



Rapporto esplicativo

**concernente il controprogetto diretto del Consiglio federale
all'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo
alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione»**

1° febbraio 2017

Compendio

Il 27 ottobre 2015 è stata depositata l'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» che chiede di abrogare gli articoli 121a e 197 numero 11 della Costituzione federale (Cost.), accettati dal Popolo e dai Cantoni nella votazione del 9 febbraio 2014.

Secondo i suoi promotori, l'iniziativa popolare serve soprattutto a salvaguardare gli accordi bilaterali con l'Unione europea (UE), qualora questi dovessero essere pregiudicati dall'attuazione dell'articolo 121a Cost. I promotori ritengono che in tal caso il Popolo e i Cantoni debbano poter decidere in merito alla prosecuzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) e quindi degli accordi bilaterali con l'UE. Oltre che per ragioni economiche, secondo i promotori i rapporti bilaterali con l'UE devono essere preservati anche per salvaguardare la ricerca e l'approvvigionamento sanitario in Svizzera nonché per ragioni culturali.

Anche il Consiglio federale è del parere che la Svizzera abbia bisogno di rapporti buoni e stabili con l'UE e che quindi gli accordi bilaterali vadano preservati. Propone tuttavia di respingere l'iniziativa poiché, nonostante l'attuale diminuzione dell'immigrazione netta, non intende mettere in questione l'incarico di regolare l'immigrazione. In particolare, il Consiglio federale è a favore, anche in futuro, di uno sfruttamento e una promozione maggiori del potenziale di lavoratori già residenti in Svizzera.

Il 16 dicembre 2016 le Camere federali hanno adottato la legge d'attuazione dell'articolo 121a Cost. Tale legge è attuabile conformemente all'ALC, ma non mette interamente in atto l'articolo costituzionale sull'immigrazione. Il Consiglio federale ritiene che la Costituzione federale debba rispecchiare la decisione del Parlamento di tenere conto degli accordi bilaterali nel regolare l'immigrazione dai Paesi dell'UE e che il Popolo e i Cantoni debbano pronunciarsi in merito.

Il Consiglio federale propone pertanto due varianti per un controprogetto diretto all'iniziativa, in modo da favorire un'ampia discussione. Entrambe le varianti prevedono di mantenere l'incarico costituzionale di regolare l'immigrazione e preservano gli accordi bilaterali.

La prima variante del controprogetto sostituisce l'articolo 121a capoverso 4 con una disposizione secondo cui nel regolare l'immigrazione occorre tenere conto dei trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa. Ne fanno ad esempio parte gli accordi sulla libera circolazione con l'UE e l'AELE, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) nonché le convenzioni dell'ONU quali la Convenzione sullo statuto dei rifugiati. La variante tiene conto della decisione delle Camere federali di attuare l'articolo 121a Cost. in modo compatibile con l'ALC e del fatto che il Popolo ha più volte confermato alle urne la via bilaterale. Infine, la variante prevede di abrogare la disposizione transitoria dell'articolo 121a Cost. (art. 197 n. 11 Cost.).

Anche la seconda variante prevede di abrogare la disposizione transitoria dell'articolo 121a Cost. (art. 197 n. 11 Cost.), ma non modifica l'articolo 121a Cost. Limitandosi ad abrogare la disposizione transitoria, la variante mantiene

l'incarico per il legislatore di intraprendere ulteriori passi volti ad attuare l'articolo 121a Cost., qualora la situazione inerente all'ALC dovesse cambiare.

La procedura di consultazione sul controprogetto diretto si svolge dal 1° febbraio al 1° marzo 2017. Il 27 aprile 2017 il Consiglio federale adotterà il relativo messaggio (termine secondo l'art. 97 cpv. 2 LParl).

1 Situazione iniziale

L'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» è stata depositata in forma di progetto elaborato il 27 ottobre 2015 con 108 640 firme valide. Chiede di abrogare gli articoli 121a e 197 numero 11 Cost., accettati dal Popolo e dai Cantoni nella votazione del 9 febbraio 2014.

In una decisione di principio, il 26 ottobre 2016 il Consiglio federale ha deciso di raccomandare di respingere l'iniziativa e di opporle un controprogetto diretto. Ha osservato che per definire il contenuto del controprogetto avrebbe atteso la decisione del Parlamento sull'attuazione dell'articolo costituzionale sull'immigrazione (art. 121a Cost.). Il 16 dicembre 2016 l'Assemblea federale ha adottato la modifica della legge sugli stranieri volta ad attuare l'articolo 121a Cost.¹. Il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha quindi deciso di porre in consultazione due varianti per un controprogetto diretto, in modo da favorire un'ampia discussione.

Dopo l'accettazione del nuovo articolo costituzionale sull'immigrazione sono state adottate misure per promuovere il potenziale di forza lavoro a disposizione in Svizzera, ad esempio nell'ambito dell'iniziativa sul personale qualificato e mediante l'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente. Sono stati inoltre inaspriti i provvedimenti tesi a impedire gli abusi nell'ambito dell'ALC.

Il presente rapporto esplicativo valuta l'iniziativa popolare e illustra le due varianti del controprogetto diretto.

2 Contesto e contenuto dell'iniziativa

2.1 Aspetti formali e validità

2.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale² è modificata come segue:

Art. 121a e 197 n. 11

Abrogati

2.1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» è stata oggetto di un esame preliminare da parte della

¹ FF 2016 7955

² RS 101

Cancelleria federale il 18 novembre 2014³ ed è stata depositata il 27 ottobre 2015 con il numero necessario di firme. Con decisione dell'11 novembre 2015 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 108 640 firme valide⁴. Il Consiglio federale le oppone un controprogetto diretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale entro il 27 aprile 2017 un disegno di controprogetto accompagnato dal messaggio. L'Assemblea federale dovrà decidere in merito all'iniziativa popolare entro il 27 aprile 2018. Tale termine può essere prorogato di un anno se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa (art. 100 e 105 cpv. 1 LParl).

2.1.3 Validità

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

- a. è formulata sotto forma di progetto elaborato (abrogazione di due articoli costituzionali) e soddisfa le esigenze della forma;
- b. tra i singoli elementi che la compongono esiste un nesso materiale e pertanto l'iniziativa soddisfa le esigenze dell'unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale.

3 Genesi dell'iniziativa

3.1 Accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni dell'iniziativa popolare federale «Contro l'immigrazione di massa»

Il 9 febbraio 2014 il Popolo e i Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»⁶. Nella Costituzione federale sono state pertanto introdotte le disposizioni degli articoli 121a e 197 numero 11. Tali disposizioni costituzionali chiedono una fondamentale reimpostazione della politica svizzera in materia d'immigrazione e l'adeguamento dei trattati internazionali contrari all'articolo 121a Cost.

Le disposizioni costituzionali non si pronunciano tuttavia in merito alle conseguenze di un eventuale mancato adeguamento dei trattati internazionali entro il termine previsto. In particolare, non chiedono la denuncia di tali trattati.

³ FF 2014 7793

⁴ FF 2015 6833

⁵ RS 171.10

⁶ FF 2014 3511

3.1.1 Tenore delle disposizioni costituzionali

Le disposizioni costituzionali che l'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» chiede di abrogare hanno il seguente tenore:

Art. 121a Cost. *Regolazione dell'immigrazione*

¹ *La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri.*

² *Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. I tetti massimi valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.*

³ *I tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; essi devono comprendere anche i frontalieri. Criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.*

⁴ *Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.*

⁵ *La legge disciplina i particolari.*

Art. 197 n. 11 Cost. *Disposizione transitoria dell'art. 121a
(Regolazione dell'immigrazione)*

¹ *I trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.*

² *Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.*

3.1.2 Contenuto delle disposizioni costituzionali

Gli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. sanciscono in sostanza che la Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione di stranieri e la limita per mezzo di tetti massimi e contingenti.

Da questi articoli risultano i due incarichi seguenti:

1. Legislazione:

- a. occorre introdurre un nuovo sistema d'ammissione per tutti gli stranieri che immigrano in Svizzera che preveda in particolare tetti massimi e contingenti annuali. I tetti massimi e i contingenti per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali

dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri e devono comprendere anche i frontalieri. I criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma (art. 121a cpv. 1–3 Cost.);

- b. se la legislazione d'esecuzione non è entrata in vigore entro il 9 febbraio 2017 (ossia entro tre anni dall'accettazione dell'iniziativa), il Consiglio federale deve emanare provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza (art. 121a cpv. 5 e art. 197 n. 11 cpv. 2 Cost.).

2. Trattati internazionali:

- a. dopo l'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono a tali disposizioni (art. 121a cpv. 4 Cost.);
- b. i trattati internazionali che contraddicono alle disposizioni costituzionali devono essere rinegoziati e adeguati entro il 9 febbraio 2017 (art. 197 n. 11 cpv. 1 Cost.). Ne fanno parte gli accordi sulla libera circolazione delle persone con l'UE⁷ e con l'AELS⁸, nonché l'Accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein⁹.

4 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa

Gli obiettivi principali dei promotori e il contenuto dell'iniziativa si possono riassumere come segue¹⁰:

È quasi impossibile attuare l'articolo 121a Cost. senza pregiudicare seriamente gli accordi bilaterali con l'UE. Gli aventi diritto di voto si sono più volte espressi a favore di tali accordi. È quindi ora necessario che gli aventi diritto di voto decidano chiaramente tra la prosecuzione degli accordi bilaterali e l'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Durante la campagna per l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» è stato asserito che l'articolo 121a Cost. sarebbe stato compatibile con gli accordi bilaterali. Tuttavia ciò si è rivelato non corrispondere ai fatti. Dato che i sette accordi bilaterali I sono connessi tra di loro, la violazione della libera circolazione delle persone

⁷ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS **0.142.112.681**).

⁸ Allegato K della Convenzione del 4 gen. 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio, versione consolidata dell'Acc. di Vaduz del 21 giu. 2001 (Convenzione AELS; RS **0.632.31**).

⁹ Accordo quadro del 3 dic. 2008 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine (RS **0.360.514.2**).

¹⁰ Argomenti dei promotori dell'iniziativa, consultabili in tedesco sul sito www.initiative-rasa.ch > Ziele > Unsere Argumente > RASA Broschüre Okt. 2016; Warum die MEI die CH in eine Sackgasse führt, und wie wir aus ihr herauskommen.

comporterebbe la denuncia dell'ALC e automaticamente anche degli altri sei accordi (cosiddetta clausola ghigliottina ai sensi dell'art. 25 cpv. 4 ALC).

Inoltre, l'attuazione alla lettera dell'articolo 121a Cost. comporterebbe l'esclusione della Svizzera da varie cooperazioni europee, quali ad esempio Orizzonte 2020 ed Erasmus+, due progetti importanti per la ricerca e la formazione, nonché Media, un programma di fondamentale importanza per il settore audiovisivo.

Dal punto di vista economico la Svizzera è strettamente legata all'UE. Se venissero a cadere gli accordi bilaterali I, il nostro Paese risulterebbe svantaggiato sul mercato interno dell'UE. Esso sarebbe svantaggiato anche nei settori della ricerca, dell'insegnamento e della cultura, in cui la cooperazione transnazionale diventa sempre più importante.

In Svizzera vi è ad esempio penuria di personale sanitario e medico; una situazione che potrebbe in futuro inasprirsi. Anche intensificando la formazione in Svizzera, il nostro Paese deve poter fare capo a specialisti provenienti dall'estero. Questi ultimi sono tuttavia disposti a venire in Svizzera soltanto se sono benaccetti e se, in virtù dell'ALC, hanno gli stessi diritti sociali dei cittadini svizzeri. D'altronde anche molti Svizzeri traggono profitto dalla libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE e dell'AELS.

Le misure di accompagnamento contro il dumping salariale contribuiscono notevolmente a garantire il livello dei salari in Svizzera. Tali misure sono connesse per legge agli accordi bilaterali e decadrebbero in caso di denuncia di questi ultimi.

Se l'articolo 121a Cost. venisse attuato in modo da non pregiudicare gli accordi bilaterali e fosse così garantita durevolmente la certezza del diritto, secondo i promotori l'iniziativa potrebbe essere ritirata. Il Parlamento può anche proporre un controprogetto diretto al Popolo e ai Cantoni. Pure in tal caso l'iniziativa potrebbe essere ritirata, sempre che il controprogetto diretto preservi gli accordi bilaterali con l'UE.

5 Valutazione delle richieste

5.1 Stato dell'attuazione dell'articolo 121a Cost.

5.1.1 Situazione iniziale

Dagli articoli 121a e 197 numero 11 Cost., accettati nella votazione del 9 febbraio 2014, risultano due incarichi: primo, l'adeguamento della legge del 16 dicembre 2005¹¹ sugli stranieri (LStr) e, secondo, la conduzione di trattative per l'adeguamento dei trattati internazionali contrari alle nuove disposizioni costituzionali.

¹¹ RS 142.20

5.1.2

Adeguamento della legge sugli stranieri

Il 4 marzo 2016 Consiglio federale ha adottato il messaggio sull'attuazione dell'articolo 121a Cost.¹² Il disegno di legge prevedeva una clausola di salvaguardia unilaterale che, qualora non fosse stato possibile raggiungere in tempo un accordo sull'adeguamento dell'ALC, avrebbe consentito l'introduzione di tetti massimi e contingenti per i cittadini di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS. Questa soluzione avrebbe permesso di attuare la disposizione costituzionale, ma l'applicazione della clausola di salvaguardia unilaterale sarebbe stata contraria alle condizioni di ammissione previste dall'ALC e dalla Convenzione AELS, con la conseguente incertezza giuridica.

Il 16 dicembre 2016 l'Assemblea federale ha adottato una modifica della legge sugli stranieri tesa ad attuare l'articolo 121a Cost. (termine di referendum 7 aprile 2017¹³). Tale modifica non corrisponde al disegno di legge del Consiglio federale poiché rinuncia in particolare a tetti massimi e contingenti per l'ammissione di persone provenienti dagli Stati dell'UE e dell'AELS.

La normativa decisa dalle Camere federali comprende in particolare una serie di misure per le persone in cerca d'impiego e ha il seguente tenore:

Art. 21a Misure riguardanti le persone in cerca d'impiego¹⁴

¹ *Il Consiglio federale adotta misure per sfruttare integralmente il potenziale della forza lavoro indigena. Consulta previamente i Cantoni e le parti sociali.*

² *Se in determinati gruppi professionali, settori di attività o regioni economiche si registra un tasso di disoccupazione superiore alla media, vanno adottate misure temporanee per favorire le persone in cerca d'impiego registrate presso il servizio pubblico di collocamento. Le misure possono essere circoscritte a singole regioni economiche.*

³ *Nei gruppi professionali, nei settori di attività o nelle regioni economiche con un tasso di disoccupazione superiore alla media, i datori di lavoro annunciano al servizio pubblico di collocamento i posti di lavoro vacanti. L'accesso alle informazioni riguardanti i posti annunciati è riservato, per un periodo di tempo limitato, alle persone che sono registrate presso il servizio pubblico di collocamento in Svizzera.*

⁴ *Il servizio pubblico di collocamento trasmette al datore di lavoro, entro breve termine, i dossier delle persone in cerca d'impiego che sono registrate e che ritiene adeguate. Il datore di lavoro invita i candidati che corrispondono al profilo richiesto a un colloquio di assunzione o a un test di attitudine professionale. I risultati sono comunicati al servizio pubblico di collocamento.*

⁵ *I posti di lavoro vacanti di cui al capoverso 3 che vengono occupati da persone in cerca d'impiego registrate presso il servizio pubblico di collocamento non devono essere annunciati al servizio pubblico di collocamento.*

¹² FF 2016 2621

¹³ FF 2016 7955

¹⁴ FF 2016 7955

⁶ Il Consiglio federale può prevedere altre eccezioni all'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti di cui al capoverso 3, in particolare per tenere conto della specifica situazione di aziende familiari o nel caso di persone che hanno già lavorato per lo stesso datore di lavoro; prima di emanare le disposizioni d'esecuzione consulta i Cantoni e le parti sociali. Periodicamente stila inoltre elenchi dei gruppi professionali e dei settori di attività con un tasso di disoccupazione superiore alla media nei quali vige l'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti.

⁷ Se le condizioni di cui al capoverso 2 sono soddisfatte, il Cantone può chiedere al Consiglio federale l'introduzione dell'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti.

⁸ Se le misure di cui ai capoversi 1–5 non producono gli effetti auspicati o emergono nuovi problemi, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale misure addizionali, dopo aver consultato i Cantoni e le parti sociali. In caso di problemi gravi, in particolare legati ai frontalieri, il Cantone può chiedere al Consiglio federale di adottare ulteriori misure.

La normativa può essere attuata in modo compatibile con l'ALC e la Convenzione AELS, il che corrisponde anche alla volontà dichiarata del legislatore. Ristabilisce quindi la certezza giuridica nei rapporti con l'UE e gli Stati membri dell'AELS. Ma, poiché rinuncia a tetti massimi e contingenti per i cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS, non attua integralmente l'articolo 121a Cost.

Oltre alle misure a favore delle persone in cerca d'impiego, la modifica di legge prevede anche miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione (soprattutto scadenza del diritto di soggiorno in caso di disoccupazione involontaria) e regole relative allo scambio, tra le autorità svizzere, di dati concernenti il versamento di prestazioni complementari (cfr. art. 61a e 97 cpv. 3 lett. f e cpv. 4 P-LStr).

Al fine di promuovere il potenziale di forza lavoro presente in Svizzera, un'altra modifica della legge sugli stranieri (Integrazione; 13.030)¹⁵, anch'essa decisa dalle Camere federali il 16 dicembre 2016, prevede agevolazioni per l'attività lucrativa delle persone cui la Svizzera ha accordato asilo o che sono state ammesse provvisoriamente come rifugiati (abolizione del contributo speciale sul reddito e sostituzione dell'obbligo d'autorizzazione con una semplice procedura di notifica). Anche queste misure servono ad attuare l'articolo 121a Cost.

5.1.3 Adeguamento dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Secondo la Costituzione federale, i trattati internazionali contrari all'articolo 121a Cost. devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo, ossia entro il 9 febbraio 2017 (art. 197 n. 11 cpv. 1 Cost.). Le disposizioni costituzionali non si pronunciano tuttavia in merito alle conseguenze di un eventuale

¹⁵ FF 2016 7937

mancato adeguamento dei trattati internazionali entro il termine previsto. In particolare, le disposizioni non chiedono la denuncia dei trattati internazionali contrari.

Ai fini di un eventuale adeguamento dell'ALC, il 20 giugno 2014 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di presentare, in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), la rispettiva richiesta all'UE. La richiesta è stata inoltrata con lettera del 4 luglio 2014 della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) al capo della delegazione UE nel Comitato misto dell'ALC. Il 24 luglio 2014, in una risposta al presidente della Confederazione concordata con gli Stati membri dell'UE, la signora Catherine Ashton, all'epoca commissario UE per gli affari esteri, ha comunicato alla Svizzera che i negoziati finalizzati all'introduzione di tetti massimi e contingenti come pure della priorità dei lavoratori residenti sono contrari al principio della libera circolazione e che pertanto l'UE non poteva accogliere la richiesta della Svizzera. L'11 febbraio 2015 il Consiglio federale ha ciononostante adottato un mandato negoziale con l'obiettivo di attuare la regolazione dell'immigrazione in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera, prevista dall'articolo 121a Cost., e di proseguire nel contempo la via bilaterale.

Il 2 febbraio 2015 il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e l'allora presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga hanno convenuto sulla necessità di procedere a consultazioni tese a trovare una soluzione praticabile per ambo le parti, che permettesse sia di attuare il mandato costituzionale dell'articolo 121a Cost. sia di proseguire la via bilaterale. Le parti hanno concordato di voler raggiungere una soluzione consensuale basata su un'interpretazione comune della clausola di salvaguardia vigente (art. 14 par. 2 ALC). Tale soluzione avrebbe dovuto conciliare le esigenze dell'ALC e quelle della Costituzione federale. Da febbraio 2015 a settembre 2016, tra l'UE e la Svizzera si sono svolte 15 tornate di consultazione. Dopo l'esito della votazione sull'uscita della Gran Bretagna dall'Europa (Brexit), è risultato chiaro che in un prossimo futuro le trattative con l'UE su un adeguamento dell'ALC sono probabilmente votate all'insuccesso.

5.2 Valutazione dell'iniziativa

Il Consiglio federale condivide l'obiettivo dell'iniziativa di mantenere l'ALC e gli accordi bilaterali con l'UE. Essi sono di fondamentale importanza per l'economia svizzera. Il Popolo svizzero ha inoltre più volte confermato la via bilaterale¹⁶.

A causa della cosiddetta clausola ghigliottina (art. 25 cpv. 4 ALC), in caso di denuncia dell'ALC tutti gli accordi bilaterali I contemplati da questa clausola cessano automaticamente di applicarsi dopo sei mesi dal ricevimento della notifica della denuncia. Insieme all'ALC cesserebbero quindi di essere applicati anche gli accordi sugli appalti pubblici, sugli ostacoli tecnici al commercio, sull'agricoltura, sul trasporto aereo e sui trasporti terrestri. Inoltre, in caso di denuncia dell'ALC, verrebbe a cadere anche l'accordo sull'associazione della Svizzera al programma quadro di ricerca Orizzonte 2020.

Oltre agli accordi direttamente contemplati dalla «clausola ghigliottina» vi è la possibilità che l'UE metta in questione anche altri accordi con la Svizzera che ritiene connessi all'ALC, ad esempio gli accordi di associazione a Schengen e Dublino (AAS e AAD). Pur non essendo legati formalmente all'ALC (nessuna «clausola ghigliottina»), l'esistenza di un accordo sulla libera circolazione tra la Svizzera e l'UE aveva costituito per l'UE la base per l'associazione della Svizzera all'*acquis* di Schengen. A causa dello stretto legame tra l'AAS e l'AAD, la denuncia del primo porterebbe anche alla denuncia del secondo (art. 14 DAA).

Anche se è al momento difficile valutare in modo preciso le ripercussioni della denuncia dell'ALC e della cessazione automatica degli accordi bilaterali I come pure di eventuali altri accordi tra la Svizzera e l'UE, le conseguenze per l'economia svizzera potrebbero essere gravi. Per un'economia piccola e aperta come quella Svizzera l'accesso ai mercati stranieri è di vitale importanza. Circa il 60 per cento delle esportazioni svizzere è destinato all'UE, mentre l'80 per cento delle importazioni proviene dall'UE. Grazie agli accordi bilaterali, la Svizzera ha ampiamente accesso al mercato interno dell'UE con i suoi 500 milioni di consumatori. L'UE e i suoi 28 Stati membri sono di gran lunga i partner commerciali più importanti per la Svizzera¹⁷.

¹⁶ 21 mag. 2000, accettazione del decreto federale dell'8 ott. 1999 che approva gli accordi settoriali fra la Confederazione Svizzera da una parte e la Comunità europea nonché eventualmente i suoi Stati membri o la Comunità europea dell'energia atomica dall'altra;
5 giu. 2005, accettazione del decreto federale del 17 dic. 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino;
25 set. 2005, accettazione del decreto federale del 17 dic. 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero, mediante revisione delle misure collaterali, il Protocollo concluso con la Comunità europea e i suoi Stati membri relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri della Comunità europea;
26 nov. 2006, accettazione della legge federale del 24 mar. 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est;
08 feb. 2009, accettazione del decreto federale del 13 giu. 2006 che approva il rinnovo dell'Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea ed i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone e approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo relativo all'estensione alla Bulgaria e alla Romania dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

¹⁷ FF 2013 275, Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»; n. 4.2.1, 4.2.2 e 4.3.1.

L'ALC prevede che in caso di denuncia, i diritti acquisiti dai privati restino immutati e che le parti contraenti decidano di comune accordo sul seguito da dare ai diritti in fase di acquisizione (art. 23 ALC). Questa disposizione dovrebbe essere messa in atto per mezzo di negoziati con l'UE.

L'abrogazione degli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. da parte del Popolo e dei Cantoni permetterebbe di eliminare il conflitto tra la Costituzione federale e l'ALC. Nel contempo verrebbe a cadere anche l'incarico, conferito dal Popolo e dai Cantoni, di regolare e limitare l'immigrazione. Anche se dall'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa», l'immigrazione è nettamente diminuita – 81 084 persone nel 2013, 78 902 nel 2014, 71 468 nel 2015 e 60 262 nel 2016¹⁸ –, il Consiglio federale ritiene che sia necessario continuare a regolarla e limitarla per mezzo di provvedimenti appropriati, come ad esempio quelli previsti dall'attuazione dell'articolo 121a Cost. decisa dalle Camere federali. L'abrogazione totale dell'articolo 121a sarebbe contraria a tale obiettivo. Anche per motivi di rispetto della democrazia il Consiglio federale è contrario a revocare la decisione del Popolo e dei Cantoni del 9 febbraio 2014.

La decisione dell'Assemblea federale del 16 dicembre 2016 relativa all'attuazione dell'articolo 121a Cost. tiene inoltre conto della richiesta principale dell'iniziativa. Le modifiche di legge sono infatti attuabili in modo tale da rispettare gli accordi sulla libera circolazione delle persone.

Per questi motivi, il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

5.3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'accettazione dell'iniziativa eliminerebbe i costi legati all'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Il Consiglio federale presume che in caso di respingimento dell'iniziativa ci si possa in linea di massima attenere all'attuazione decisa dall'Assemblea federale, sempre che non sia respinta in un eventuale referendum. Una stima dei costi che ne risultano sarà possibile soltanto una volta pronte le disposizioni d'esecuzione.

5.4 Rinuncia a un controprogetto indiretto

Il 16 dicembre 2016 l'Assemblea federale ha approvato una modifica della legge sugli stranieri tesa ad attuare l'articolo 121a Cost. Non è quindi necessario che il Consiglio federale presenti un controprogetto indiretto in una legge.

¹⁸ Statistica degli stranieri SEM, reperibile sul sito www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Fatti & cifre > Statistica degli stranieri.

5.5 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'iniziativa non contiene disposizioni che potrebbero pregiudicare gli attuali impegni internazionali della Svizzera.

6 **Conclusioni**

Per i motivi illustrati il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

7 **Controprogetto diretto**

7.1 **Situazione iniziale**

La modifica della legge sugli stranieri tesa ad attuare l'articolo 121a Cost., decisa dall'Assemblea federale il 16 dicembre 2016, è compatibile con l'ALC e la Convenzione AELS, ma non attua integralmente l'articolo costituzionale. Secondo il Consiglio federale, la Costituzione federale dovrebbe rispecchiare la decisione del Parlamento di tenere conto degli accordi bilaterali nel regolare l'immigrazione di persone provenienti dagli Stati dell'UE o dell'AELS. A tal fine propone un controprogetto diretto.

Per favorire un'ampia discussione, il Consiglio federale presenta due varianti per un controprogetto diretto. Entrambe tengono conto dell'incarico costituzionale di regolare l'immigrazione.

7.2 **Variante 1**

7.2.1 **Tenore**

La variante 1 della modifica costituzionale proposta dal Consiglio federale ha il seguente tenore:

Art. 121a Cost. Regolazione dell'immigrazione

⁴ Nel regolare l'immigrazione si tiene conto dei trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa.

⁵ *Abrogato*

*Art. 197 n. 11 Cost. Disposizione transitoria dell'art. 121a
(Regolazione dell'immigrazione)*

Abrogato

7.2.2

Commento alla variante 1

Adeguamento dell'articolo 121a capoverso 4 Cost.

Mantenendo invariati i capoversi 1-3 e riformulando il capoverso 4, da una parte è mantenuto l'incarico di regolare autonomamente l'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti (art. 121a cpv. 1-3 Cost.) e, dall'altra, si sancisce che nella regolazione occorre tenere conto dei trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa. Di tali trattati fanno parte, in particolare, gli accordi sulla libera circolazione con l'UE e l'AELE, l'Accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nonché le convenzioni dell'ONU quali la Convenzione sullo statuto dei rifugiati.

Il tenore attuale del capoverso 4, secondo cui non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a Cost., è sostituito dalla suddetta riformulazione. Con questa nuova disposizione, secondo cui nel regolare l'immigrazione si tiene conto dei trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa, la Costituzione federale rispecchierebbe l'attuazione dell'articolo 121a conforme all'ALC decisa dall'Assemblea federale. Questa variante tiene inoltre conto del fatto che alle urne il Popolo ha più volte confermato la via bilaterale.

Infine, la variante 1 costituisce una base per salvaguardare e sviluppare trattati internazionali nel settore della regolazione dell'immigrazione di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa.

Abrogazione dell'articolo 121a capoverso 5 Cost.

Secondo il vigente articolo 121a Cost. capoverso 5, la legge disciplina i particolari dell'attuazione. Ciò vale tuttavia per tutte le disposizioni costituzionali non direttamente applicabili. Dato che il legislatore è tenuto a emanare le disposizioni d'esecuzione anche in assenza di un incarico esplicito nel testo costituzionale, il capoverso 5 non ha un valore a sé stante e può pertanto essere abrogato.

Abrogazione dell'articolo 197 numero 11 Cost.

L'articolo 197 numero 11 è la disposizione transitoria dell'articolo 121a Cost. Grazie all'attuazione conforme all'ALC decisa dall'Assemblea federale e alla riserva dell'articolo 121a capoverso 4 Cost. prevista dalla variante 1, decade l'obbligo di rinegoziare e adeguare i trattati internazionali contrari all'articolo sulla regolazione dell'immigrazione (cpv. 1).

Secondo il capoverso 2, se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a Cost. non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo, il Consiglio federale deve emanare provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza. Questo termine va abrogato poiché la legislazione d'attuazione è già stata emanata, su riserva di un eventuale referendum, e al momento si stanno elaborando le pertinenti disposizioni d'esecuzione.

L'articolo 197 numero 11 va abrogato in concomitanza con la modifica dell'articolo 121a capoverso 4 Cost.

7.3 Variante 2

7.3.1 Tenore

La variante 2 della modifica costituzionale proposta dal Consiglio federale ha il seguente tenore:

Art. 197 n. 11 Cost.	<i>Disposizione transitoria dell'art. 121a (Regolazione dell'immigrazione)</i>
<i>Abrogato</i>	

7.3.2 Commento alla variante 2

La seconda variante prevede soltanto l'abrogazione della disposizione transitoria dell'articolo 121a Cost. (art. 197 n. 11 Cost.) e lascia invariato l'articolo stesso. Propone pertanto di rinunciare ai termini per l'attuazione, pur mantenendo invariato l'incarico di intraprendere ulteriori passi d'attuazione dell'articolo 121a Cost. qualora la situazione inerente all'ALC dovesse cambiare. Questa variante non mette in questione l'attuazione dell'articolo 121a decisa dall'Assemblea federale.

7.4 Valutazione delle varianti

Sia nella procedura di consultazione sull'attuazione dell'articolo 121a Cost. che nel dibattito parlamentare è emerso che la salvaguardia degli accordi bilaterali con l'UE è una richiesta espressa da più parti. Pertanto entrambe le varianti mirano a preservare gli accordi bilaterali con l'UE e l'AELS, pur mantenendo nel contempo l'incarico di regolare l'immigrazione (art. 121a cpv. 1 Cost.).

Secondo la variante 1, nel regolare l'immigrazione occorre tenere conto dei trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa. Non è pertanto più necessario adeguare l'ALC.

Per contro, la variante 2 prevede l'incarico di intraprendere, per quanto possibile, ulteriori passi tesi ad attuare l'articolo 121a Cost. Ciò presuppone tuttavia che vi sia la possibilità di adeguare l'ALC. Visti i contatti e le consultazioni avvenuti finora, è improbabile che in un prossimo futuro siano possibili rinegoziazioni formali con l'UE. Fintanto che l'ALC non sarà adeguato, la variante 2 quindi non elimina il conflitto tra la Costituzione, l'attuazione da parte del Parlamento e l'ALC. Inoltre, con questa variante non potranno essere in futuro conclusi trattati internazionali contrari all'articolo costituzionale sull'immigrazione (art. 121a Abs. 4 Cost.). Quindi, nel caso di una futura estensione dell'UE, occorrerebbe esaminare se il pertinente protocollo di estensione sia compatibile con le disposizioni di cui all'articolo 121a capoversi 1–3 Cost.

Se nella votazione il Popolo e i Cantoni respingeranno sia l'iniziativa sia, a prescindere dalla variante proposta, il controprogetto diretto, continuerà a non esservi un

incarico esplicito di denunciare l'ALC. Contrariamente all'iniziativa Ecopop¹⁹, respinta in votazione, né l'articolo 121a Cost. né la relativa disposizione transitoria nell'articolo 197 Cost. contengono una norma che imponga di denunciare l'ALC. Una chiara decisione del Popolo e dei Cantoni di denunciare l'ALC potrebbe eventualmente essere presa in seguito a un'iniziativa popolare che chiede esplicitamente tale denuncia.

Il rifiuto del controprogetto diretto comporterebbe tuttavia la rinuncia ad adeguare il tenore della Costituzione federale. Con la modifica di legge decisa dalla Camere federali il 16 dicembre 2016 l'articolo sull'immigrazione verrebbe attuato solo parzialmente (cfr. n. 5.1.2).

7.5 Rapporto con altre disposizioni costituzionali

L'articolo 121 capoverso 1 Cost. sancisce in generale che la legislazione sugli stranieri e sull'asilo compete alla Confederazione. I capoversi 2-6 di detto articolo contengono disposizioni sull'espulsione di stranieri. A complemento dell'articolo 121, l'articolo 121a Cost. sancisce i principi della regolazione dell'immigrazione. La considerazione dei trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa, proposta dalla variante 1 del controprogetto diretto, si applica esplicitamente alla regolazione dell'immigrazione.

Secondo l'articolo 25 Cost. i rifugiati non possono essere rinvii né estradati in uno Stato in cui sono perseguitati (cpv. 2). Inoltre nessuno può essere rinvio in uno Stato in cui rischia la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano (cpv. 3). Le varianti proposte non tangono la portata di queste disposizioni.

L'articolo 54 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza per gli affari esteri (cpv. 1) e ne fissa i principi (cpv. 2). Entrambe le varianti del controprogetto tengono conto di questi principi della politica estera.

7.6 Ripercussioni del controprogetto diretto

7.6.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il rapporto del 26 maggio 2014 sulle ripercussioni delle nuove disposizioni costituzionali (art. 121a e art. 197 n. 9 [ora n. 11]) sugli impegni internazionali della Svizzera²⁰ constata che gli accordi sulla libera circolazione con l'UE e l'AELS, come pure l'Accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein, non sono compatibili con il tenore dell'articolo 121a Cost. Ciò corrisponde anche alle spiegazioni del Consiglio

¹⁹ Iniziativa popolare federale «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita». Messaggio del Consiglio federale del 23 ott. 2013 (FF **2013** 7455).

²⁰ «Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmung Artikel 121a und Artikel 197 Ziffer 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz», disponibile soltanto in tedesco e reperibile sul sito: www.sem.admin.ch > Entrata & Soggiorno > Libera circolazione delle persone Svizzera – UE/AELS > Attuazione dell'articolo costituzionale sull'immigrazione > Info complementari > Documenti > Documenti complementari.

federale nel messaggio del 7 dicembre 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» (n. 4.4.2)²¹. L'Assemblea federale ha tuttavia deciso di attuare l'articolo 121a Cost. in modo conforme agli impegni internazionali. Le due varianti del Consiglio federale intendono fare in modo che la Costituzione federale rispecchi questa decisione. La variante 1 è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, mentre la variante 2 non risolve il conflitto tra l'articolo 121a Cost. e l'ALC (cfr. n. 7.4).

7.6.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

In caso di accettazione di una delle due varianti ci si può attenere in linea di massima alle modifiche della legge sugli stranieri tese ad attuare l'articolo 121a Cost., decise dall'Assemblea federale. Per le relative ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale si veda il numero 5.3.

²¹ FF 2013 275