



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Segreteria di Stato della migrazione SEM

**Controprogetto diretto
all'iniziativa popolare
«Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla
reintroduzione di contingenti»**

Rapporto sui risultati della consultazione

dal 1° febbraio al 1° marzo

Aprile 2017

Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Pareri pervenuti e abbreviazioni.....	3
1.2	Procedura di consultazione e contenuto del controprogetto diretto	4
2	Riassunto.....	5
3	Osservazioni generali	5
4	Pareri in merito alla variante 1	7
5	Pareri in merito alla variante 2	9
6	Proposta di nuove varianti	10
7	Parere in merito all'iniziativa RASA.....	16
8	Rinuncia a un parere.....	16

1 Situazione iniziale

1.1 Pareri pervenuti e abbreviazioni

Cantoni e CdC (22)	
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
AG	Governo del Cantone di Argovia
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
GR	Governo del Cantone dei Grigioni
JU	Governo del Canton Giura
NE	Governo del Cantone di Neuchâtel
NW	Governo del Cantone di Nidwaldo
OW	Governo del Cantone di Obwaldo
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 della Repubblica e Cantone 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
Partiti dell'Assemblea federale (10)	
GLP	Partito verde liberale svizzero
I Verdi	Partito ecologista svizzero
PBD	Partito borghese democratico
PEV	Partito evangelico svizzero
PLR	PLR.I Liberali-Radicali
PLR VD	PLR.Les Libéraux-Radicaux Vaud
PLR VS	PLR.Les Libéraux-Radicaux Valais
PPD	Partito popolare democratico
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro
Altre cerchie interessate (34)	
AGORA	Association des Groupements et Organisations Romands de l'Agriculture
AI	Amnesty International
AP Banche	Associazione padronale delle banche in Svizzera
ASE	Associazione «La Svizzera in Europa»
ASMAC	Associazione svizzera dei medici assistenti e dei capiclinica
ASNI	Azione per una Svizzera neutrale e indipendente
ASPE	Associazione svizzera di politica estera
Associazione RASA	Associazione Fuori dal vicolo cieco
CFM	Commissione federale della migrazione
CP	Centre Patronal
CVCI	Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie

Economiesuisse	Organizzazione mantello delle imprese svizzere
FER	Fédération des Entreprises Romands
foraus	Forum di politica estera
FVE	Fédération vaudoise des entrepreneurs
NUMES	Nuovo movimento europeo svizzero
NUMES-BS	Nuovo movimento europeo svizzero, Sezione Basilea
Operazione Libero	
OSAR	Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati
OSE	Organizzazione degli Svizzeri all'estero
scienceindustries	Associazione delle aziende del settore chimico, farmaceutico e delle biotecnologie
SOSF	Solidarité sans frontières
SSIC	Società svizzera degli impresari-costruttori
SwissHoldings	Federazione svizzera dei gruppi industriali e dei servizi
SwissTextiles	Textilverband Schweiz
swissuniversities	Conferenza dei rettori delle università svizzere
Travail.Suisse	
UCS	Unione delle città svizzere
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
usam	Schweizerischer Gewerbeverband – Dachorganisation der Schweizer KMU
USC	Unione svizzera dei contadini
USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband
USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Wüthrich	Wüthrich Marianne, Wil/SG

1.2 Procedura di consultazione e contenuto del controprogetto diretto

Il 21 dicembre 2016, tenendo conto della legislazione d'attuazione dell'articolo 121a Cost. adottata dal Parlamento il 16 dicembre 2016, il Consiglio federale ha deciso di porre in consultazione due varianti per un controprogetto diretto all'iniziativa RASA, con l'obiettivo di modificare la Costituzione in modo tale da conformarla alla decisione del Parlamento. Il 1° febbraio 2017, il Consiglio federale ha adottato il relativo avamprogetto. La consultazione abbreviata si è conclusa il 1° marzo 2017.

La *prima variante* del controprogetto proponeva di sostituire l'articolo 121a capoverso 4 Cost. 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. Oltre che della decisione del Parlamento di attuare l'articolo 121a Cost. conformemente all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), questa variante teneva conto anche del fatto che il Popolo svizzero ha ripetutamente confermato la via bilaterale alle urne. La variante prevedeva anche di abrogare la disposizione transitoria dell'articolo 121a Cost. (art. 197 n. 11 Cost.).

La *seconda variante* del controprogetto diretto prevedeva di abrogare unicamente la disposizione transitoria (art. 197 n. 11 Cost.), lasciando invariato l'articolo 121a Cost. In tal modo s'intendeva tenere conto del fatto che il Parlamento ha adottato una legge che riprende gli elementi fondamentali dell'articolo costituzionale sull'immigrazione, senza tuttavia attuarlo completamente. L'abrogazione della disposizione transitoria avrebbe lasciato aperta la possibilità di intraprendere in futuro ulteriori passi per attuare l'articolo 121a Cost. mediante un eventuale adeguamento dell'ALC.

2 Riassunto

In sede di consultazione, le varianti proposte dal Consiglio federale per un controprogetto diretto sono state respinte con poche eccezioni. La variante 1 ha tuttavia raccolto pareri meno negativi (cfr. n. 4 e 5).

Alcuni partecipanti hanno proposto una nuova variante per un controprogetto (con o senza testo concreto). La maggioranza dei partecipanti si è espressa in linea di principio a favore di un controprogetto, ma i pareri divergono in merito al suo contenuto (cfr. n. 6).

3 Osservazioni generali

Vari partecipanti hanno criticato l'abbreviazione della consultazione che il Consiglio federale ha deciso in seguito ai termini legali per l'adozione del messaggio concernente l'iniziativa RASA.

CdC: i Governi cantonali ritengono le proposte del Consiglio federale poco convincenti e pertanto respingono entrambe le varianti. Se tuttavia il Parlamento dovesse ritenere necessario un controprogetto diretto, quest'ultimo dovrebbe completare l'articolo 121a Cost. in modo tale da permettere di regolare l'immigrazione dagli Stati UE e AELS mediante misure che favoriscano una maggiore mobilitazione del potenziale di forza lavoro residente in Svizzera. Un controprogetto ha senso soltanto se elimina il conflitto tra il tenore del disposto costituzionale e della legislazione d'attuazione (questo parere è condiviso anche da altri partecipanti). I capoversi 4 e 5 e la disposizione transitoria dell'articolo 121a Cost. andrebbero pertanto abrogati.

Quanto detto corrisponde in larga misura ai pareri espressi dai singoli Cantoni, che inoltre rinviano all'importanza fondamentale degli accordi bilaterali.

VD: il Consiglio di Stato ritiene che la legge d'applicazione votata dalle Camere federali e il processo referendario in corso siano di natura tale da regolare la questione dell'applicazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa». Ritiene pertanto inutile riaprire il dibattito costituzionale e invita i promotori dell'iniziativa RASA a ritirarla.

TI osserva che un controprogetto dovrebbe essere il più vicino possibile allo spirito dell'articolo 121a Cost., nettamente accettato dai cittadini ticinesi. **TI** aveva lanciato il modello d'attuazione del prof. M. Ambühl (ETH), che era poi stato ripreso dalla CdC. La decisione del Parlamento del 16 dicembre 2016 è insoddisfacente in quanto si scosta troppo dall'articolo 121a Cost.

GE, JU, Travail.Suisse: l'introduzione di contingenti e tetti massimi nella Costituzione federale è infelice in entrambe le varianti. Vi è la necessità politica di un controprogetto, ma entrambe le varianti non convincono.

SZ respinge l'adeguamento della Costituzione federale alle modifiche della legge sugli stranieri del 16 dicembre 2016. Permane il mandato costituzionale di regolare l'immigrazione, poiché le modifiche di legge del 16 dicembre 2016 non attuano in modo adeguato la Costituzione federale.

VS: il Popolo potrà esprimersi in merito alle modifiche della legge sugli stranieri del 16 dicembre 2016 in occasione di un eventuale referendum. Inoltre, entrambe le varianti proposte sono incomplete.

UDC: analogamente all'iniziativa RASA, il Consiglio federale intende annullare la decisione del 9 febbraio 2014, adeguando posteriormente la Costituzione federale alla decisione d'attuazione del Parlamento.

PS, RASA: Le varianti proposte non sono né convincenti né efficaci. Un'iniziativa sulla denuncia dell'ALC farebbe chiarezza sull'accettazione o meno degli accordi bilaterali (**PS**).

PLR: nell'ambito di un nuovo progetto di legge non vanno in ogni caso previste nuove misure di accompagnamento.

PPD, USI: Un adeguamento successivo della Costituzione federale all'attuazione decisa dal Parlamento è discutibile sotto il profilo democratico. Anche se al momento non sono probabili, occorrerebbe lo stesso tendere a trattative con l'UE sull'ALC, poiché la situazione potrebbe mutare. Ciò corrisponde alla volontà popolare espressa il 9 febbraio 2014 con l'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa».

I VERDI: il controprogetto dovrebbe sancire nella Costituzione federale il principio delle misure di accompagnamento. Una siffatta disposizione potrebbe ad esempio esortare la Confederazione ad adottare misure volte a proteggere i lavoratori dal dumping salariale.

USS, USI: è ora prioritario attuare rapidamente l'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti, deciso dal Parlamento.

economiesuisse: in seguito a un aumento delle votazioni su uno stesso tema dal 2009, è diminuita la certezza del diritto per le imprese. Sarebbe auspicabile che le decisioni del Popolo e le loro attuazioni non siano continuamente rimesse in questione con nuove votazioni.

ASNI: il Consiglio federale intraprenderà tutto il possibile per non mettere in questione l'ALC. Nel controprogetto diretto vede uno strumento per sancire la libera circolazione e il legame con l'UE nella Costituzione federale. Questa falsa pista deve essere corretta con una nuova iniziativa popolare.

ASPE: in occasione della campagna sul controprogetto occorre condurre una discussione di principio che verta sulla politica della Svizzera nei confronti dell'Europa e non sulla questione dell'immigrazione.

foraus: pur approvando l'eliminazione del conflitto tra la Costituzione federale e l'ALC, ritiene che la proposta del Consiglio federale mini l'obbligo di rispettare il diritto internazionale sancito nella Costituzione (art. 5 cpv. 4 Cost.) e quindi la sua priorità. Il nuovo tenore dell'articolo 121a Cost. può costituire un caso pregiudiziale per le iniziative popolari contrarie al diritto internazionale che non contengono un simile obbligo di rispettare trattati internazionali e che quindi turberebbero l'equilibrio accurato tra diritto internazionale e diritto nazionale nella Costituzione federale. Con entrambe le varianti del controprogetto il sistema d'immigrazione nei confronti di *Stati terzi* non potrà più essere adeguato a lungo termine, poiché l'articolo 121a cpv. 1 Cost. continua a prescrivere contingenti e tetti massimi.

OSE: occorre impedire a tutti i costi la denuncia dell'ALC e le sue conseguenze negative per gli Svizzeri all'estero. L'OSE preferirebbe una soluzione che comporti il minor pericolo possibile di un conflitto con l'ALC.

CFM, NUMES-BS: un controprogetto diretto del Consiglio federale all'iniziativa RASA ha senso soltanto se consente di risolvere nella Costituzione il conflitto tra il tenore dell'articolo costituzionale e la legislazione d'attuazione decisa dalle Camere federali.

OSAR, AI: i contingenti e i tetti massimi non devono essere applicati al settore dell'asilo poiché ciò è contrario al diritto internazionale. Entrambe le varianti non risolvono questo problema (al contrario dell'iniziativa RASA). Per garantire il rispetto degli impegni di diritto internazionale, i tetti massimi dovrebbero essere fissati a un livello così alto che in pratica risulterebbero superflui.

CVCI: ritiene necessario un controprogetto all'iniziativa RASA che dovrebbe in linea di massima comprendere gli elementi di una variante descritta dal CVCI stesso. In alternativa, il CVCI si può unire alla prima variante del Consiglio federale, ma non alla seconda.

UCS: Anche se l'iniziativa RASA permetterebbe di fare chiarezza in modo radicale, sotto il profilo democratico è comprensibile che il Consiglio federale intenda mantenere il mandato di regolare l'immigrazione e che tenga conto del fatto che alle urne il Popolo ha ripetutamente

confermato la via bilaterale. Tuttavia le proposte del Consiglio federale non riescono a risolvere il conflitto di fondo, poiché mantengono disposizioni dettagliate che nella Costituzione federale sono fuori posto.

UNHCR: approva che entrambe le varianti non pregiudichino il principio di non respingimento (non-refoulement). Tuttavia, nel regolare l'immigrazione occorrerebbe tenere conto non solo di determinati impegni internazionali della Svizzera, ma di tutti quelli vigenti, a prescindere dalla loro «ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa».

PLR-VD, economiesuisse, NW: occorrerà eventualmente valutare un nuovo controprogetto diretto nel caso in cui riuscisse il referendum contro la legislazione d'attuazione dell'articolo 121a Cost.

CdC, BL, GR ritengono invece che se il referendum riuscisse, occorrerebbe rinunciare a un controprogetto.

4 Pareri in merito alla variante 1

Approvazione:

ASMAC, ASPE, swissuniversities, CFM, PEV, FVE, FER, OSE, Travail.Suisse (con riserve), **BS** (solo nel caso in cui si adottasse un controprogetto), **SH, NE, AG** (la variante 1 chiarisce che in virtù dell'art. 5 cpv. 4 Cost. la norma costituzionale deve essere attuata entro i limiti del diritto internazionale vigente; rafforzamento dell'art. 5 cpv. 4 Cost.), **UNHCR** (preferisce la variante 1 alla variante 2, ma è favorevole all'abrogazione dell'art. 121a Cost.)

Osservazioni

Travail.Suisse: le esigenze poste a un controprogetto non sono soddisfatte. Anche se chiarisce la situazione in riferimento agli accordi bilaterali, la variante 1 va obbligatoriamente completata con un capoverso sulla promozione dei lavoratori residenti. La variante 2 è respinta.

ASMAC: gli accordi bilaterali sono d'importanza fondamentale per il settore sanitario svizzero (scambio nella ricerca e libera circolazione delle persone) e devono pertanto essere salvaguardati.

ASPE: si tratta di una base idonea per un controprogetto all'iniziativa RASA. Tuttavia il suo tenore dovrebbe attenersi in modo più preciso all'attuazione dell'articolo 121a Cost. decisa dal Parlamento (proposta cfr. n. 6 punto 5).

swissuniversities: la variante 1 permette di mantenere il quadro legale attuale, ossia la legge d'attuazione e più in generale gli accordi bilaterali (in particolare l'ALC).

CFM: la variante 1 è sostenibile, poiché preservando i capoversi 1-3 e riformulando il capoverso 4 viene mantenuto l'incarico di regolare l'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti e nel contempo si sancisce che nel farlo occorre tenere conto dei trattati internazionali.

PEV: se del caso, predilige la variante 2.

OSE: anche se non è contraria a un controprogetto, ritiene inadeguate entrambe le varianti. Se del caso, predilige la variante 1, anche se la ripetizione dell'articolo 5 capoverso 4 Cost. è inopportuna.

BS: concorda maggiormente con la variante 1, anche se entrambe le varianti del Consiglio federale non aboliscono la regolazione dell'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti.

ZG: concorda con la variante 1, poiché lascia invariate parti fondamentali del vigente articolo 121a Cost. Propone tuttavia la seguente modifica: a causa della progressiva connessione internazionale, va dato grande peso ai trattati internazionali, un peso addirittura maggiore rispetto alla Costituzione federale, e quindi occorre rinunciare a limitare la riserva prevista soltanto ai trattati europei. È inoltre necessario verificare se l'espressione «di ampia portata» sia sufficientemente chiara (determinatezza) sotto il profilo giuridico.

UNHCR: predilige la variante 1 poiché essa chiarisce nella Costituzione federale che nel regolare l'immigrazione occorre tenere conto degli impegni internazionali. Con la variante 1 si sottolineerebbe l'importanza che la Svizzera accorda agli impegni risultanti dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati e da altre convenzioni in materia di diritti dell'uomo. Inoltre, la variante 1 sostituirebbe con un nuovo capoverso il vigente articolo 121a cpv. 4 Cost., secondo cui non possono essere conclusi trattati internazionali contrari all'articolo 121a. Nel settore dell'asilo i tetti massimi e i contingenti non sono compatibili con il diritto internazionale e pertanto l'articolo 121a Cost. va interpretato in tal senso. Poiché secondo il tenore dell'articolo 121a Cost. la Costituzione federale continua a prevedere l'assoggettamento del settore dell'asilo alla regolazione dell'immigrazione, l'UNHCR raccomanda tuttora, anche per motivi di certezza del diritto, di abrogare l'articolo costituzionale sull'immigrazione.

Rifiuto:

Tutti gli altri partecipanti

Osservazioni:

UDC, usam, ASNI: la variante 1 prevede esplicitamente nella Costituzione federale che norme di diritto internazionale non cogente prevalgano sul diritto nazionale.

UDC, I VERDI, Associazione RASA, CP, CVCI, economiesuisse, USI, SSIC, foraus, OSAR, ASE, AI, Wüthrich, swissTextiles: l'espressione «trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa» non è chiara ed è fonte di incertezza giuridica. Manca una definizione dell'espressione.

I VERDI non vedono alcuna necessità per un riferimento esplicito all'Europa, poiché non previsto né dall'articolo 121a Cost. né dall'iniziativa RASA.

OSAR, AI: anche la variante 1 non garantisce che i tetti massimi e i contingenti non siano contrari al diritto internazionale.

CdC, PS, I VERDI, RASA, economiesuisse, NUMES-BS, SwissHoldings, scienceindustries, FR, GR: il rapporto con l'articolo 5 capoverso 4 Cost. è problematico, in quanto la variante ripete semplicemente il principio secondo cui va rispettato il diritto internazionale già contenuto in tale articolo. **BE** rifiuta esplicitamente la considerazione del diritto internazionale di cui al capoverso 4 nell'attuazione della regolazione, poiché tale principio fa già parte della Costituzione.

swissTextiles: sarebbe opportuno sostituire «tetti massimi e contingenti» con una formulazione che consenta un maggiore margine di manovra nelle misure per regolare l'immigrazione (dello stesso parere **UCS**).

usam, SSIC: gli aventi diritto di voto riterrebbero che la variante non rispetti le regole del gioco democratiche. La variante sembra piuttosto fare involontariamente breccia a un accordo quadro istituzionale con l'UE (**usam**).

CdC; NUMES: entrambe le varianti confermerebbero l'incarico di regolare l'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti. Questo minerebbe anche la legge d'attuazione decisa dal Parlamento.

CVCI: si tratta di una versione troppo restrittiva della regolazione dell'immigrazione. La Costituzione dovrebbe limitarsi a fissarne i principi e le grandi linee, lasciando al legislatore un margine di manovra sufficiente. Malgrado le sue lacune, il CVCI potrebbe sostenere questa opzione se il Parlamento non trovasse una soluzione migliore (nello spirito della variante proposta).

SwissHoldings: non è opportuno procedere senza necessità a una votazione di principio sul rapporto tra diritto nazionale e diritto internazionale.

SO, SOSF, FR, GR, UR: entrambe le varianti non risolvono il conflitto tra l'articolo 121a Cost. e gli accordi bilaterali (rapporto gerarchico).

SOSF: La pressione politica volta a limitare l'immigrazione è semplicemente trasferita dai cittadini dell'UE ai cittadini di Stati terzi.

USC: le varianti del controprogetto rispettano solo parzialmente la volontà popolare di regolare autonomamente l'immigrazione.

TI respinge entrambe le varianti del Consiglio federale poiché il Popolo ticinese ha nettamente accettato l'articolo 121a Cost.

SG: con la variante 1 la Costituzione cessa materialmente di applicarsi in riferimento all'ALC. In altre parole, si pregiudicherebbe il caso di applicazione principale dell'articolo 121a, ossia che l'immigrazione deve essere regolata con tetti massimi e contingenti anche nell'applicazione dell'ALC. SG respinge questa opzione, tanto più che essa conferma semplicemente la decisione del Parlamento del 16 dicembre 2016, minando nel contempo con una deroga l'esito della votazione del 9 febbraio 2014, senza offrire un'alternativa valida, alla stregua, ad esempio, dell'iniziativa RASA, radicale sotto il profilo politico, ma giuridicamente coerente.

ASE: la formulazione proposta relativizza la priorità del diritto internazionale, limitandola all'obbligo di rispettarlo e ai trattati di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa. In tal modo si favorisce l'incertezza giuridica; non è ad esempio chiara la validità di trattati di portata globale, quali TISA e GATS o gli accordi di libero scambio con le relative disposizioni in materia di migrazione. Nella prassi è quasi impossibile distinguere tra portata globale e portata europea. Sarebbe pertanto più opportuno parlare solo di trattati di grande importanza, senza riferimento specifico all'Europa. Occorre comunque chiedersi se il diritto internazionale non andrebbe fatto salvo in generale.

5 Pareri in merito alla variante 2

Approvazione:

OW: entrambe le varianti mantengono nella Costituzione l'incarico di regolare l'immigrazione salvaguardando nel contempo gli accordi bilaterali; tendenzialmente OW predilige la variante 2.

PEV: tenendo conto delle possibilità di successo in caso di votazione popolare e per restare il più possibilmente vicini all'esito della votazione del 9 febbraio 2014, la Costituzione non va in alcun caso adeguata o sviluppata in maniera esagerata.

swissuniversities, FVE: approvazione in linea di massima, ma predilezione per la variante 1.

SSIC: in linea di massima rifiuta entrambe le varianti. Se tuttavia i promotori non ritirassero l'iniziativa, occorrerebbe valutare un controprogetto secondo la variante 2, che consolida nella Costituzione la legge d'attuazione.

Rifiuto:

Tutti gli altri partecipanti

Osservazioni:

UDC, ASNI, Wüthrich: la variante 2 intende semplicemente rinviare a tempo indeterminato l'attuazione dell'articolo 121a Cost. (dello stesso parere in linea di massima anche **UR**), il che è contrario alla richiesta di regolare autonomamente l'immigrazione in tempi brevi.

I VERDI, USS, RASA, Travail.Suisse, CVCi CP, economiesuisse, USI, SwissHoldings: la proposta è irrilevante, poiché il termine d'attuazione è già scaduto. La disposizione transitoria può essere abrogata, poiché la legislazione d'attuazione è già stata adottata. È tuttavia dubbio che tale abrogazione giustifichi una votazione sulla modifica della Costituzione federale. L'impossibilità di adeguare i trattati internazionali entro il termine previsto non ha conseguenze dal punto di vista del diritto costituzionale. **SwissHoldings:** un vantaggio di questa variante sarebbe tuttavia che si manterrebbe il mandato negoziale con l'UE.

Scienceindustries, swissTextiles: il mandato negoziale persiste anche dopo lo scadere del termine di tre anni; l'abrogazione della disposizione transitoria non giustifica una votazione sulla modifica della Costituzione federale.

FR: questa variante propone semplicemente di abolire la disposizione transitoria dell'articolo 121a; non modifica il tenore del mandato costituzionale e non propone un'alternativa reale alla norma attuale.

CdC, AG, PS, Travail.Suisse, NUMES, GR: questa variante relativizza l'attuazione conforme all'ALC decisa dal Parlamento, poiché permangono in linea di massima il conflitto con l'ALC e il rischio di pregiudicare gli accordi bilaterali. Questo prolunga il periodo d'incertezza (dello stesso parere **TG, NE**). Inoltre, è improbabile che in un prossimo futuro si raggiunga un accordo con l'UE sull'introduzione di tetti massimi e contingenti (**CdC**).

RASA; NUMES, CVCI: questa variante può anche essere intesa come conferma dell'articolo 121a Cost., poiché si limita a modificare la disposizione transitoria.

ASMAC: con questa variante la regolazione dell'immigrazione diventerebbe un compito costante della Confederazione. Non sarebbe chiaro quali misure verrebbero adottate in futuro, il che creerebbe problemi nel settore sanitario e nell'approvvigionamento sanitario della popolazione.

SO, CdC, foraus, SOSF ASPE: la seconda variante consolida una contraddizione costituzionale, conferma nella Costituzione un ostacolo alla politica europea, crea incertezza giuridica a lungo termine e non è politicamente onesta (dello stesso parere in linea di massima anche **GE, GR, TG, SG**).

SH: la variante 2 potrebbe essere utilizzata per un controprogetto a un'eventuale votazione sulla libera circolazione delle persone. Il Popolo avrebbe così la possibilità di esprimersi sull'abolizione della libera circolazione delle persone o sulla limitazione dell'immigrazione con un mandato negoziale nei confronti dell'UE.

Ti: respinge entrambe le varianti del Consiglio federale poiché il Popolo ticinese ha nettamente accettato l'articolo 121a Cost.

OSAR, Ai: la regolazione autonoma dell'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti prevista dall'articolo 121a è contraria al diritto internazionale. Oltre alla disposizione transitoria, va quindi abrogato anche detto articolo.

SOSF: la pressione politica di limitare l'immigrazione è semplicemente trasferita dai cittadini dell'UE ai cittadini di Stati terzi.

USC: le varianti tengono conto in misura insufficiente della volontà popolare di regolare autonomamente l'immigrazione.

ASE: l'abrogazione della disposizione transitoria amplierebbe la portata normativa dell'articolo 121a Cost. La variante 2 non abolisce soltanto termini obsoleti. Infatti, abrogando la disposizione transitoria, l'introduzione di quote e la priorità ai lavoratori residenti non sarebbe più soggetta a negoziati con l'UE e quindi la norma costituzionale imporrebbe misure unilaterali. Aumenterebbe notevolmente la pressione politica sul Consiglio federale e sul Parlamento di adottare pertinenti misure unilaterali. Inoltre, non potrebbero essere conclusi nuovi trattati internazionali contrari all'articolo sull'immigrazione. Il Consiglio federale non potrebbe quindi concludere trattati con disposizioni liberali sulla migrazione né con la Gran Bretagna né con altri Stati.

6 Proposta di nuove varianti

PS, PLR, RASA, Travail.Suisse, SO: sono in linea di massima favorevoli a un controprogetto ma non presentano una propria proposta.

CdC: respinge in linea di principio un controprogetto diretto. Se tuttavia il Parlamento dovesse decidere altrimenti, la regolazione nei confronti degli Stati UE e AELS dovrebbe essere attuata anche mediante misure tese a mobilitare maggiormente il potenziale di lavoratori residenti in Svizzera. La decisione d'attuazione del Parlamento va rispecchiata. Ciò corrisponde anche ai pareri di molti Cantoni.

FR, JU: il controprogetto dovrebbe innanzitutto completare le disposizioni costituzionali, sancendo la possibilità di prevedere misure di regolazione indirette ai sensi della legge

d'attuazione adottata dalle Camere federali. L'abrogazione dei capoversi 4 (non possono essere conclusi trattati internazionali contrari) e 5 (la legge disciplina i particolari), come proposto dal Consiglio federale, dovrebbe altresì far parte di un'eventuale controprogetto.

SO, JU auspicano esplicitamente che il conflitto tra l'articolo 121a Cost. e gli accordi bilaterali sia risolto. **GE, JU**: un controprogetto è necessario per ragioni politiche, ma le proposte del Consiglio federale non convincono.

PS, PLR, Travail.Suisse: l'avamprogetto deve modificare la Costituzione per chiarire e consolidare le relazioni con l'UE.

Wüthrich: sarebbe ipotizzabile prorogare i termini d'attuazione per un determinato periodo (p. es. fino alla conclusione delle trattative sul Brexit). Nel frattempo va introdotta una clausola di salvaguardia unilaterale.

PPD, GLP, I VERDI, ASPE, CVCI, NUMES, NUMES-BS, foraus, Wüthrich, PBD, swissTextiles, ASE, UCS e GE hanno presentato proposte per una nuova variante:

1. Proposta PPD:

Il PPD propone di adeguare la seconda variante del Consiglio federale, abrogando nella disposizione transitoria soltanto il termine d'attuazione di tre anni (art. 197 n. 11 Cost.). Va tuttavia preservato il mandato negoziale secondo cui i trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a Cost. devono essere rinegoziati e adeguati. In caso di controprogetto dovrebbe essere ritirata anche l'iniziativa RASA.

2. Proposta GLP:

Art. 121a Steuerung der Zuwanderung

¹ Der Bund steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen.

² Er berücksichtigt dabei die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz.

³ Bund und Kantone fördern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Ausschöpfung des inländischen Potentials für Arbeitskräfte.

4 und 5 Aufgehoben

Art. 197 Ziff. 11

Aufgehoben

3. Proposta I VERDI:

Art. 121a BV (neu)

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen.

² Bund und Kantone fördern mit arbeitsmarktlichen sowie familien- und bildungspolitischen Massnahmen die Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials.

³ Der Bund beschliesst flankierende Massnahmen in Bereichen, welche durch die Zuwanderung negative Auswirkungen erfahren. Insbesondere schützt er Erwerbstätige vor der missbräuchlichen Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen.

4. Proposta CVCI:

Senza presentare un testo del tutto elaborato, la CVCI propone di riprendere nell'articolo 121a Cost. i seguenti principi:

cpv. 1: la Confederazione e i Cantoni gestiscono l'immigrazione tenendo conto degli interessi globali dell'economia e dell'evoluzione demografica e sociale.

cpv. 2: per limitare l'immigrazione, la Confederazione definisce le condizioni d'accesso al mercato del lavoro e del rilascio di permessi di soggiorno. In tale contesto può prevedere contingenti annuali. Se del caso, i criteri determinanti sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e un reddito sufficiente e autonomo.

cpv. 3: la Confederazione adotta misure volte a sfruttare il potenziale di manodopera residente in Svizzera e a proteggere i lavoratori dal dumping salariale e delle condizioni di lavoro.

5. Proposta ASPE:

Art. 121a Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Der Bundesrat legt Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitsmarktpotenzials fest.

³ Er trifft Massnahmen gegen Missbräuche.

⁴ Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.

6. Proposta NUMES:

Art. 121a Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. ~~Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens.~~ Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ~~unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer~~ auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger ~~können einbezogen werden~~ ~~sind einzubeziehen~~. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ ~~Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.~~ Vorbehalten bleiben die Völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und die Weiterentwicklung der Europäischen Integration.

⁵ ~~Das Gesetz regelt die Einzelheiten.~~ Der Gesetzgeber kann zur Steuerung der Zuwanderung auch andere Massnahmen ergreifen, die den Zuwanderungsdruck reduzieren, namentlich Massnahmen zur verstärkten Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Die Kantone und Sozialpartner sind vorgängig anzuhören.

7. Proposta NUMES-BS:

Art. 121a Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts ~~unter Einbezug des Asylwesens~~. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ~~unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer~~ auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger ~~können einbezogen werden sind einzubeziehen~~. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ ~~Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.~~

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten. Der Gesetzgeber kann zur Steuerung der Zuwanderung auch andere Massnahmen ergreifen, die den Zuwanderungsdruck reduzieren, namentlich Massnahmen zur verstärkten Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Die Kantone und Sozialpartner sind vorgängig anzuhören.

8. Proposta foraus:

Nell'aprile 2016 tre autori di foraus hanno proposto una soluzione che costituisce un compromesso tra l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» e l'iniziativa RASA:

Art. 121a BV (neu) Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig unter Berücksichtigung ihrer gesamtwirtschaftlichen Interessen.

² Zu diesem Zweck können auch völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden. Insbesondere zur Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, selbständig erwerbstätigen Personen, nicht erwerbstätigen Personen sowie Grenzgängerinnen und Grenzgängern.

³ Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere ein Arbeitsverhältnis mit einem Arbeitgeber der Schweiz, der Nachweis einer selbständigen Erwerbstätigkeit, eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage, die asylrechtlichen Vorgaben oder die ausländerrechtlichen Vorgaben.

⁴ Der Bund kann begleitende Massnahmen zur Beschränkung der Zuwanderung ergreifen. Dazu gehören insbesondere flankierende Massnahmen, um Erwerbstätige vor der missbräuchlichen Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen, Massnahmen die das inländische Arbeitskräftepotenzial fördern und in Hinblick auf den Arbeitsmarkt besser nutzen, sowie Massnahmen zur Beschränkung des Anspruches auf Sozialleistungen.

Art. 197 Ziff. 11 BV Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

¹ aufgehoben

² aufgehoben

9. Proposta Wüthrich:

Possibile formulazione (ancora da perfezionare):

BV Art. 121a, 1 - 4 unverändert

⁵ Solange die Anpassung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU nicht ausgehandelt ist, führt die Schweiz eine einseitige Schutzklausel mit Höchstzahlen, Kontingenten und Inländervorrang ein. Die Schutzklausel kann auf einzelne Regionen oder Branchen beschränkt werden.

⁶ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

BV Art. 197 Ziff. 11 Übergangsbestimmung

¹ Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei / fünf Jahren nach der Annahme des Gegenvorschlags Variante 3 durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

² aufgehoben

10. Proposta PBD

(non formulata nei dettagli)

Le proposte del Consiglio federale non risolvono i conflitti tra la politica europea e quella in materia d'immigrazione. Il PBD auspica che per la votazione si ponga la domanda concreta se mantenere gli accordi bilaterali o regolare in modo restrittivo l'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti. Concretamente si tratta di sancire gli accordi bilaterali nella Costituzione, come già chiesto dal PBD con l'iniziativa parlamentare 14.446 nell'autunno 2014.

11. Proposta swissTextiles

Nella proposta i due termini «tetti massimi e contingenti» sono sostituiti da una formulazione che conferisce al Consiglio federale un maggior margine di manovra e gli permette di adempiere l'incarico di regolare l'immigrazione tenendo conto dei trattati internazionali vigenti e rispettando il tenore dell'articolo 121a Cost.

L'abrogazione dell'articolo 121a cpv. 4 Cost. è motivato con il fatto che il capoverso riduce la competenza del Consiglio federale di cui all'articolo 5 capoverso 4 Cost.

Art. 121a BV Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird ~~durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente~~ begrenzt *und jährlich neu beurteilt. Die Höchstzahlen gelten* Diese Begrenzung gilt für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ ~~Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente~~ Die Zahl der Bewilligungen für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; ~~die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen.~~ Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ ~~Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.~~

⁵ ~~Das Gesetz regelt die Einzelheiten.~~

Art. 197 Ziff. 11 BV Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung):

¹ Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

² Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

12. Proposta ASE

Proposta di modifica della variante 1:

L'articolo 121a capoverso 4 dovrebbe piuttosto prevedere un mandato negoziale del Consiglio federale di attuare l'articolo costituzionale sull'immigrazione nei limiti del possibile e tenendo conto della priorità del diritto internazionale. La vigente priorità del diritto internazionale andrebbe spiegata nel messaggio. La disposizione potrebbe avere il tenore seguente:

«Nei negoziati sui trattati internazionali, il Consiglio federale tiene conto nei limiti del possibile dell'incarico di regolare l'immigrazione»

13. Proposta UCS

L'incarico di regolare l'immigrazione deve essere preservato e nel contempo va tenuto conto dell'importanza degli accordi bilaterali. Inoltre, la Costituzione federale va ricondotta alla sua funzione originaria, ossia la formulazione di principi politici programmatici.

Capoverso 1: collega l'obiettivo di regolare l'immigrazione con il rispetto degli impegni internazionali della Svizzera. Rinuncia alla menzione di tetti massimi e contingenti, poiché non sono compatibili con l'ALC; le limitazioni del diritto al soggiorno durevole, al ricongiungimento familiare o a prestazioni di aiuto sociale sono mantenute (capoverso 2). Adeguamento del capoverso 3, che menziona l'obiettivo della regolazione dell'immigrazione e non più strumenti concreti. Le condizioni quadro (interessi globali dell'economia svizzera, criteri per il permesso di soggiorno, ecc.) restano le stesse. Sostituzione della preferenza agli Svizzeri con la preferenza alle persone residenti in Svizzera.

Art. 121a BV Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern unter Berücksichtigung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen.

² Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ Die Steuerung der Zuwanderung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern ist auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Inländerinnen und Inländern auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ Aufgehoben

⁵ Aufgehoben

Art. 197 Ziff. 11

Aufgehoben

14. Proposta GE

GE ritiene che sia necessaria una base legale esplicita e una forte legittimazione per la legislazione di attuazione adottata dalle Camere federali il 16 dicembre 2016. L'articolo 121a Cost. deve pertanto essere completato aggiungendo gli elementi fondamentali della revisione della legge sugli stranieri. Occorre inoltre sopprimere gli elementi più problematici dell'articolo 121a Cost. senza pregiudicare il nocciolo della disposizione stessa. Va inoltre abrogata la disposizione transitoria dell'articolo 121a Cost.:

Art. 121a Cst Gestion de l'immigration

⁴ Le législateur peut prendre des mesures visant à épuiser le potentiel qu'offre la main-d'œuvre en Suisse. Il entend préalablement les cantons et les partenaires sociaux.

⁵ La loi peut en particulier prévoir des mesures limitées dans le temps visant à favoriser les personnes enregistrées auprès d'un service public de l'emploi en Suisse en tant que demandeurs d'emploi.

Art. 197, ch. 11

Abrogé

15. Vorschlag ZG

«Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die ~~Stellung der Schweiz in Europa~~ sind.»

7 Parere in merito all'iniziativa RASA

CdC, NW, OW, SO, BL, SG, SZ, VD, JU, VS, VD, GR, ZG, TI, UDC, PBD, PS, PLR, PPD, CP, PEV, PLR-VD, *economiesuisse*, AGORA, USS, AGORA, USI, *usam*, SSIC, ASNI, *SwissHoldings*, *scienceindustries*, *swissTextiles*, USC, BE, ZG, TI: respingono l'iniziativa RASA, adducendo soprattutto motivi democratici, dato che il 9 febbraio 2014 il Popolo si è pronunciato a favore della regolazione dell'immigrazione. Alcuni partecipanti rinviando anche all'attuazione del Parlamento conforme all'ALC e ritengono quindi soddisfatta una delle richieste principali dell'iniziativa RASA. Singoli partecipanti propongono ai promotori di ritirare l'iniziativa.

PS: l'accettazione dell'iniziativa RASA non renderebbe obbligatoriamente obsoleta l'attuazione dell'art. 121a Cost. decisa dal Parlamento. Tuttavia le integrazioni, anche se modeste, delle misure d'accompagnamento sarebbero probabilmente rimesse in questione.

GLP: se il Parlamento decide di rinunciare a un controprogetto (conforme alla proposta GLP o a una soluzione simile) il GLP sosterrà l'iniziativa RASA.

UNHCR: l'UNHCR accoglie con favore l'iniziativa RASA. L'abrogazione dell'articolo 121a Cost. è necessaria anche per motivi di certezza del diritto, poiché attualmente il tenore della Costituzione prevede l'applicazione dell'incarico di regolare l'immigrazione anche al settore dell'asilo.

RASA: se non viene presentato un controprogetto adeguato, l'abrogazione della disposizione sui contingenti resta, in quanto «piano B», la via più chiara e semplice per uscire dal vicolo cieco. Se dovesse essere presentato un controprogetto idoneo, il ritiro dell'iniziativa RASA potrebbe essere seriamente preso in considerazione.

FER: la prima variante del controprogetto è accettabile, la seconda no. La FER sostiene in linea di principio l'iniziativa RASA, anche se è consapevole che incontra numerose resistenze. La posizione della FER nei confronti dell'iniziativa RASA dipenderà anche dall'esito del referendum lanciato contro la legge d'attuazione.

SOSF: si esprime a favore dell'iniziativa RASA, dato che l'articolo 121a Cost. costituisce un contrappunto razzista in una Costituzione liberale e democratica. Per SOSF la questione fondamentale non è una prosecuzione astratta della «via bilaterale». SOSF ha lottato contro alcuni trattati con l'UE (AAD, AAD); modelli della libera circolazione delle persone e le misure d'accompagnamento vanno applicati anche ai cittadini di Stati terzi.

ASE: sostiene l'iniziativa RASA; per la politica in materia di migrazione e di stranieri sono sufficienti le basi costituzionali dell'articolo 121 Cost. in combinazione con altri articoli della Costituzione. La legislazione deve tenere conto degli impegni internazionali e permettere misure tese a limitare l'immigrazione, in particolare da Stati terzi, anche nell'ambito di tali impegni.

8 Rinuncia a un parere

Il Governo del Cantone di Glarona, l'Associazione dei Comuni svizzeri, l'Associazione svizzera dei servizi agli abitanti, la Federazione svizzera dei patriziati e il Gruppo svizzero per le regioni di montagna rinunciano a esprimere un parere. Il Gruppo svizzero per le regioni di montagna rinuncia a causa del breve termine di consultazione: nelle regioni di montagna e nelle zone rurali molti settori chiave (agricoltura, turismo, industria e sanità) hanno bisogno di lavoratori stranieri.