

numero			Bellinzona
2125	cl	1	22 maggio 2015
			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato della migrazione
Stato maggiore Diritto
all'att. della Sig.a Carola Haller e del
Sig. Bernhard Furer
Quellenweg 6
3003 Berna-Wabern

e-mail: bernhard.fuerer@sem.admin.ch
e carola.haller@sem.admin.ch

Procedura di consultazione: Avamprogetto di modifica della legge sugli stranieri (Attuazione dell'art. 121a Cost.)

Gentili signore, egregi signori,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione in merito all'avamprogetto di revisione della legge federale sugli stranieri (LStr), volta ad attuare gli articoli 121a e 197 numero 11 della Costituzione federale, di particolare interesse per il Canton Ticino, soprattutto alla luce dell'esito che vi ha avuto la votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa».

Osservazioni generali

- 1. Il Consiglio di Stato ritiene sterile la revisione della legge federale sugli stranieri (LStr) proposta dal Consiglio federale, qualora essa non possa essere accompagnata da una rinegoziazione con l'Unione europea (UE) dei contenuti dell'accordo sulla libera circolazione (ALC) compatibile con il nuovo articolo costituzionale. Dato che già nella versione in vigore la LStr è in larga misura formalmente compatibile con tale articolo, ma applicabile di fatto unicamente a stranieri provenienti da Paesi terzi, e dato che per i stranieri provenienti da Paesi UE/AELS valgono le disposizioni dell'ALC, le modifiche proposte dal Consiglio federale risultano di portata minore e renderebbe solo più burocratica l'ammissione di cittadini provenienti da Stati terzi, già ora sottoposti a limitazioni e controlli.**

Il 9 febbraio 2014, una maggioranza del Popolo e dei Cantoni ha accettato gli articoli 121a e 197 numero 11 della Costituzione federale (Cost.) nella votazione sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Queste nuove disposizioni impegnano, da un lato, il Consiglio federale a sottoporre all'Assemblea federale una proposta di legislazione d'esecuzione e, d'altro lato, a rinegoziare e ad adeguare, entro tre anni, i trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a Cost., in primo luogo l'ALC.

La LStr, modificata come da progetto qui in esame, disciplina principalmente l'entrata e il soggiorno in Svizzera degli stranieri che non sono cittadini di Stati membri dell'Unione europea (UE) e ha, pertanto, un campo d'applicazione assai limitato.

Fatta astrazione dal campo d'applicazione, la LStr attualmente in vigore è già largamente compatibile con l'art. 121a Cost. Essa prevede infatti già ora limitazioni al diritto al soggiorno duraturo in funzione degli interessi dell'economia svizzera (art. 18), misure limitative sotto forma di tetti massimi e contingenti (art. 20), il principio della preferenza indigena (art. 21), il rispetto delle condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22), il criterio della capacità d'integrazione, tra cui la capacità di sopperire al proprio sostentamento (tra gli altri: art. 23, 24 e 27), e le regole per la gestione del ricongiungimento familiare (art. 42 e seguenti).

Alla luce di quanto precede, la proposta di modifica della LStr, così come presentata, non sconvolge il quadro legislativo. Essa:

- estende il campo d'applicazione delle misure limitative (tetti massimi e contingenti) dell'attuale art. 20 LStr ai permessi di domicilio (art. 34 LStr), ai permessi per frontalieri (art. 35), alla concessione per una durata superiore a un anno dell'ammissione provvisoria (art. 83) e alla protezione provvisoria (art. 66 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo; LAsi), in aggiunta ai permessi di soggiorno di breve durata (art. 32) e di dimora (art. 33) per i quali già oggi il Consiglio federale può prevedere tetti massimi e contingenti. Vedi gli articoli di disegno LStr: 17a, 17b, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 42, 43, 44, 45, 48, 83 cpv. 1, 85 cpv. 7 e art. 60 cpv. 1 e 66 cpv. 1 del disegno di modifica della legge sull'asilo
- precisa le modalità operative della definizione di questi tetti massimi e della ripartizione dei contingenti cantonali (vedi articoli 17c e 17d disegno LStr);
- propone alcune modifiche per alleggerire la procedura d'esame delle domande d'ammissione (art. 21 cpv. 2bis e art. 22 cpv. 2 disegno LStr);
- estende la priorità indigena dei titolari di un permesso di soggiorno di breve durata alle persone ammesse provvisoriamente e alle persone alle quali è stata concessa protezione provvisoria (art. 21 cpv. 2 disegno LStr).

Lo scrivente Consiglio di Stato prende atto di questo disegno di legge. Sottolinea tuttavia che esso ha senso unicamente se, in parallelo, anche l'ALC viene adeguato alle nuove disposizioni costituzionali.

Tenuto conto di come la maggioranza dei Governi cantonali si sia espressa a favore del mantenimento della via bilaterale con l'Unione europea, lo scrivente Consiglio ribadisce come si debba procedere a una revisione dell'ALC, affinché in esso siano previste le limitazioni sancite nell'art. 121a della Costituzione svizzera che, di conseguenza, diverrebbero applicabili anche ai cittadini degli Stati UE/AELS.

Queste misure di protezione sono ritenute necessarie dal Consiglio di Stato. Tesi, questa, avvalorata dalla particolare situazione in cui vive ormai da anni il Canton Ticino, che costituisce, dal profilo del mercato del lavoro, un unicum a livello nazionale. L'effetto di sostituzione della manodopera indigena con quella frontaliera, il dumping salariale e la pressione sui salari sono solo alcuni dei preoccupanti fenomeni che caratterizzano il Ticino e il mercato del lavoro a esso riferito. Mercato del lavoro che è chiamato ad affrontare una forte e impari concorrenza transfrontaliera, basata sulle rilevanti differenze socio-economiche tra il nostro Paese e le vicine regioni italiane, ulteriormente acuite dalla decisione della Banca nazionale di abbandonare la soglia minima di cambio franco/euro. Per questi motivi, lo scrivente Consiglio chiede d'inserire nei negoziati con l'Unione europea – a maggior ragione se non si dovesse giungere all'adeguamento dell'ALC auspicato – una clausola di salvaguardia che non si limiti solamente all'immigrazione, ma si estenda anche al mercato del lavoro (vedi punto 2, sotto).

Nel caso in cui entro i tre anni concessi dall'art. 197 n. 11 Cost. non fosse possibile rinegoziare e adeguare l'ALC nel senso auspicato, lo scrivente Consiglio ritiene si debba passare a un'applicazione della LStr senza la clausola derogatoria dell'art. 2 cpv. 2 e 3, dando seguito alla volontà popolare espressa lo scorso 9 febbraio 2014. In questa evenienza, va chiarito dal profilo giuridico se a essere preminente per i lavoratori provenienti dai Paesi UE sarà il regime della LStr senza clausola derogatoria o quello previsto dall'ALC, pur senza norme attuative interne. Nella prima ipotesi, l'ALC potrebbe rimanere in vigore, a meno che venga denunciato dalla controparte europea; nella seconda ipotesi, per contro, la conseguenza più logica pare essere a questo Consiglio la sua rescissione da parte della Svizzera.

Preso atto di come la firma e la ratifica del protocollo III sull'estensione della libera circolazione alla Croazia siano sostanzialmente bloccate dall'art. 121a cpv. 4 Cost., il Consiglio di Stato manifesta preoccupazione per il fatto che, senza una sua approvazione da parte svizzera entro il 9 febbraio 2017, dal 1° gennaio 2017 l'accordo provvisorio relativo alla partecipazione svizzera ai programmi 'Orizzonte 2020' verrebbe a cadere automaticamente, per cui la Svizzera potrebbe parteciparvi unicamente come Paese terzo. Su questo punto invitiamo pertanto il Consiglio federale a chiarire definitivamente se l'art. 121a cpv. 4 Cost. sia un effettivo ostacolo insormontabile alla firma e alla ratifica del protocollo paraffato a luglio 2013, considerato che l'estensione della libera circolazione delle persone prevede per la Croazia un sistema obbligatorio di contingenti per almeno cinque anni.

- 2. Quanto al contenuto dei negoziati con l'UE il Consiglio di Stato chiede che venga valutata la proposta dell'introduzione di una clausola di salvaguardia specifica al mercato del lavoro.**

La cattedra di gestione dei negoziati e dei conflitti del Politecnico federale (PF) di Zurigo – diretta dal Prof. Michael Ambühl, già Segretario di Stato –, in vista del dialogo in corso tra Svizzera e UE in merito all’attuazione del nuovo art. 121a Cost., nel 2014 ha sviluppato una proposta volta a conciliare la volontà di poter gestire in maniera autonoma l’immigrazione in Svizzera con il principio della libera circolazione delle persone. In estrema sintesi, la proposta prevede di introdurre, tramite negoziati, una clausola di salvaguardia nell’Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Questa clausola di salvaguardia, da attivare unilateralmente dalle parti, permetterebbe di prendere delle misure correttive qualora venisse a crearsi una situazione eccezionale, nella fattispecie definita da una deviazione importante del tasso percentuale dell’immigrazione rispetto all’immigrazione media negli Stati membri dell’UE.

Essendo questa proposta focalizzata sulla questione dell’immigrazione, su richiesta del Canton Ticino, il Prof. Ambühl ha elaborato uno studio di concetto in merito a un’altra clausola di salvaguardia, specifica al mercato del lavoro, che è il tema al centro delle preoccupazioni ticinesi. Il citato studio di concetto è allegato alla presente presa di posizione.

Il Consiglio di Stato auspica che nel dialogo in corso con l’UE si tenga conto dell’impatto della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro e che lo si faccia considerando la diversità e le esigenze specifiche delle varie regioni del Paese. Qualora, tuttavia, il negoziato non portasse frutti nel periodo triennale previsto, lo scrivente Consiglio ribadisce le conclusioni espresse al punto precedente.

3. Il Consiglio di Stato reputa che l’attuazione delle nuove disposizioni costituzionali – sia sul piano interno che nel quadro dei negoziati con l’UE - non possa essere limitata unicamente all’ammissione di persone straniere, ma che anche le norme relative al soggiorno siano da rivalutare alla luce dei principi della gestione autonoma dell’immigrazione, degli interessi economici della Svizzera e della salvaguardia delle condizioni lavorative e salariali sul mercato del lavoro.

L’art. 121a Cost. contiene varie disposizioni concernenti il soggiorno: non solo l’ammissione (vedi ad esempio il cpv. 1), ma anche le limitazioni al diritto di soggiorno duraturo di cui alla fine del cpv. 2, nonché il principio della preferenza indigena e i criteri per il rilascio di un permesso di cui al cpv. 3.

La gestione autonoma dell’immigrazione e del mercato del lavoro non può essere isolata artificialmente dalla gestione del soggiorno. Modifiche alle norme concernenti il soggiorno rientrano quindi a pieno titolo nel campo d’applicazione delle nuove disposizioni costituzionali. Nel contesto del dialogo in corso con l’UE vanno pertanto discussi, in particolare, i diritti sanciti nell’ALC all’art. 7 “Altri diritti” (tra cui i diritti di parità di trattamento sul mercato del lavoro, della mobilità geografica, il diritto di rimanere, le limitazioni alla revoca dei permessi) e all’art. 8 “Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale” (assicurazioni e prestazioni sociali, tra cui i provvedimenti reintegrativi di competenza della legislazione federale sull’AI), diritti

poi specificati negli allegati all'ALC I e II. Se del caso, anche il disegno di LStr andrà modificato per tener conto dei risultati di questo dialogo.

Presenza di posizione di dettaglio - disegno di LStr (Regolazione dell'immigrazione)

- 4. Art. 17a cpv. 2 lett. a e art. 17a cpv. 4 lett. a LStr - Anche gli impieghi fino a quattro mesi per anno civile devono essere sottoposti a tetti massimi e contingenti. Inoltre tutte le forniture di servizi devono essere sottoposte alle regole d'ammissione definite nell'art. 26 LStr.**

Il Consiglio di Stato sostiene la proposta del Consiglio federale di assoggettare a un contingente i permessi di corta durata (compresi tra 4 e 12 mesi) con attività lucrativa. In tal modo si evita che le restrizioni applicabili a un soggiorno duraturo possano essere aggirate tramite il rilascio di permessi di soggiorno di breve durata. Non sono però coperti da questi tetti massimi i permessi per impieghi inferiori ai 4 mesi e le prestazioni transfrontaliere di servizi. Entrambi devono essere sottoposti a tetti massimi e a contingenti. L'introduzione di un nuovo sistema d'ammissione restrittivo non è infatti compatibile con un sistema liberale di accesso al mercato del lavoro per impieghi di corta durata e con la libera fornitura transfrontaliera di servizi. Vi è un rischio di abusi e di distorsione di mercato: i fornitori di prestazioni svizzeri, che contrariamente a quelli stranieri avrebbero solo limitatamente accesso alla necessaria manodopera, sarebbero svantaggiati. Nel settore delle prestazioni transfrontaliere sono pure state ripetutamente constatate violazioni delle prescrizioni svizzere relative alle condizioni salariali e lavorative.

In via sussidiaria il Consiglio di Stato chiede che gli impieghi inferiori ai quattro mesi e la fornitura di servizi fino a 90 giorni lavorativi all'anno da parte di cittadini di uno Stato UE/AELS possano essere sottoposti a controlli preliminari delle condizioni salariali e lavorative nel quadro di una procedura di autorizzazione, abolendo dunque l'attuale procedura di notifica.

- 5. Art. 17a cpv. 5 lett. a – Va precisato il significato del termine “scopo di soggiorno” (e “categoria di soggiorno”) affinché sia possibile stabilire tetti massimi e contingenti in base a criteri di scarsità sul mercato del lavoro**

Nelle spiegazioni concernenti questo capoverso si rinvia al capitolo cap. 2.2.1 del rapporto del Consiglio federale, dove si parla però unicamente di “categorie” di soggiorno. Nella LStr attuale, il termine “scopo di soggiorno” sembra utilizzato perlopiù per indicare una specifica attività svolta dallo straniero (ad esempio un'attività professionale in un settore economico specifico, quale quello degli “infermieri” o degli “informatici”). Se questa dovesse essere l'intenzione, il Consiglio di Stato non potrebbe che sostenerla: sembra di fatto utile, in caso di necessità, poter differenziare in maniera più precisa i tetti massimi – e dunque pure i contingenti cantonali – in base, ad esempio, a criteri di scarsità sul mercato del lavoro (vedi anche Art. 17c cpv. 3).

- 6. Art. 17a cpv. 5 lett. b – Va precisato il termine “di uno Stato dell'UE o dell'AELS”.**

Immaginiamo che il Consiglio federale non sia intenzionato a introdurre tetti massimi diversi per i vari Stati membri dell'UE/AELS (Italia, Norvegia, ...) ma, piuttosto, a poter fare una distinzione tra tetti massimi per la stessa categoria di soggiorno, da un lato, per cittadini UE/AELS e, dall'altro lato, per cittadini di Stati terzi (sistema duale).

7. Art. 17b e 17c – La praticità del meccanismo proposto per la definizione dei tetti massimi e la ripartizione dei contingenti cantonali va esaminata più in dettaglio

Il sistema proposto dal Consiglio federale tenta di conciliare la competenza federale in ambito migratorio con un ampio margine di manovra a livello cantonale ("approccio

federalista armonizzato"). Molti dettagli rimangono però aperti. La funzionalità e la praticità della procedura, che prevede vari rimbalzi tra i due livelli, è ancora tutta da dimostrare: ricordiamoci che i Cantoni a loro volta dovranno dotarsi di procedure per stabilire i loro "bisogni" da comunicare alla Confederazione e per gestire i vari contingenti cantonali una volta che questi saranno stati decisi e distribuiti.

8. Art. 17c - L'introduzione di contingenti cantonali rende necessaria una limitazione più severa della mobilità geografica e professionale.

Il fabbisogno economico e le sensibilità politiche possono variare molto tra i vari Cantoni. Sussiste pertanto il pericolo che una prassi restrittiva in certi Cantoni, certi settori economici o certe professioni possa essere aggirata in un contesto di mobilità geografica e professionale. Lo scrivente Consiglio invita pertanto il Consiglio federale ad approfondire la questione e a inserire nel messaggio al Parlamento proposte volte ad arginare questo pericolo.

Art. 17c cpv. 2 – La versione italiana della frase è quasi incomprensibile e va, perlomeno, riformulata.

9. Art. 17c cpv. 3 – Va precisata e caso mai rafforzata la base legale per poter suddividere i contingenti cantonali in base a bisogni di determinati settori e/o professioni e/o regioni.

L'art. 17c cpv. 3 stabilisce che "ai fini della definizione dei contingenti cantonali, i Cantoni e il Consiglio federale tengono adeguatamente conto delle esigenze regionali sul piano economico, sociale e demografico". La formulazione va rafforzata, affinché i Cantoni possano, se lo desiderano, suddividere i loro contingenti cantonali in base ai bisogni in determinati settori e/o professioni e, eventualmente, anche determinate regioni cantonali. Data la limitatezza del bacino di reclutamento ticinese, potrebbe ad esempio essere necessario riservare un contingente separato di permessi per il corpo accademico e per il corpo intermedio attivo in istituti per la formazione e il perfezionamento professionale riconosciuti da enti pubblici.

10. Art. 17d cpv. 2 – La Commissione dell’immigrazione deve tener conto non solo degli sviluppi a livello nazionale e internazionale, ma anche degli sviluppi a livello regionale.

Il mercato del lavoro in Svizzera è suddiviso in varie regioni sovracantonali, come pure in regioni linguistiche. La Commissione deve tener conto anche di queste differenze regionali e non solo degli sviluppi nazionali e internazionali. Il paragrafo è da completare come segue: “A tal fine la commissione [...] tiene conto degli sviluppi regionali, nazionali e internazionali nel settore della migrazione.”

11. Art. 21 cpv. 1 - Il Consiglio di Stato si oppone a estendere la priorità dei lavoratori indigeni ai cittadini di uno Stato con cui è stato concluso un accordo di libera circolazione delle persone.

Va stralciata l’ultima parte dell’art. 21 cpv. 1 della LStr (“[...] o un cittadino di uno Stato con cui è stato concluso un accordo di libera circolazione delle persone che corrisponda al profilo richiesto.”).

Un eventuale accesso preferenziale al mercato del lavoro svizzero sarebbe caso mai garantito da eventuali accordi di libera circolazione. Non è opportuno e neppure necessario iscrivere questo principio a livello di legge.

Questo non significa però che non vi possa essere una priorità del reclutamento di cittadini UE/AELS rispetto ai cittadini di Stati terzi. Anche un tale trattamento preferenziale andrebbe però iscritto direttamente nell’ALC, e non nella LStr.

12. Art. 21 cpv. 2 lett. c - Va stralciata l’estensione della priorità indigena ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata.

Nel rapporto esplicativo del Consiglio federale non si trova alcuna giustificazione per questa estensione arbitraria della definizione dei lavoratori indigeni. Una tale estensione è diametralmente opposta agli intenti del nuovo articolo costituzionale e vanificherebbe l’efficacia di questo dispositivo di protezione del mercato del lavoro.

13. Art. 21 cpv. 2bis e art. 22 cpv. 2: Sono i Cantoni che devono determinare in che professioni esiste una “comprovata carenza di personale qualificato”.

La proposta, volta a snellire la procedura d’esame della domanda di permesso, può essere sostenuta, a condizione che siano i Cantoni a determinare se in una data professione vi sia una “comprovata carenza di personale qualificato”. Questa carenza va comprovata a livello cantonale o a livello regionale sovracantonale. Sembra meno opportuno determinare questa carenza a livello nazionale.

14. Art. 21 – Da valutare l’opportunità di estendere la priorità indigena a persone a beneficio di prestazioni dell’assicurazione contro la disoccupazione (AD) o di altre assicurazioni sociali in Svizzera

Non siamo certi di aver compreso le implicazioni dell'ultima frase del capitolo 1.4.2 del rapporto esplicativo del Consiglio federale: "Una concessione preferenziale del permesso è tuttavia opportuna per le persone titolari di un permesso per frontalieri che percepiscono prestazioni dell'AD o di altre assicurazioni sociali in Svizzera." I titolari di un permesso per frontalieri non hanno diritto a prestazioni finanziarie dell'AD.

Lo scrivente Consiglio non è comunque, a priori, contrario a un'estensione della priorità indigena a persone che sono a beneficio di prestazioni AD, di un provvedimento reintegrativo applicato nel mercato del lavoro e che rientra nel novero dei provvedimenti di spettanza dell'assicurazione federale invalidità o di altre assicurazioni sociali, se del caso, affinché la mano pubblica o le assicurazioni sociali non debbano prendere a carico le rendite di persone escluse dal mercato del lavoro dal nuovo sistema d'ammissione.

Una tale estensione della priorità indigena andrebbe però decisa con la necessaria cura e precisione, affinché non vengano creati incentivi perversi o possibilità di aggiramento dell'ostacolo della priorità indigena stessa.

Risposte alle domande del SEM (Regolazione dell'immigrazione)

Rispondiamo come segue alle vostre domande:

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? (Rapporto esplicativo, cap. 1.4.2 e 2.3)

15. Il Consiglio di Stato ritiene fondamentale poter procedere a un esame caso per caso della priorità dei lavoratori indigeni.

In via sussidiaria si ritiene che debba perlomeno essere data facoltà ai Cantoni di eseguire questo esame per i permessi da loro rilasciati nell'ambito dei contingenti cantonali. L'esame caso per caso della priorità dei lavoratori indigeni costituisce uno dei provvedimenti più efficaci – assieme all'esame delle condizioni lavorative – a tutela del mercato del lavoro indigeno.

Il Consiglio di Stato sostiene inoltre la proposta di poter rinunciare alla dimostrazione della precedenza indigena nel singolo caso se "nella professione vi è una comprovata carenza di personale qualificato" (vedi art. 21 cpv. 2bis del disegno di LStr), clausola che permetterà di snellire le procedure amministrative ove opportuno.

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? (Rapporto esplicativo, cap. 1.4.2 e 2.4)

16. Il Consiglio di Stato ritiene fondamentale poter esaminare le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore per il singolo caso per tutti i permessi d'ammissione in Svizzera che abilitano all'esercizio di una attività lucrativa.

In via sussidiaria si chiede che venga perlomeno data facoltà ai Cantoni di eseguire questo esame per tutti i permessi con attività lucrativa da loro rilasciati nell'ambito dei contingenti cantonali.

Un esame delle condizioni di salario e di lavoro al momento del rilascio del permesso corrisponde alla prassi in vigore prima dell'introduzione della libera circolazione delle persone.

L'aumento dell'onere amministrativo per il Cantone va relativizzato, in quanto un tale esame permetterebbe di ridurre in parte i controlli ex-post delle condizioni di lavoro e di salario (misure collaterali).

Il Consiglio di Stato sostiene inoltre la proposta di poter rinunciare a un esame approfondito del rispetto di queste condizioni se "nella professione vi è una comprovata carenza di personale qualificato e non vi sono indizi di mancato rispetto delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore" (art. 22 cpv. 2 del disegno di LStr), clausola che permetterà di snellire le procedure amministrative ove opportuno.

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? (Rapporto esplicativo, cap. 1.4.3 e 2.2.2)

17. Il Consiglio di Stato ritiene che sia opportuno associare a questo consesso consultivo anche le parti sociali.

Le parti sociali dispongono di una conoscenza dettagliata del mercato del lavoro. Inoltre, un loro coinvolgimento a pieno titolo in questa commissione consultiva confermerebbe la tradizione del dialogo sociale che caratterizza il nostro sistema.

Misure di accompagnamento

18. Il Consiglio di Stato approva e sostiene le misure d'accompagnamento proposte nel quadro della procedura di consultazione in corso.

19. Il Consiglio di Stato reitera il suo disappunto e la sua incomprensione per la decisione del Consiglio federale del 1. aprile 2015 di sospendere, nella sua quasi integralità, l'attuazione della Legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

Le proposte di ottimizzazione contenute nel disegno di legge erano il frutto di un lungo lavoro svolto all'interno del gruppo di lavoro federale presieduto dalla Segretaria di Stato dell'economia Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch.

Esse erano volte a rendere più efficace l'attuazione delle misure d'accompagnamento, non a estenderle, e pertanto pensate nell'interesse sia dei lavoratori, sia dei datori di lavoro, sia delle autorità preposte al controllo del mercato del lavoro.

Ringraziamo per l'attenzione che sarà rivolta alle nostre osservazioni e porgiamo i nostri migliori saluti.

Il Presidente:

N. Gobbi

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:

G. Gianella

Allegati:

- "Konzeptskizze für eine Studie zu einer Schutzklausel im Bereich Arbeitsmarkt im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Tessin" della cattedra di gestione dei negoziati e dei conflitti del Politecnico federale (PF) di Zurigo

Copia p.c.:

- Gruppo di lavoro interdipartimentale (tramite il coordinatore (jörg.debernardi@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (delegato.berna@ti.ch; joerg.debernardi@ti.ch, renata.gottardi@ti.ch, sara.guerra@ti.ch, nicolo.parente@ti.ch)

Konzeptskizze für eine Studie zu einer Schutzklausel im Bereich Arbeitsmarkt im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Tessin

Zusammenfassung

Ziel der Studie ist eine Situationsanalyse im Bereich "Zuwanderung, Arbeitsmarkt, Grenzgänger und grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer" im Kanton Tessin und die Erarbeitung eines Vorschlages für eine mögliche Schutzklausel bei der Freizügigkeit Schweiz-EU, in Analogie zu der vom Lehrstuhl NECOM/ETH entwickelten Schutzklausel für die Zuwanderung.

1. Ausgangslage

Das Schweizer Stimmvolk hat mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 den Verfassungsartikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) in Kraft gesetzt. Dieser verlangt, dass die Schweiz die Einwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt, bei der Einstellung von Arbeitskräften ein Inländervorrang gilt und völkerrechtliche Verträge, die im Widerspruch zu diesem Artikel stehen, neu verhandelt werden sollen. Der Verfassungsartikel 121a BV dürfte jedoch in einer *buchstäblichen*, strikten Umsetzung nicht mit dem 1999 abgeschlossenen Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU verträglich sein.

Es ist zu prüfen, ob eine Umsetzung im *Sinn und Geist* des Verfassungsartikels, welcher die Flexibilitäten im Verfassungstext selber sowie jene der Schweizerischen Verfassungsarchitektur ausnützt, eine Umsetzung des Verfassungsartikels unter Erhalt der Bilateralen ermöglichen könnte, so dass beide Verhandlungspartner ihre Anliegen weitgehend erfüllt sähen: Die EU der grundsätzliche Erhalt der Personenfreizügigkeit, die Schweiz eine Möglichkeit zur Intervention in Ausnahmesituationen.

Die Machbarkeit dieses Ansatzes hängt ab von einer greifbaren Definition einer Ausnahmesituation. Untersucht werden sollen in der geplanten Studie vor allem Ausnahmesituationen im Bereich des Arbeitsmarktes, mit einem besonderen Fokus auf die Bedeutung der Grenzgänger sowie der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer, und dies in einer regionalen Perspektive, unter Einbezug der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen auf beiden Seiten der Grenze. In diesen Bereichen sollen die relevanten Parameter zur Bestimmung der Ausnahmesituation identifiziert und modelliert werden sowie Mechanismen für temporäre und regionale, allenfalls auch sektorielle und berufsspezifische Schutzmassnahmen erarbeitet werden.

2. NECOM-Modell: Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung

Der von NECOM publizierte Vorschlag¹ einer Schutzklausel im Bereich Zuwanderung nutzt die existierenden Flexibilitäten und Spielräume: "Höchstzahlen" werden im Verfassungsartikel nicht beziffert und es wird betont, dass die "gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz" berücksichtigt werden sollen. Auch räumt die Schweizer Verfassungsarchitektur dem Gesetzgeber Freiheiten bei der Umsetzungsarbeit ein. Ein Umsetzungsgesetz bzw. -vertrag kann in einem Referendum angenommen werden, womit nachträglich die Umsetzung legitimiert wird.

Der Vorschlag basiert auf drei Modulen. Das erste Modul betrifft interne Begleitmassnahmen, die die internationalen Verträge unberührt lassen. Diese Massnahmen sollen so ausgestaltet werden, dass die Schutzklausel nach Möglichkeit gar nie zur Anwendung kommt. Einerseits sollen Bund und Kantone Massnahmen ergreifen, um die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu dämpfen (Ausschöpfen des inländischen Potentials, steuerliche Massnahmen, Ausbildungsanstrengungen in Berufen mit Fachkräftemangel). Andererseits sollen Massnahmen eingeleitet werden, um als negativ wahrgenommene Folgen der Zuwanderung abzufedern (z.B. in Bereichen Baurecht, Raumplanung oder Arbeitnehmerschutz).

Das zweite Modul umfasst Vorkehrungen gegenüber Nicht-EU/EFTA-Staaten. Hier könnte man Inländervorrang und Kontingente einführen bzw. die heutige Praxis weitgehend fortsetzen.

Das dritte Modul sind Vorkehrungen im Verhältnis zur EU. Hier soll der Grundsatz der Personenfreizügigkeit aufrechterhalten werden. Wenn jedoch ernsthafte soziale, wirtschaftliche, politische oder ökologische Schwierigkeiten auftreten, soll unilateral eine Schutzklausel angerufen werden dürfen und die Einwanderung beschränkt werden können. Diese Schwierigkeiten müssen klar definiert werden, also anhand von objektiven sozioökonomischen Rahmendaten der Schweiz und aus dem EU/EFTA-Raum ermittelbar sein.

Im Vorschlag von NECOM wurde das Auftreten von Schwierigkeiten anhand von übermässiger Nettoeinwanderung von EU/EFTA-Bürgern definiert. Eine Übermässigkeit liegt dann vor, wenn die Schweiz eine wesentlich grössere Migrationsrate aufweist als der EU/EFTA-Raum. «Wesentlich grösser» ist sie beispielsweise dann, wenn die prozentuale Nettomigration in der Schweiz den Mittelwert der EU/EFTA-Staaten um die zweifache Standardabweichung übersteigt. Unter diesen Umständen dürfte die Schweiz die Schutzklausel anrufen, also Massnahmen ergreifen, welche die Nettozuwanderung der EU/EFTA-Bürger wieder auf den Schwellenwert absenkt.

Die Formel kann ergänzt und verfeinert werden mit weiteren Parametern, wie beispielsweise die Anzahl der bereits anwesenden EU/EFTA-Bürger oder die Arbeitslosigkeit. Die konkrete

¹ Siehe hierzu: "Eine Schutzklausel bei der Zuwanderung", M. Ambühl und S. Zürcher, NZZ (22.12.14), "Immigration und Swiss-EU Free Movement of Persons: Question of a Safeguard Clause", M. Ambühl und S. Zürcher, Swiss Political Science Review (2015).

Wahl der relevanten Parameter, ihre Berechnung und Gewichtung soll jedoch in konkreten Verhandlungen erfolgen. Der Vorschlag von NECOM bietet gewissermassen ein konzeptuelles Gerüst und ein erstes Set an Daten.

3. Ausbau des Modells

3.1. Grundlagen

Die von NECOM entwickelten Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung kann ausgebaut werden. Sie kann als Grundlage dienen für die Entwicklung eines Konzeptes, das stärker auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist. Das Konzept und die Funktionsweise sind – mutatis mutandis – analog: Der Grundsatz der Personenfreizügigkeit soll nicht untergraben werden; vielmehr soll aufgrund objektiver sozioökonomischer Daten Ausnahmesituationen definiert werden, bei deren Eintreffen Schutzmassnahmen ergriffen werden können.

Die Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung stützt sich auf einen Vergleich der Nettozuwanderung der Schweiz mit jener von 32 EU/EFTA-Ländern. Sie errechnet also jedes Jahr einen einzigen Schwellenwert. Da die Zuwanderung als solche im Zentrum steht, trägt sie allfälligen Ausnahmesituationen auf dem Arbeitsmarkt nicht von sich aus Rechnung. Sie ist zudem von ihrem Aufbau her auf einen Vergleich nationaler Werte ausgerichtet, trägt also Unterschieden auf regionaler Stufe oder in einzelnen Wirtschaftssektoren nicht Rechnung. Eine "nationale" Formel für die Gesamtnettomigration dürfte daher nicht ausreichend sein, um regionalen Verzerrungen und Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen.

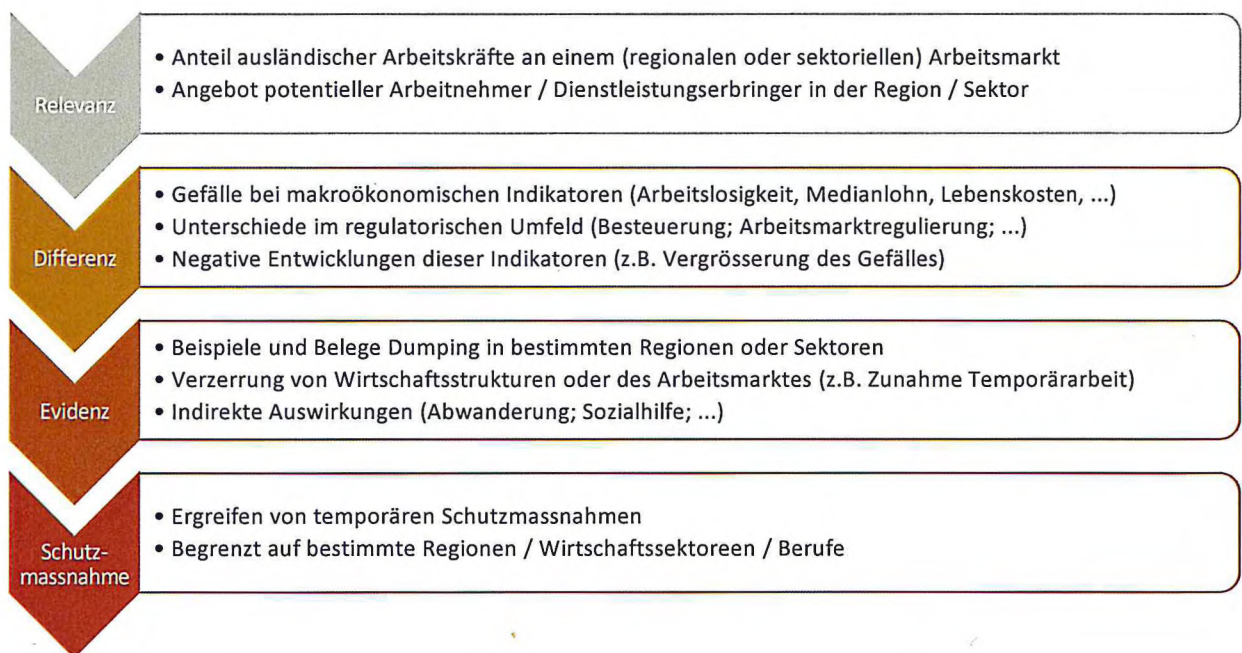
Der **Anwendungsbereich** der Schutzklausel im Bereich des Arbeitsmarktes soll daher idealerweise regional statt national ausgestaltet sein, was der funktionalen Realität der Arbeitsmärkte entspricht. Die Auflösung könnte weiter verfeinert werden nach Sprachräumen, Wirtschaftsregionen und/oder Berufssektoren. Der räumlich und funktional eingeschränkte und präzisierte Anwendungsbereich ist ein erster gewichtiger Unterschied zur auf nationale Vergleiche ausgerichteten Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung.

Ein weiterer Unterschied betrifft naturgemäss die heranzuziehenden **sozioökonomischen Parameter**. Ziel der Studie wird nicht zuletzt sein, zu bestimmen, welche Daten zur Bestimmung von Ausnahmesituationen im Bereich des Arbeitsmarktes relevant und sinnvoll sind.

Eine näher zu prüfende Arbeitshypothese lautet, dass das Gefälle bezüglich ökonomischer Daten wie Arbeitslosigkeit, Medianlohn, Lebenskosten oder Fiskalbelastung nirgends auf dem Kontinent so steil ist wie im Grenzgebiet Schweiz-Italien, insbesondere sei dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008. Diese Werte sind in ihrer zeitlichen, sektoriellen und räumlichen Entwicklung zu untersuchen. Sowohl in wirtschaftstheoretischer (Arbeitsmarkttheorie) wie auch in praktischer Hinsicht wird zu prüfen sein, inwiefern ein solches Gefälle auf sehr kleinem Raum zu Verzerrungen und Problemen auf dem Arbeitsmarkt führen kann, insbesondere wenn sich das Gefälle über kurze Zeit hinweg verschärft. Soweit es die Datenlage erlaubt, sind mit der gleichen Methode zu Vergleichszwecken weitere

Grenzgebiete (zwischen EU-Mitgliedstaaten oder EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten) zu untersuchen.

Die Bestimmung einer Ausnahmesituation am Arbeitsmarkt kann – so eine weitere Arbeitshypothese – nicht in einem einzigen Schritt erfolgen, da wohl mehrere Bedingungen erfüllt sein müssen, bevor Schutzmassnahmen berechtigt sind. Aus diesem Grund könnte die Schutzklausel im Bereich der Arbeitslosigkeit im Gegensatz zur Schutzklausel im Bereich der Zuwanderung nicht die Form einer Formel haben, sondern stattdessen eine **mehrstufige Prüfung** vorsehen. Diese Prüfung könnte beispielsweise folgende Stufen umfassen:



Graphik 1: Schematische Darstellung der Prüfung

3.2. Bestimmung möglicher Schutzmassnahmen

Die Bestimmung der Schutzmassnahmen wird einen engen Zusammenhang aufweisen zum Modell der Schutzklausel, also den relevanten Indikatoren und des Vorgehens zur Bestimmung der Ausnahmesituation.

Eine regionale Auflösung der Formel könnte die Realität besser wiedergeben: in der Schweiz gibt es in einer funktionalen Betrachtung weniger einen einzigen nationalen Arbeitsmarkt, sondern eher sprachspezifische, regionale Arbeitsmärkte. Da die Kompetenzen zu solchen Gegenmassnahmen regional sind, scheint es auch sinnvoll, dass die zu entwickelnde Formel so konstruiert wird, dass sie auch regional angewendet werden kann. Abzuklären wären hierbei andererseits auch die Machbarkeit (Datenlage) und der entstehende bürokratische Aufwand.

Eine regionale, allenfalls auch sektorielle oder gar berufsspezifische Anwendung von Schutzmassnahmen liegen sicher auch im Interesse beider Vertragsparteien: je präziser und begrenzter diese sind, desto zielgerichteter sind die Massnahmen und desto geringer die Eingriffe in die Personenfreizügigkeit.

4. Aspekte der Verhandlungsführung

Das Konzept einer Schutzklausel ist keine weltfremde Idee. Schutzklauseln gibt es in praktisch allen internationalen Wirtschaftsabkommen. Ihr Ziel ist es, den Handlungsspielraum von Vertragsparteien bei ausserordentlichen Entwicklungen zu schützen. Schutzklauseln können (je nach konkreter Ausgestaltung) auch aus ökonomischer Warte berechtigt sein, da sie vor Marktverzerrungen und Marktversagen schützen, die bei ausserordentlichen Lagen oder aufgrund von Differenzen im regulatorischen Umfeldes entstehen können. Viele Freizügigkeitsabkommen wären zudem ohne Schutzklausel politisch nicht durchsetzbar.

Das Konzept einer Schutzklausel ist nicht nur allgemein im Bereich der Wirtschaftsabkommen, sondern auch spezifisch im Bereich der Personenfreizügigkeit kein Fremdkörper. Sowohl das bestehende FZA zwischen der Schweiz einerseits und der EU und deren Mitgliedsstaaten andererseits, wie auch EU-intern oder Abkommen mit Drittstaaten kennen Schutzklauseln.

Die der EU bekannten permanenten Schutzklauseln im Rahmen der Personenfreizügigkeit beziehen sich allerdings nicht auf die Zuwanderung als solche (also Zuwanderungstopp bei zu viel Zuwanderung), sondern auf allfällige Auswirkungen „übermässiger“ Zuwanderung (z.B. in sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht).

Aus diesem Grund ist nicht auszuschliessen, dass das Konzept einer Schutzklausel im Bereich des Arbeitsmarktes bei der EU auf mehr Verständnis und Verhandlungsbereitschafts stossen könnte als das Konzept einer Schutzklausel bei der Zuwanderung als solche. Der Vorschlag einer Arbeitsmarktschutzklausel ist der EU vom Grundsatz her bekannt. Allfällige Differenzen wären also nicht prinzipieller Natur, sondern eher quantitativer: Man müsste sich einig werden zur Bestimmung der Schwellen zur Auslösung der Schutzmassnahmen, nicht zum Konzept als solchem. Ein weiteres Problem könnte die Frage der Definition einer Region sein.

Aus verhandlungstechnischer Sicht könnte ein weiterer Vorteil einer Arbeitsmarktschutzklausel im Vergleich Zuwanderungsschutzklausel darin liegen, dass allfällige Schutzmassnahmen präziser angewandt werden können, nämlich regional, allenfalls auch sektoriell oder berufsspezifisch. Das Prinzip der Personenfreizügigkeit würde also auch in seiner praktischen Gültigkeit weniger eingeschränkt. Zudem handelt es sich um Massnahmen, die zumindest theoretisch – z.B. bei massivem Abfluss von Personen aus einem Staat in einen Drittstaat – auch im Interesse des entsendenden Staat liegen können, also auf beiden Seiten der Grenzen zu einer Stabilisierung des Arbeitsmarktes beitragen.

Eine wichtige Frage betrifft so dann das Vorgehen, um den allfälligen neuen Schutzklauselvorschlag in die laufenden Gespräche einzubringen. Zu prüfen ist insbesondere,

ob die bestehenden Gesprächskanäle mit den Hauptstädten der EU-Mitgliedsstaaten sowie mit der EU-Kommission in Brüssel nicht ergänzt werden müssten mit technischen Gesprächen in den Grenzregionen selbst. In diesen Grenzregionen besteht ein unmittelbares, praktisches Interesse an einer harmonischen Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes. Es gibt bei grossem Gefälle Gefahren für beide Partner (z.B. „Brain Drain“ oder Abfluss ganzer Unternehmen aus dem wirtschaftlich schwächeren in den wirtschaftlich stärkeren Staat, nur mit dem Ziel, Positionsrenditen zu erzielen). Wenn es gelingt, ein Konzept zu entwickeln, das den berechtigten Sorgen auf beiden Seiten der Grenze Rechnung trägt, dann dürfte dies auch den Dialog mit den EU-Hauptstädten und mit Brüssel erleichtern.

Die Schutzklausel könnte in das bestehende bilaterale Vertragswerk mit der EU integriert werden, zum Beispiel in einem Zusatzprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen. Die EU müsste der Einführung der Schutzklausel und deren konkreten Modalitäten selbstverständlich zustimmen. Von ihrer Konstruktion her könnte die Schutzklausel (rein theoretisch) von allen 32 EU/EFTA-Staaten eingeführt werden.

5. Weiteres Vorgehen - Administratives

Die Studie wird durch den Lehrstuhl NECOM an der ETH durchgeführt, auf der Grundlage eines Mandates des Kantons Tessin. Eine Erweiterung des Kreises der Auftraggeber (z.B. durch weiterer Kantone, Bundesstellen oder andere Dritte) und weitere Anpassungen, Erweiterungen oder Verlängerungen des Mandates sind ausdrücklich vorbehalten.

Die Studie sollte im ersten Quartal 2016 fertiggestellt werden.

Für nähere Details, siehe Mandat.