adeguare i tetti massimi. Secondo SFR, Sospf e Associazione dirittifondamentali.ch, la richiesta contraddice le proposte della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), volta a ridurre il numero di persone ammesse a titolo provvisorio e a migliorarne la posizione giuridica. OSAR ritiene che sia violato il diritto al rispetto della vita familiare e che il contingentamento non assicuri il rispetto delle garanzie di diritto internazionale e diritto costituzionale. Dopo la Seconda guerra mondiale, gli Stati aderenti alla Comunità internazionale avrebbero adottato una politica tesa a garantire la protezione necessaria ai rifugiati e a impedire il loro rinvio nello Stato in cui avrebbero rischiato la persecuzione. La Svizzera esporrebbe le persone bisognose di protezione, rinviate a causa del superamento del tetto massimo, come minimo a gravi violazioni del diritto, come è stato il caso per gli ebrei allontanati alle frontiere svizzere durante la Seconda guerra mondiale. Questo esempio dimostrerebbe che la fissazione di tetti massimi nel settore dell'asilo viola l'intero ordinamento giuridico internazionale adottato dopo la Seconda guerra mondiale e che con una simile proposta la Svizzera si isolerebbe dalla Comunità internazionale abdicando unilateralmente al rispetto di un consenso condiviso.

La maggior parte dei Cantoni (compresi CdC, N-RK, CGSO), pvl, MCG, UDC e la maggioranza delle cerchie interessate (p. es. ASEH, NOMES, Rete svizzera diritti del bambino, Parahotellerie, FSAG, FSA-2, Funivie Svizzere, USC-1, SSIC, UCS, usam, ACS, CSIAS, USM, SPITEX, suissetec, FST, swissstaffing, swissuniversities, Swissmem, UNHCR, VAKA, VKM) accolgono favorevolmente l'introduzione di tetti massimi e contingenti per i permessi di soggiorno rilasciati *alle persone a cui la Svizzera ha accordato asilo* (art. 60 cpv. 1 AP-LAsi).

BS, ad esempio, auspica la rinuncia a provvedimenti limitativi per tutte le persone che beneficino della protezione dall'espulsione, ma approva il modello che introduce la possibilità di adeguare i contingenti in caso di bisogno. In caso di esaurimento dei contingenti, GL, TG, UR e ZH propongono di regolare le competenze e il finanziamento a livello di ordinanza (somma forfettaria globale per l'aiuto sociale).

Secondo PPD, ad esempio, il Consiglio federale deve essere esclusivamente competente per la determinazione dei tetti massimi nel settore dell'asilo. Per i rifugiati riconosciuti e gli ammessi a titolo provvisorio occorre prevedere contingenti separati; inoltre, un maggiore fabbisogno di tetti massimi nel settore dell'asilo non deve compromettere gli interessi dell'economia in nessun caso. Anche pvl, ad esempio, è contrario al fatto di mettere in contrapposizione le esigenze dell'economia e quelle del settore dell'asilo.

SH, SO, nonché PBD, PPD, PLR, pvl, I Verdi, PSS e una piccola parte delle cerchie interessate (p. es. Caritas, economiesuisse, FER, FIMM, ACES, IHZ, GUDC, Operation Libero, FSA-1, SFR, Sospf, Associazione dirittifondamentali.ch, feps, OSAR, SFM, USS, CRS, AES, FSCI, ZHK) respingono la proposta. SH e feps, ad esempio, ritengono che non sia opportuno rifiutare il rilascio di un permesso di soggiorno nell'ambito della concessione dell'asilo perché è stato superato il tetto massimo, visto che la persona interessata ha diritto a soggiornare in Svizzera in virtù del diritto internazionale; questo modo di procedere ostacolerebbe inoltre anche l'integrazione delle persone interessate.

PSS, ad esempio, respinge qualsiasi forma di regolazione dell'immigrazione nel settore dell'asilo. Il PLR non riconosce alcuna utilità ai tetti massimi nel settore dell'asilo, poiché possono essere adeguati a seconda del fabbisogno.

OSAR deplora che l'avamprogetto di legge non garantisca nel singolo caso il rispetto delle garanzie di diritto internazionale (art. 33 Convenzione di Ginevra, art. 25 cpv. 2 Cost., art. 3 Convenzione dell'ONU contro la tortura, art. 7 e 17 Patto ONU II, art. 8 CEDU, art. 4 Cost., Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo). La Svizzera violerebbe inoltre gli impegni assunti in virtù del regolamento Dublino III se nel caso del superamento del tetto massimo non trattasse le domande d'asilo e le domande di protezione. L'esperienza insegna che il numero di domande d'asilo oscilla fortemente a causa di fattori esteri non influenzabili, il che renderebbe la fissazione di tetti massimi sostanzialmente inopportuna.

Secondo ZH e VKM, ad esempio, occorre disciplinare il modo di procedere in caso di superamento dei tetti massimi: spetterà alle autorità d'esecuzione respingere o sospendere le domande d'asilo oppure al Consiglio federale aumentare i tetti massimi e i contingenti?

La maggioranza dei Cantoni (compresi CdC, N-RK, CGSO), PLR, MCG, UDC e la maggior parte delle cerchie interessate (tra l'altro AP Banche, Impiegati Svizzera, ASEH, OSE, ASPs, BBGR, Coop, CURAVIVA, Consiglio dei PF, FMH, GEM, GastroSuisse, SOS, FSAG, FSA-2, Funivie Svizzere, USC-1, SSIC, UCS, usam, ACS, CSIAS, USM, FNS, SRF, Swiss Textiles, swisscleantech, Travail.Suisse, UNHCR, VKM, AES) approvano la proposta di sottoporre *la protezione provvisoria* (art. 66 cpv. 1 AP-LAsi) a tetti massimi e contingenti.

SH, SO nonché PBD, PPD, pvl, I Verdi, PSS e una minoranza delle cerchie interessate (tra l'altro CSP, economiesuisse, FIMM; hkbb, HandelSchweiz, ACES, GUDC, FSA-1, feps, OSAR, SFM, USS, CRS, Unia, FSCI) si oppongono a questa proposta per gli stessi motivi addotti nell'ambito del contingentamento dei permessi di soggiorno rilasciati alle persone cui è stato accordato asilo (cfr. sopra).

5.1.7 Ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali (art. 17a cpv. 5 e 6, art. 17c AP-LStr)

Tutti i Cantoni (eccetto TG e VD), CdC, PPD, PLR, pvl, MCG, AP Banche, CURAVIVA, GastroSuisse, FSA-2, USC-1, senesuisse, SWISS REHA, VAKA e VKM, ad esempio, accolgono favorevolmente la possibilità di ripartire i tetti massimi in contingenti cantonali. Per SO i tetti massimi devono essere sempre ripartiti in contingenti cantonali (nessun margine d'apprezzamento del Consiglio federale).

ASPS, FMH, medswiss.net, H+, CPS, senesuisse, SBVG, ASI e Spitex, ad esempio, auspicano che le relative associazioni di categoria partecipino attivamente ai lavori. CPS, invece, respinge la proposta di ripartire i tetti massimi in contingenti cantonali. Anche costrutionesvizzera, ad esempio, è scettica riguardo a questa proposta, ritenendo che il fabbisogno effettivo debba sempre avere la priorità.

5.1.8 Definizione dei tetti massimi e dei contingenti (art. 17b AP-LStr)

Praticamente tutti i Cantoni e PPD, PLR, pvl, MCG, PSS nonché una maggioranza dei restanti partecipanti (p. es. Arbeitgeberverband Basel, CURAVIVA, FER, GastroSuisse, GEM, H+, ACES, hotelleriesuisse) sono favorevoli ai criteri scelti per determinare i tetti massimi e i contingenti.

Alcuni interpellati (p. es. ASPs, FMH, medswiss.net, H+, CPS, senesuisse, Spitex, USC-1, FSV, Universitäre Medizin Schweiz, USPV) chiedono che si tenga conto anche delle raccomandazioni delle associazioni di categoria e professionali nazionali (a tal fine è in parte proposta l'introduzione di un nuovo art. 17b lett. f LStr). Secondo Consiglio dei PF, ad esempio, occorre coinvolgere anche le scuole superiori e gli istituti di ricerca.

UNHCR saluta il rinvio al rispetto degli obblighi di diritto internazionale (lett. b). Raccomanda tuttavia di sancire esplicitamente nella legge la facoltà del Consiglio federale di adeguare i tetti massimi tempestivamente e in ogni momento se necessario. VKM ritiene inutile la menzione degli obblighi internazionali. Secondo UDC va considerato soltanto il diritto internazionale cogente.

Secondo PPD e GEM, ad esempio, è importante che sia un servizio centralizzato a fissare i tetti massimi. Alcuni Cantoni (p. es. AG, GL, JU, NE, OW, ZH, CdC) e altri partecipanti (p. es. PPD, BBGR, FER, Commercio Svizzera, hotelleriesuisse, FSA-2, USC-1, ASF, FSV, FST, SRF, Swissstaffing, Swiss Textiles, UAPG, Universitäre Medizin Schweiz, USPV) sottolineano che i tetti massimi devono essere definiti «dal basso verso l'alto», d'intesa con i Cantoni. Altri partecipanti chiedono anche il coinvolgimento dei vari settori dell'economia (p. es. AP Banche, ASPs, ASEH, BBGR, Coop, CURAVIVA, Consiglio dei PF, FMH, H+, EPS, CPS, Funivie Svizzere, ASB, Spitex, Universitäre Medizin Schweiz, WBB).

Secondo USC-1, ASF, FSV e USPV, ad esempio, la determinazione dei contingenti non deve penalizzare nessun settore dell'economia; inoltre, occorre tenere conto dei requisiti di qualificazione specifici di ciascun settore.

Per FR e VD, ad esempio, i tetti massimi e i contingenti devono superare il fabbisogno dichiarato dai Cantoni, al fine di essere in grado di coprire appieno il fabbisogno dei mercati del lavoro cantonali.

CP, CURAVIVA, SVBG, ASI, SWISS REHA e VAKA, ad esempio, ritengono che per determinare i tetti massimi e i contingenti sia opportuno basarsi su una combinazione dei seguenti criteri: fabbisogno esistente, situazione sul mercato del lavoro, quota di disoccupati, sviluppo economico, difficoltà nel reclutare manodopera, esaurimento del potenziale indigeno, sicurezza dell'approvvigionamento della popolazione.

5.2 Commissione dell'immigrazione (art. 17d AP-LStr)

Tutti i Cantoni, PPD, PLR, pvl, MCG, PSS e la maggioranza dei restanti interpellati (p. es. AP Banche, ASPs, AEPR, CC-TI, CP, Coop, Consiglio dei PF, FER, FMH, Forum PMI, GastroSuisse, OIM, IHZ, ODAGE, FSA-2, USC-1, scienceindustries, usam, suissetec, ASI, Swissuniversities, VKM) approvano l'istituzione della Commissione dell'immigrazione.

BL, VD e CdC, ad esempio, salutano il fatto che la Commissione proponga tetti massimi e non si limiti a formulare raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

Secondo GVBS, FSA-2, SSIC, usam e Swisstaffing, ad esempio, la Commissione non deve tenere conto soltanto degli sviluppi nazionali ed internazionali nel settore della migrazione, ma anche della situazione economica e del mercato del lavoro (cpv. 2).

I pareri espressi in merito alla domanda se le parti sociali debbano sedere nella Commissione sono illustrati al capitolo 4.

5.3 Ammissione per un soggiorno con attività lucrativa

5.3.1 Attività lucrativa dipendente (art. 18 lett. c e d AP-LStr)

Tutti i Cantoni, PPD, PLR, pvl, MCG e numerosi altri partecipanti (p. es. AP Banche, AITI, H+, Ordine dei medici del Cantone del Ticino, FSAG, FSA-2, SVBG, SWISS REHA, Universitäre Medizin Schweiz) approvano le modifiche proposte.

AG presuppone che chi esercita un'attività lucrativa dipendente dispone di una base esistenziale autonoma (analogamente all'art.19 lett. c AP-LStr per chi esercita un'attività lucrativa indipendente).

Secondo GUDC e UDC, la durata di validità dei permessi deve essere maggiormente vincolata al contratto di lavoro (anche per i cittadini UE/AELS) e va limitata a un anno con possibilità di proroga anche per i contratti di lavoro a tempo indeterminato. Per ottenere un permesso occorrerebbe presentare un contratto di lavoro o provare l'esistenza di un'attività lucrativa indipendente.

5.3.2 Tetti massimi e contingenti per soggiorni con attività lucrativa dipendente (art. 19 lett. c-e AP-LStr)

Tutti i Cantoni, PPD, pvl, MCG e tanti altri partecipanti (p. es. AP Banche, AITI, H+, Ordine dei medici del Cantone del Ticino, FSAG, FSA-2, SVBG, SWISS REHA, Universitäre Medizin Schweiz) accolgono favorevolmente le disposizioni proposte.

5.3.3 Abrogazione dell'articolo sulle misure limitative (Art 20 AP-LStr)

Tutti i Cantoni, PPD, PLR, pvl, MCG e PSS, nonché molti altri interpellati (p. es. AP Banche, AITI, H+, Ordine dei medici del Cantone del Ticino, FSAG, FSA-2, SVBG, SWISS REHA, Swisstaffing, Universitäre Medizin Schweiz) approvano l'abrogazione dell'articolo 20 LStr.

Secondo AITI, invece, l'abrogazione dell'articolo 20 LStr è problematica in quanto il nuovo sistema d'ammissione proposto non prevedrebbe più una base legale che consenta, se del caso, di stabilire tetti massimi e contingenti anche per permessi per l'esercizio di un'attività lucrativa inferiore a 4 mesi.

5.3.4 Priorità dei lavoratori indigeni (art. 21 cpv. 2 lett. c-e e cpv. 2bis AP-LStr)

5.3.4.1 Osservazioni generali

Il capitolo 4 illustra i pareri espressi in merito alla domanda se la priorità dei lavoratori indigeni debba essere presa in considerazione soltanto per la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti o se occorra procedere a un esame caso per caso.

Tutti i Cantoni, PPD, PLR, pvl, MCG, PSS e molti altri interpellati (p. es. AP Banche, Inserimento Svizzera, ASPS, CURAVIVA, economiesuisse, FER, GastroSuisse, GEM, H+, Commercio Svizzera, hotelleriesuisse, Interpharma, ODAGE, FSA-2, UCS, CRS, scienceindustries, Travail.Suisse, Associazione dirittifondamentali.ch, VKM) salutano il fatto che la priorità dei lavoratori indigeni non differenzi tra cittadini svizzeri e stranieri con un diritto di soggiorno duraturo in Svizzera.

TI, AITI e l'Ordine dei medici del Cantone del Ticino sono contrari a che siano considerati lavoratori indigeni i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di soggiorno con autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa (cpv. 2 lett. c).

Per il PLR il capoverso 2^{bis} dovrebbe applicarsi soltanto ai cittadini UE/AELS. Il PPD accoglie favorevolmente l'assetto flessibile della normativa e propone l'introduzione di un elenco delle professioni di cui c'è molta richiesta (per agevolare il reclutamento).

Secondo CCIG, ad esempio, il ricorso alla forza di lavoro estera non s'iscrive affatto in un discorso di discriminazione della manodopera locale, anzi rappresenta un modo di procedere dettato dalle necessità e dalla realtà del mondo del lavoro. Inoltre, purtroppo in Svizzera determinate formazioni e profili professionali non esistono.

Secondo Consiglio dei PF, ad esempio, la priorità dei lavoratori indigeni è in netto contrasto con la necessità di garantire uno scambio di conoscenze scientifiche su scala mondiale e con i requisiti di mobilità internazionale ad esso connessi.

5.3.4.2 Priorità delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone cui è stata concessa protezione provvisoria (art. 21 cpv.2 lett. d–e AP-LStr)

BL, BS, I Verdi, PSS, CdC, ad esempio, e altri partecipanti alla consultazione (p. es. Inserimento Svizzera, CURAVIVA, scienceindustries, feps, CRS, SW!SS REHA, VAKA) salutano il fatto che l'avamprogetto includa nel potenziale indigeno le persone ammesse provvisoriamente e quelle cui è stata concessa protezione provvisoria.

Secondo BS, CdC, Inserimento Svizzera, CURAVIVA, CSIAS, ASI, SWISS REHA e VAKA, ad esempio, queste persone dovrebbero tuttavia essere in possesso di qualifiche professionali. A tal fine occorrerebbe aumentare significativamente le somme forfettarie a favore dell'integrazione.

Se dall'esame della domanda emerge che si tratta di una professione di un settore che prevede un contratto collettivo di lavoro d'applicazione generale occorrere altresì rinunciare alla richiesta di una dimostrazione secondo il capoverso 1 (p. es. Forum PMI, GastroSuisse, SSIC, USM, Swisstaffing, WVBS).

5.3.4.3 Professioni con una comprovata carenza di personale qualificato (art. 21 cpv. 2^{bis} AP-LStr)

Secondo VS, la nozione di comprovata carenza di personale va definita in base a indicatori precisi. Per AP Banche e ASB la nozione di professione con comprovata carenza di manodopera (compresi i criteri) non è chiara. Coop chiede una definizione flessibile di tale nozione.

Secondo GastroSuisse, Commercio Svizzera, hotelleriesuisse, Parahotellerie Svizzera, FSA-2, usam e Swiss Textiles, per essere qualificato, il personale non deve aver assolto uno studio o una determinata formazione. Per personale qualificato si intende quello assunto dal datore di lavoro per esercitare un'attività specifica in un determinato settore professionale. SSIC auspica quindi la sostituzione dell'espressione «comprovata carenza di personale qualificato» con «comprovata carenza di forza lavoro».

FER e UAPG ritengono che si possa rinunciare a questo controllo, o perlomeno renderlo meno severo, se il Cantone dispone di mezzi di controllo del mercato del lavoro adeguati e concepiti di concerto con le parti sociali.

Secondo ASPS, FMH, H+, medswiss.net, CPS, senesuisse e Spitex, le professioni di cui c'è molta richiesta nel settore sanitario devono ottenere uno statuto particolare ed essere escluse, nella misura del possibile, da provvedimenti che limitano l'assunzione di personale. USC-1 e FSV chiedono che il Consiglio federale introduca ambiti a statuto speciale, o che valuti perlomeno l'opportunità d'introdurre misure di sgravio più importanti.

Secondo GEM, la priorità dei lavoratori indigeni rappresenta una soluzione per contrastare la disoccupazione, ma è una soluzione illusoria nei settori in cui sussiste una comprovata forte carenza di personale. Per questo motivo, alle aziende che non riescono a coprire il fabbisogno di personale attingendo dal mercato del lavoro locale, deve essere rilasciata un'autorizzazione che consenta loro di reclutare il personale necessario direttamente sul mercato europeo, senza contingenti. hotelleriesuisse e Parahotellerie Svizzera ritengono che nemmeno le misure d'accompagnamento consentiranno di coprire il fabbisogno di forza lavoro ricorrendo soltanto alla manodopera indigena. Secondo Interpharma, questi sforzi non bastano a coprire il fabbisogno dell'industria farmaceutica di specialisti altamente qualificati. Le imprese farmaceutiche che si dedicano alla ricerca devono poter reclutare la forza lavoro indipendentemente dalla sua provenienza.

SAB è dell'opinione che le limitazioni non devono interessare i permessi di soggiorno di breve durata (fino a un anno) e nemmeno i permessi per frontalieri. I settori dell'agricoltura e del turismo, infatti, non riuscirebbero sempre a trovare manodopera nazionale per coprire i loro posti di lavoro. Per USPV, la verifica del principio di preferenza agli Svizzeri non si deve applicare ai contratti di lavoro inferiori a 12 mesi (libretto L).

Secondo USC-1, SSIC, USM, WVBS e Swisstaffing, i settori che prevedono contratti di lavoro collettivi di obbligatorietà generale (CCL), devono essere esonerati dall'obbligo di verificare la priorità dei lavoratori indigeni, visto che devono già rispettare le disposizioni vincolanti del CCL a prescindere dall'origine dei lavoratori. ZH e VKM ritengono che il compito di accertare la carenza di personale qualificato spetti alla Commissione dell'immigrazione.

Secondo senesuisse, SSIC, usic e VKM, ad esempio, il capoverso 2^{bis} deve esser formulato in maniera vincolante (nessun margine d'apprezzamento per le autorità competenti).

GE, VD, CCIG, GastroSuisse, Hotelleriesuisse, Parahotellerie Svizzera, FSA-2 e Swisstaffing, ad esempio, si oppongono alla proposta di far capo unicamente a statistiche sulla disoccupazione per stabilire se in un settore professionale vi è carenza di manodopera. Esisterebbe infatti una discrepanza tra le richieste dei datori di lavoro e l'offerta di manodopera.

5.3.5 Condizioni di salario e di lavoro (art. 22 cpv. 2 AP-LStr)

Il capitolo 4 illustra i pareri espressi in merito all'entità della verifica delle condizioni di salario e di lavoro.

Tutti i Cantoni (eccetto TG), CdC, PPD, PLR, pvl, MCG, PSS, nonché una maggioranza degli altri partecipanti alla consultazione (p. es. AP Banche, AITI, ASPS, CURAVIVA, FER, GastroSuisse, H+, CPS, FSA-2, ASI, Universitäre Medizin Schweiz, VKM) approvano il fatto che l'autorità competente possa rinunciare all'esame approfondito del rispetto delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località quando la domanda interessa una professione con comprovata carenza di personale qualificato. Secondo senesuisse, ad esempio, in questi casi l'autorità non dovrebbe mai procedere a un simile esame.

FER e UAPG chiedono l'introduzione della possibilità di effettuare un esame sommario se l'autorità ha previsto adeguati strumenti di controllo del mercato del lavoro. Secondo UAPG, Ginevra ha sviluppato un sistema di sorveglianza del mercato del lavoro e può quindi vantare una certa esperienza in materia. GastroSuisse, SSIC e Swisstaffing, ad esempio, sono anche dell'avviso che, in presenza di un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale, si debba poter rinunciare alla verifica nel singolo caso delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località.

Secondo CdC e AG, ad esempio, occorre anche verificare se il salario previsto dal contratto riesce effettivamente a garantire la sussistenza dell'interessato, per evitare che quest'ultimo diventi dipendente dall'aiuto sociale.

VS ritiene che occorra affrontare la questione della mobilità professionale delle persone attive nei settori con comprovata carenza di personale, per evitare che questi settori si trasformino

in una porta d'accesso indiretta verso altri settori d'attività sottoposti a limitazioni in materia di assunzione.

ZH, usic e VKM, ad esempio, sono dell'opinione che la Commissione dell'immigrazione debba anche stabilire in quali professioni sussiste effettivamente una carenza di personale qualificato.

CURAVIVA chiede che la Confederazione e i Cantoni riconoscano la carenza di personale qualificato alla quale sono confrontate numerose professioni necessarie al buon funzionamento delle case di cura e degli istituti sociali.

Secondo Travail.Suisse, ad esempio, i salari della manodopera straniera, in particolare quelli degli stagionali, erano sistematicamente più bassi nel quadro del sistema di contingenti in vigore prima dell'introduzione dell'ALC e ciò sarebbe dimostrato anche da studi dell'Università di Ginevra. Vincolando il soggiorno al contratto di lavoro, i lavoratori cadrebbero in un rapporto di dipendenza dal datore di lavoro e sarebbero più inclini ad accettare il dumping salariale e condizioni di lavoro precarie. Aumenterebbe inoltre il rischio di lavoro in nero. In fin dei conti, la discriminazione e la penalizzazione della manodopera straniera nuocerebbero ai tutti i lavoratori in Svizzera.

5.3.6 Condizioni di ammissione di un frontaliere in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa (art. 25 cpv. 1, 1^{bis} e 2 AP-LStr)

Per quanto riguarda la determinazione di tetti massimi per i frontalieri, si rimanda al capitolo 5.1.5.

Tutti i Cantoni (eccetto BS riguardo al cpv. 1 lett. a), PPD, pvl e MCG nonché una piccola maggioranza di altri partecipanti alla consultazione (p. es. AP Banche, AITI, CC-TI GVBS, medswiss.net, Ordine dei medici del Cantone del Ticino, USC-1, SWBW, usam, Spitex, VKM, USPV) accolgono favorevolmente le condizioni poste all'ammissione di un frontaliere in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa.

Secondo alcuni interpellati (par ex. ASPS, CURAVIVA, FMH, Forum PMI, GastroSuisse, hotelleriesuisse, medswiss.net, FSA-2, senesuisse, Spitex, SW!SS REHA, Swisstafing, VAKA), la condizione dell'esercizio di un'attività lucrativa entro la zona di frontiera svizzera va soppressa. Altri (p. es. ex. BS, Forum PMI, Universitäre Medizin Schweiz) auspicano la soppressione della condizione secondo cui il luogo di residenza dello straniero deve trovarsi almeno da sei mesi nella vicina zona di frontiera.

Secondo CdC, i cittadini UE/AELE, contrariamente ai cittadini di Stati terzi, non dovrebbero più essere interessati dalle zone di frontiera menzionate nella LStr, né dalla regolamentazione sul soggiorno preliminare di sei mesi (libera circolazione).

Secondo USC-1 e ASF occorrerebbe rivedere la situazione dei frontalieri in termini di diritto in materia di assicurazioni sociali e di diritto fiscale.

5.3.7 Condizioni di ammissione per servizi transfrontalieri (art. 26 AP-LStr)

In questo ambito l'avamprogetto prevede soltanto alcuni adeguamenti di tecnica legislativa e nessuna modifica materiale. Alcuni partecipanti si esprimono tuttavia anche in merito al contenuto della normativa vigente.

Tutti i Cantoni (eccetto GR, TG, UR et VS), PPD, PLR, pvl, MCG e CdC, nonché una piccola maggioranza degli altri partecipanti alla consultazione (p. es. AP Banche, AITI, CC-TI, GastroSuisse, FSA-2, ASB, usam, FST, CSSI, VKM) accolgono favorevolmente le condizioni imposte allo straniero che vuole essere ammesso in Svizzera per prestare servizi transfrontalieri.

GR, ad esempio, ritiene che per tutelare le imprese nazionali, le autorità competenti soltanto in rari casi concluderanno che la prestazione di servizi transfrontalieri serva agli interessi globali dell'economia nazionale. Secondo TI, tutte le prestazioni di servizi devono essere sottoposte all'articolo 26 LStr (vale a dire anche quelle fornite da cittadini di uno Stato UE/AELS). Secondo UR, ad esempio, i prestatori di servizi transfrontalieri non gravano sull'immigrazione. Inoltre l'articolo 121a Cost. non chiederebbe una riduzione del volume dei servizi transfrontalieri.

5.4 Ammissione senza esercizio di un'attività lucrativa

5.4.1 Osservazioni generali

Secondo GUDC, ad esempio, non sottoporre a contingenti la concessione del permesso di soggiorno di breve durata senza esercizio di un'attività lucrativa permetterà di aggirare i contingenti per i permessi di soggiorno di breve durata con attività lucrativa, rendendo inevitabile l'introduzione dello statuto di stagionale in alcuni settori (edilizia, turismo ecc.).

Anche VKM teme simili aggiramenti e propone tetti massimi per i permessi di soggiorno fino a un anno senza esercizio di un'attività lucrativa (permesso di soggiorno di breve durata secondo l'art. 32 LStr; nuovo art. 17 cpv. 2 lett. e AP-LStr). Ne dovrebbero tuttavia essere esclusi i soggiorni a scopo di formazione e perfezionamento (art. 27 LStr).

5.4.2 Formazione e perfezionamento (art. 27 cpv. 1^{bis} LStr)

Per quanto riguarda la determinazione dei tetti massimi per la formazione e il perfezionamento, si rimanda al capitolo 5.1.2.

5.4.3 Redditi e cure mediche (art. 28 cpv. 2 e art. 29 cpv. 2 AP-LStr)

La maggior parte dei Cantoni (eccetto TG, GR und VS), CdC, PPD, pvl, MCG e una piccola maggioranza degli altri partecipanti (p. es. AP Banche, AITI, FER, GastroSuisse, H+, Ordine dei medici del Cantone del Ticino, FSA-2, USC-1, Universitäre Medizin Schweiz, VKM, SVGP) accolgono in linea di principio l'avamprogetto.

L'UDC propone di fissare tetti massimi già per i soggiorni superiori a quattro mesi (secondo l'avamprogetto: un anno). Il permesso andrebbe inoltre rilasciato soltanto se il richiedente dispone di sufficienti mezzi finanziari (indipendenza dall'aiuto sociale).

5.5 Deroghe alle condizioni d'ammissione (art. 30 cpv. 1, frase introduttiva)

Per i casi di cui all'articolo 30 capoverso 1 LStr, il Consiglio federale può prevedere deroghe alle condizioni generali d'ammissione. L'articolo 121a Cost. non prevede tuttavia più la possibilità di derogare ai tetti massimi, visto che in linea di principio valgono per tutti i tipi di permessi e tutti gli scopi del soggiorno.

CdC, N-RK e CGSO, nonché la maggioranza dei Cantoni, dei partiti (eccetto: TG, PBD, I Verdi) e delle cerchie interessate (p. es. ASPS, CP, CPIH, FER, H+, kaufmännischer Verband, CPS, Funivie Svizzere, USC-1, SSIC, Spitex, UAPG, Universitäre Medizin Schweiz, GastroSuisse, ACES) approvano questa proposta.

5.6 Ricongiungimento familiare e affiliati in vista d'adozione (art. 42 cpv. 2^{bis}, 43 cpv. 1^{bis}, 44 cpv. 2, 45 cpv. 2, 48 cpv. 1^{bis} AP-LStr)

I tetti massimi proposti per il *ricongiungimento familiare* hanno suscitato pareri contrastanti.

La maggior parte dei Cantoni (eccetto: GR, SH, SO, TG), UDC, MCG, CdC, CGSO, N-RK e una parte delle cerchie interessate (p. es. AP Banche, Impiegati Svizzera, Consiglio dei PF, hotelleriesuisse, kaufmännischer Verband, FSA-2, GastroSuisse, CP, Swissmem, SWISS REHA, UCS, usam, ACS, USC-1) accolgono favorevolmente i tetti massimi proposti.

Li respingono invece PPD, PSS, PLR, pvl, I Verdi, SO e TG, ad esempio, nonché una parte delle cerchie interessate (p. es. CARITAS, CCCIG, CPIH, economiesuisse, FER, FIMM, FMH, H+, HandelSchweiz, hkbb, ACES, IHZ, kaufmännischer Verband, Rete svizzera diritti del bambino, CSIAS, CRS, OSAR, Unia, AES, FSCI, Spitex, CRS, feps, UNHCR).

Il rigetto è stato motivato con diversi argomenti, che sono di seguito esposti.

Una restrizione numerica al ricongiungimento familiare viola la Costituzione federale (art. 14 Cost.) e il diritto internazionale (soprattutto la Convenzione sui diritti del fanciullo; CEDU). Inoltre, il rapporto esplicativo precisa già che per quanto concerne il ricongiungimento familiare il margine di manovra è molto ristretto. Se tuttavia, come annunciato, i tetti massimi per il ricongiungimento familiare dovessero sempre essere adeguati per non violare la Costituzione o il diritto internazionale, sarebbero superflui, visto che non avrebbero più alcun effetto regolatore.

Alcuni partecipanti ritengono che la proposta violi l'articolo 121a Cost. secondo cui l'attuazione deve essere orientata agli interessi globali dell'economia nazionale. Molti lavoratori qualificati di cui la Svizzera avrebbe urgentemente bisogno lavorerebbero in Svizzera soltanto se accompagnati dalla loro famiglia.

Il PLR fa notare che l'articolo 121a capoverso 2 Cost. prevede semplicemente una disposizione potestativa in materia di limitazione del ricongiungimento familiare e che quindi si può rinunciare ai tetti massimi. Inoltre non si può negare il soggiorno ai familiari stranieri di cittadini svizzeri contestando loro l'esaurimento dei tetti massimi.

L'immigrazione dev'essere regolata da condizioni materiali e condizioni generali. Nel caso di cittadini di Stati terzi, occorre puntare in misura maggiore sulla stipula di accordi d'integrazione come condizione per il rilascio di un permesso di soggiorno (art. 54 cpv. 1 LStr).

OSAR e FSCI osservano che l'avamprogetto del Consiglio federale, pur non prevedendo una modifica dell'articolo 51 della LAsi (Asilo accordato a famiglie), prevede una limitazione del ricongiungimento familiare per i rifugiati riconosciuti titolari di un permesso di soggiorno, violando così lo stesso articolo 51 LAsi.

UDC e SZ chiedono di non riconoscere il diritto al ricongiungimento familiare alle persone con un *permesso di breve durata*. Secondo l'UDC, i familiari di dimoranti temporanei vanno ammessi unicamente se hanno un contratto di lavoro o se dispongono di mezzi finanziari sufficienti. Potrebbero per contro essere privilegiati a livello di ordinanza per quanto riguarda l'attribuzione dei contingenti. Per quanto concerne gli altri beneficiari del ricongiungimento familiare, occorrerebbe esigere una prova del fatto che la cura dei figli che verranno in Svizzera è garantita o finanziata autonomamente. Inoltre, i tetti massimi previsti per il ricongiungimento dovrebbero già applicarsi ai soggiorni superiori ai quattro mesi (anziché un anno).

Oltre all'esclusione dal ricongiungimento familiare per i dimoranti temporanei, SZ propone anche una generale limitazione del ricongiungimento familiare ai coniugi e ai figli minorenni, sostenendo che il ricongiungimento familiare rappresenta un onere molto importante per i Cantoni e i Comuni nei settori della formazione, dell'aiuto sociale e dell'integrazione professionale. Secondo USPV, il ricongiungimento familiare va concesso soltanto se il richiedente dispone di un alloggio conforme ai bisogni di tutta la famiglia e senza il diritto a percepire prestazioni dell'aiuto sociale.

Alcuni Cantoni chiedono come procedere nel caso in cui il ricongiungimento familiare non può essere accordato agli aventi diritto perché i contingenti sono esauriti. AG fa notare che i tetti massimi in questo ambito potrebbero contraddire l'obiettivo dell'integrazione rapida dei minori. TG teme che, a determinate condizioni, le domande di ricongiungimento familiare debbano essere trattate più volte quando bisogna attendere la successiva liberazione dei contingenti. Inoltre ritiene necessario chiarire se durante questo periodo lo straniero possa soggiornare o entrare in Svizzera (art. 17 cpv. 2 LStr) e disciplinare la questione a livello di legge, soprattutto nel caso del ricongiungimento della famiglia di un cittadino svizzero.

Accolgono favorevolmente i tetti massimi per il *ricongiungimento familiare degli stranieri ammessi provvisoriamente* (art. 85 cpv. 7 lett. d AP-LStr) la maggior parte dei Cantoni (compresi CdC, N-RK, CGSO), PPD, PLR, pvl, MCG e la maggioranza delle cerchie interessate (p. es. GastroSuisse, swissstaffing, USPV, ASEH, FMH, NOMES, EPS, CPS, SOS, FSAG, SV-2, Funivie Svizzere, USC-1, SSIC, UCS, usam, ACS, Travail.Suisse, VKM).

L'UDC chiede tetti massimi per le ammissioni provvisorie superiori a quattro mesi (avamprogetto: superiori a un anno).

PBD, I Verdi, PSS e SO sono contrari alla proposta, come pure una piccola minoranza delle cerchie interessate (p. es. AEPR, CSP, economiesuisse, CFM, FIMM, HandelSchweiz, ACES, GUDC, feps, OSAR, SFR, Sosf, Associazione dirittifondamentali.ch, FSA-1, feps, OSAR, USS, CSIAS, CRS, Unia, AES, FSCI).

UNHCR esprime riserve in merito alla proposta, ma apprezza che il rapporto esplicativo sottolinei che il rispetto del diritto internazionale sarà garantito in ogni caso. Chiede inoltre una precisazione a livello di legge che consenta, se del caso, di superare i tetti massimi per un breve periodo, ritenendo che un eventuale esaurimento non debba pregiudicare il diritto al rispetto della vita familiare.

USC-1, ASF e USPV, ad esempio, chiedono che l'eventuale necessario aumento dei tetti massimi nel settore dell'asilo o in virtù di impegni internazionali non avvenga a scapito dei contingenti per i lavoratori.

Accolgono favorevolmente i tetti massimi proposti per i permessi di soggiorno degli affiliati in vista d'adozione (art. 48 cpv. 1^{bis} AP-LStr) CdC, N-RK e CGSO, ad esempio, i Cantoni (eccetto TG), PPD, pvl, MCG e UDC, nonché la maggioranza delle cerchie interessate (GastroSuisse, USC-1, ASF, swissstaffing, USPV, AITI, Impiegati Svizzera, ASEH, OSE, Consiglio dei PF, FMH, ACES, hotelleriesuisse, kaufmännischer Verband, EPS, CPS, SOS, FSAG, FSA-2, Funivie Svizzere, SSIC, UCS, usam, ACS, USM, FNS, Spitex, Swissmem, SWISS REHA, swissuniversities, Travail.Suisse, UNHCR, usic, ucs, VAKA, VKM).

Respingono invece la proposta PBD, PLR, I Verdi e PSS, ad esempio, e molte altre cerchie interessate (p. es. AEPR, CCIG, CSME, economiesuisse, FER, hkbb, HandelSchweiz, Interpharma, GUDC, Rete svizzera diritti del bambino [chiaramente contraria, adduce argomenti analoghi a quelli per il ricongiungimento familiare in senso stretto], Operation Libero, FSA-1, feps, OSAR, USS, CSIAS, CRS, Unia, AES, ZHK).

I motivi adottati sono sostanzialmente identici a quelli per il ricongiungimento familiare (cfr. sopra).