

numero			Bellinzona
2334	cl	2	3 giugno 2015

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Conferenza dei Governi cantonali
- Presidente Jean-Michel Cina
- Segretaria generale Sandra Maissen
Casella postale 444
3007 Berna
e-mail: mail@kdk.ch

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

Signor Presidente,
signora Segretaria generale,

abbiamo preso atto della bozza di presa di posizione della Conferenza dei Governi cantonali relativa all'avamprogetto di revisione della legge federale sugli stranieri (LStr) volta ad attuare gli articoli 121a e 197 numero 11 della Costituzione federale.

Alla luce dell'esito della votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» nel nostro Cantone, non possiamo condividere le premesse di fondo che orientano la proposta di presa di posizione della CGC. In particolare, lo scrivente Consiglio contesta che il "mantenimento degli Accordi bilaterali" deve essere "l'obiettivo strategico preponderante" del processo d'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali ed esprime pertanto disaccordo con i punti 2 e 10 della bozza di presa di posizione.

Il Consiglio di Stato ritiene che si debba procedere a una revisione dell'ALC, in modo che in esso possano essere previste le limitazioni sancite nell'art. 121a della Costituzione svizzera, che di conseguenza diverrebbero, grazie ad un adeguamento dell'Accordo, applicabili anche ai cittadini degli Stati UE/AELS.

Queste misure di protezione sono ritenute necessarie dal Consiglio di Stato; una tesi 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. Effetto di sostituzione della manodopera indigena con quella frontaliera, dumping salariale e pressione sui salari; questi sono solo alcuni preoccupanti fenomeni che caratterizzano il Ticino e il mercato del lavoro ad 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.

Nel caso in cui, entro i tre anni concessi dall'art. 197 n. 11 Cost. non fosse possibile rinegoziare ed adeguare l'ALC nel senso auspicato, lo scrivente Consiglio ritiene si debba passare ad 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 ad 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 la conseguenza più logica pare essere a giudizio di questo Consiglio la sua rescissione da parte della Svizzera.

Il Governo ticinese reputa che l'impatto della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro debba essere al centro dei lavori d'attuazione; nonché delle consultazioni in corso con l'UE e i suoi Stati membri, tenendo conto delle diversità e delle esigenze regionali. Per questa ragione, il Canton Ticino ha affidato al Prof. Michael Ambühl, del Politecnico federale di Zurigo, il mandato di elaborare la proposta di una clausola di salvaguardia specificamente dedicata al mercato del lavoro ticinese e alla protezione della manodopera indigena.

L'ipotesi di lavoro che sottende la proposta è che a cavallo della frontiera possano esserci differenze di salario, di livelli di disoccupazione o di costo di vita; nonché notevoli balzi di questi o altri indicatori macroeconomici, oggettivamente fuori norma nel confronto europeo, tali da mettere in dubbio il buon funzionamento del mercato del lavoro e della libera circolazione delle persone stessa. Si tratta di differenze che, contrariamente ai pronostici di economisti e tecnici, nonché agli auspici degli architetti politici del processo di avvicinamento europeo, sono lungi dall'essere state appianate dalle forze economiche del mercato interno. Un mercato interno che rimane per ora incompiuto, e che anzi a seguito della recente crisi economico-finanziaria ha visto risorgere o rafforzarsi importanti differenze tra i Paesi membri. In situazioni d'eccezione di questo tipo, rigorosamente modellizzate sulla base di criteri e dati oggettivi, una clausola di salvaguardia permetterebbe di attivare contromisure precise in particolari settori dell'economia, come la preferenza indigena o l'applicazione di contingenti. Uno studio di concetto in merito a una tale clausola di salvaguardia, specifica al mercato del lavoro, è stato elaborato dal Prof. Ambühl ed è stato allegato alla presa di posizione del Cantone alla consultazione federale (vedi: <http://tinyurl.com/no62njt>).

Per il resto, il Consiglio di Stato prende posizione puntualmente su alcuni aspetti della bozza di presa di posizione della CGC come segue:

- Il Consiglio di Stato ritiene che anche gli impieghi fino a quattro mesi per anno civile debbano essere sottoposti a tetti massimi e contingenti. Inoltre le forniture di servizi devono essere sottoposte alle regole d'ammissione definite nell'art. 26 LStr. 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 del 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.

- Il Consiglio di Stato reputa che l'introduzione di contingenti cantonali renda necessaria una limitazione più severa della mobilità geografica e professionale. Il fabbisogno economico e le sensibilità politiche possono variare di molto tra i vari Cantoni. Sussiste pertanto il pericolo che una prassi restrittiva in certi Cantoni, settori economici o determinate professioni possa essere aggirata in un contesto di mobilità geografica e professionale. Lo scrivente Consiglio invita la CGC a voler approfondire questo aspetto dell'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sia a livello tecnico che politico (Prüfungsantrag).
- Il Consiglio di Stato ribadisce che a suo avviso l'estensione della priorità indigena ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata proposta nell'art. 21 cpv. 2 lett. c della revisione LStr vada stralciata. 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. Il Consiglio di Stato propone di completare in tale senso la presa di posizione della CGC.
- A giudizio del Consiglio di Stato, vale la pena precisare che sono i Cantoni che devono determinare in che professioni esiste una "comprovata carenza di personale qualificato". Infatti, ai sensi degli articoli 21 cpv. 2bis e art. 22 cpv. 2 questa carenza va comprovata a livello cantonale o a livello regionale sovracantonale. Sembra meno opportuno determinare questa carenza a livello nazionale. Il Consiglio di Stato propone di completare in tale senso la presa di posizione della CGC.
- Contrariamente all'avviso maggioritario del gruppo di lavoro, il Consiglio di Stato ritiene che le parti sociali dispongono di una conoscenza dettagliata del mercato del lavoro e che pertanto un loro coinvolgimento a pieno titolo nella speciale "Commissione consultiva" sarebbe opportuno e conforme alla tradizione del dialogo sociale che caratterizza il nostro sistema.

Per quel che riguarda il progetto di legge messo in consultazione relativo alla modifica della LStr (integrazione), il Consiglio di Stato:

- concorda che l'abolizione del contributo speciale sul reddito di attività per i richiedenti l'asilo, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora e gli ammessi provvisoriamente, possano facilitare una migliore integrazione degli stessi nel mercato del lavoro locale; nonché una riduzione della necessità di un intervento sussidiario da parte dello Stato.

- relativizza per contro gli effetti di velocizzazione e di semplificazione delle pratiche per i datori di lavoro di una soppressione dell'obbligo di ottenere un'autorizzazione per l'esercizio di un'attività lucrativa con relativa introduzione di una procedura di notifica dell'inizio dell'attività lucrativa in sua vece. Una tale modifica procedurale non apporterebbe nessun vantaggio amministrativo per i Cantoni in quanto l'esame delle condizioni di salario e del rispetto delle usuali condizioni nella località e nel settore, da parte della competente autorità del mercato del lavoro, viene solamente spostato alla fase successiva all'avvenuta notifica da parte del datore di lavoro.
- non condivide l'avviso di cui al punto N. 44 della presa di posizione della CGC, relativa alle modifiche derivanti dall'iniziativa parlamentare Müller 08.406. Difatti il rilascio del permesso di domicilio avviene sulla base degli atti a disposizione delle competenti autorità cantonali; poiché per motivi pratici e finanziari gli uffici cantonali sono impossibilitati nel singolo caso a verificare sistematicamente e approfonditamente il grado di integrazione. Pertanto si ritiene utile disporre della possibilità di revocare il permesso di domicilio qualora, successivamente al rilascio del medesimo, dovesse risultare che l'interessato non dispone di un grado di integrazione tale da giustificare il possesso di suddetta autorizzazione.
- sostiene invece l'introduzione a livello di legge della revoca del diritto al ricongiungimento familiare con i beneficiari di un permesso di dimora temporanea, di dimora, di domicilio e gli ammessi provvisoriamente che percepiscono prestazioni complementari (PC); così come richiesto nell'iniziativa Müller 08.428. L'esecutivo ticinese ritiene che con questa modifica si ponga fine alla disparità di trattamento tra i beneficiari di PC e coloro che non dispongono di un reddito sufficiente ai fini del ricongiungimento familiare. Infatti finora, secondo la giurisprudenza del TF, in assenza di una base legale nella LStr, le prestazioni PC non potevano essere considerate aiuto sociale; ma andavano ritenute parte del reddito a disposizione dell'interessato. Di conseguenza le autorità in materia di migrazione non potevano rifiutare il ricongiungimento ai beneficiari di PC a causa dell'assenza di una base legale che prevedesse espressamente che le prestazioni PC rappresentassero un motivo di rifiuto.
- Parimenti, in antitesi con quanto proposto al punto N. 48 della bozza di presa di posizione, ritiene sensata e appoggia la proposta contenuta nell'iniziativa parlamentare Müller 10.450 che propone la modifica dell'art. 63 LStr, che riserva alle autorità il diritto di revocare in qualsiasi momento il permesso di domicilio di uno straniero che dipende dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole. In effetti, grazie allo spazio di manovra, che verrà creato con l'abrogazione dell'art. 63 cpv. 2 Lstr, le autorità godranno della possibilità di revocare il permesso di domicilio di un cittadino straniero che è a carico dell'aiuto sociale durevolmente e in maniera considerevole anche se risiede in Svizzera da oltre 15 anni. Al riguardo si osserva che questa modifica è da ritenersi particolarmente utile ed attuale nel contesto odierno. Infatti, una delle maggiori preoccupazioni per i Cantoni e gli enti locali risulta essere quella dell'aumento dei costi assistenziali a causa dell'incremento del numero delle persone che dipendono dagli aiuti sociali.

- Infine, per quanto attiene l'armonizzazione delle disposizioni nell'ambito del ricongiungimento familiare, sostiene la proposta di equiparare i requisiti per il ricongiungimento familiare di persone in possesso del permesso di domicilio a quelle richieste ai titolari di un permesso di dimora, così come auspicato nell'iniziativa parlamentare Müller 10.485, contrariamente a quanto proposto al punto N. 49 della bozza di presa di posizione CGC. Nel merito si osserva che gli attuali disposti di legge della LStr prevedono esplicitamente un'abitazione conforme ai bisogni e mezzi finanziari sufficienti soltanto per il ricongiungimento con i titolari di un permesso di dimora temporanea o di dimora (artt. 44 e 45 LStr). Tali presupposti vigono tuttavia già tutt'ora anche per il ricongiungimento familiare con i domiciliati. In effetti il requisito dell'abitazione conforme ai bisogni sorge indirettamente dal presupposto che la famiglia deve convivere (cfr. art. 43 cpv. 1 LStr) e le sufficienti risorse finanziarie derivano dai combinati artt. 51 cpv. 2 lett. b) e 62 lett. e) LStr, in virtù dei quali i diritti citati nell'art. 43 LStr decadono se vi sono motivi di revoca di cui all'art. 62 LStr, tra i quali la dipendenza dall'aiuto sociale. Pertanto, per i motivi suindicati, l'armonizzazione dei presupposti per il ricongiungimento familiare rappresenta solamente un atto di natura tecnico legislativa che ha il vantaggio di creare maggior chiarezza in quest'ambito, sia per le autorità tenute ad applicare la legge, che per gli stranieri toccati da queste norme.

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

Copia:

- 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)
- Pubblicazione in Internet