Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7354 R1	10 gennaio 2018	CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 10 aprile 2017 presentata nella forma generica da Gabriele Pinoja e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" - *Modifica della Legge d'applicazione della preferenza indigena*

(v. messaggio 11 luglio 2017 n. 7354)

INDICE

I. INIZIATIVA POPOLARE FEDERALE CONTRO L'IMMIGRAZIONE DI MASSA DEL 14 FEBBRAIO 2012 2

II. L'INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA "PRIMA I NOSTRI!" 3

III. INIZIATIVA PARLAMENTARE PRESENTATA IN FORMA GENERICA DALLA COMMISSIONE SPECIALE PER L'ATTUAZIONE DELL'INIZIATIVA POPOLARE "PRIMA I NOSTR!I" 5

IV. MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO 6

V. AUDIZIONI E CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI 8

VI. CONCLUSIONI 9

❋ ❋ ❋ ❋ ❋

I. INIZIATIVA POPOLARE FEDERALE CONTRO L'IMMIGRAZIONE DI MASSA DEL 14 FEBBRAIO 2012

L'Iniziativa popolare federale contro l'immigrazione di massa del 14 febbraio 2012 prevedeva l'introduzione dei seguenti articoli nella Costituzione federale della Confederazione Svizzera:

> ***Art. 121a Regolazione dell'immigrazione***
>
> *[1]La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri.*
>
> *[2]Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. I tetti massimi valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.*
>
> *[3]I tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; essi devono comprendere anche i frontalieri. Criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.*
>
> *[4]Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.*
>
> *[5]La legge disciplina i particolari.*
>
> ***Art. 197 Disposizione transitoria dell'art. 121a (Regolazione dell'immigrazione)***
>
> *[1]I trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.*
>
> *[2]Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.*

Il 9 febbraio 2014 il 50.3% dei cittadini svizzeri e una maggioranza di 17 Cantoni hanno accolto l'iniziativa. Ciò ha imposto al Consiglio federale e al Parlamento d'introdurre, entro tre anni, un nuovo sistema d'ammissione che permetta alla Svizzera di regolare l'immigrazione salvaguardando nel contempo gli interessi dell'economia e prevedendo la priorità ai lavoratori residenti. Il Consiglio federale aveva fatto notare già prima della votazione che il nuovo articolo costituzionale non sarebbe stato compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) con l'Unione europea (UE) e quindi neanche con gli accordi bilaterali[1].

Dopo la votazione il Consiglio federale ha avviato senza indugio i lavori per l'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'immigrazione adottando rapidamente prime decisioni. Già il 20 giugno 2014 ha presentato il piano per l'attuazione dell'articolo sull'immigrazione e l'11 febbraio 2015 ha posto in consultazione gli avamprogetti di legge; la consultazione si è conclusa il 28 maggio 2015. Sempre l'11 febbraio 2015 il Consiglio federale ha adottato il mandato per i negoziati sulla libera circolazione delle persone con l'UE. Il 27 ottobre 2015 è stata depositata l'iniziativa popolare RASA (*Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione*) che intende invece abolire l'articolo costituzionale sull'immigrazione al fine di mantenere gli accordi bilaterali con l'UE.

[1] https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/umsetzung_vb_zuwanderung.html

Tenendo conto dei risultati della consultazione, il 4 marzo 2016 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento vari disegni di legge e il relativo messaggio tesi ad attuare le disposizioni costituzionali sull'immigrazione. Ha sottolineato che intendeva raggiungere una soluzione consensuale per entrambe le parti in modo da non compromettere gli accordi bilaterali. Qualora ciò risultasse impossibile, aveva proposto una clausola di salvaguardia unilaterale volta a regolare l'immigrazione di persone cui si applica l'ALC.

Contemporaneamente, fino all'estate 2016, il DFGP e il DFAE hanno condotto intense consultazioni con l'UE. Dopo l'adozione del referendum sulla Brexit è risultato chiaro che una soluzione con l'UE sarebbe stata impossibile. Nella sessione autunnale 2016 il Consiglio nazionale ha trattato, quale Camera prioritaria, il progetto del Consiglio federale e ha deciso, il 21 settembre 2016, di adottare una cosiddetta "priorità light ai residenti". Nella sessione invernale 2016 il Consiglio degli Stati ha discusso il progetto. Entrambe le Camere hanno raggiunto un accordo sull'applicazione di una legge compatibile con l'ALC, al fine di non compromettere gli accordi bilaterali con l'UE. Il 28 giugno 2017 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sulle modifiche di ordinanza richieste per attuare la legge di applicazione dell'articolo 121a Cost. La consultazione è durata fino al 6 settembre 2017. Presumibilmente a inizio 2018 il Consiglio federale adotterà le ordinanze e deciderà in merito all'entrata in vigore.

Il Parlamento ha pertanto deciso un'attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa compatibile con l'ALC che tuttavia non attua pienamente l'articolo costituzionale sull'immigrazione.

L'iniziativa popolare RASA è stata ritirata il 13 dicembre 2017.

II. L'INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA "PRIMA I NOSTRI!"

Il 23 aprile 2014 è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato l'iniziativa popolare costituzionale elaborata di Gabriele Pinoja (primo proponente) *Prima i nostri!*. Con 10'991 firme raccolte, l'iniziativa è stata dichiarata riuscita e trasmessa al Gran Consiglio per le sue incombenze.

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha deciso di sottoporre preliminarmente all'attenzione del Gran Consiglio la questione relativa alla ricevibilità dell'iniziativa. Durante la seduta del 25 gennaio 2016 la maggioranza del Parlamento ha dichiarato l'iniziativa ricevibile[2].

L'iniziativa proponeva le seguenti modifiche della Costituzione cantonale ticinese:

> ***Art. 4 Scopo***
>
> *[1]Il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali. Vigila che i trattati internazionali conclusi dalla Confederazione e le leggi straniere da questi eventualmente richiamate siano applicati senza ledere i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio e nel pieno rispetto del criterio di reciprocità fra Stati.*

[2] Rapporto di maggioranza della Commissione diritti politici di data 9 giugno 2016.

Art. 14 Obiettivi sociali

[1]Il Cantone provvede affinché:

a) ...;

b) ***(nuovo) sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero (attuazione del principio di preferenza agli Svizzeri)****;*

c) ***(nuovo) nessuno Stato estero ostacoli l'accesso di persone fisiche o giuridiche svizzere al suo mercato interno in modo contrario allo spirito dei trattati internazionali conclusi con la Confederazione****;*

d) - i)…;

e) ***(nuovo) nessun cittadino del suo territorio venga licenziato a seguito di una decisione discriminatoria di sostituzione della manodopera indigena con quella straniera (effetto di sostituzione) oppure debba accettare sensibili riduzioni di salario a causa dell'afflusso indiscriminato della manodopera estera (dumping salariale);***

f) ***(nuovo) sia promossa una sana complementarietà professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri****;*

g) - h)…;

Art. 49

[1]Il Cantone agevola e promuove la cooperazione transfrontaliera.

[2]Qualora lo Stato estero limiti con regolamenti interni o sistemi di attuazione disincentivanti l'esecuzione al suo interno dei trattati internazionali conclusi con la Confederazione, il Cantone applicherà i medesimi standard minima nel rispetto del criterio di reciprocità nell'attuazione.

Art. 50

[1]Nelle relazioni con la Confederazione, con gli altri Cantoni e con i Paesi limitrofi, le autorità devono promuovere e tutelare l'identità, l'autonomia, gli obiettivi sociali e l'interesse economico del Cantone.

[2]Nelle relazioni con i Paesi limitrofi le autorità modulano il mercato del lavoro in base alle necessità di chi vive sul territorio del Cantone, promuovendo la sana complementarietà professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri, evitando la sostituzione della manodopera indigena con quella straniera (effetto di sostituzione) e la corsa al ribasso dei salari (dumping salariale).

L'iniziativa chiedeva una modifica della Costituzione cantonale volta a introdurre i principi dell'iniziativa federale *Contro l'immigrazione di massa*. L'obiettivo era trovare una soluzione urgente per il Ticino, in attesa dell'attuazione a livello federale. In particolare, l'iniziativa intendeva introdurre il principio della "preferenza indigena" e la "complementarietà professionale" tra lavoratori svizzeri e stranieri, con la conseguente abolizione "dell'effetto di sostituzione" tra lavoratori indigeni e stranieri e di casi di "dumping salariale" derivanti da un afflusso accresciuto di manodopera estera. Infine, si prevedeva la "reciprocità" nell'attuazione di trattati internazionali, con l'eventuale applicazione degli stessi "standard minimi" anche in Ticino. Il 25 gennaio 2016 il Gran Consiglio ha dichiarato il testo ricevibile e l'iniziativa è pertanto stata sottoposta al voto popolare.

Il 22 giugno 2016, il Gran Consiglio ha deciso di porre in votazione anche un controprogetto diretto. Esso intendeva preservare gli obiettivi dell'iniziativa, rendendola però più efficace, concreta, tempestiva, allineata con gli attuali sviluppi a livello federale, meno burocraticamente intrusiva nell'economia cantonale e, dunque, effettivamente attuabile. Secondo il parere esterno commissionato al prof. Giovanni Biaggini (Università

di Zurigo), l'iniziativa mancava d'incisività. Gli obiettivi dell'iniziativa non avrebbero potuto essere raggiunti, poiché *«le finalità che si propone il nuovo testo [...] potranno essere conseguite solo nel quadro delle competenze cantonali e soltanto nei limiti del diritto nazionale e internazionale superiore; ciò riduce di molto la portata pratica della proposta e la sua reale possibilità di concretizzazione, che è assai limitata»*. L'attuazione dell'iniziativa federale *Contro l'immigrazione di massa* presuppone misure di competenza esclusivamente federale (politica estera e modifiche della legislazione sugli stranieri e sul lavoro).

In data 25 settembre 2016 il popolo ticinese ha accolto l'iniziativa popolare con il 58% dei voti, preferendola al controprogetto.

Il Consiglio di Stato ha preso atto della decisione della popolazione ticinese di accordare la propria preferenza all'iniziativa popolare, non seguendo le indicazioni di Governo e Parlamento. Pur condividendo i principi generali dell'iniziativa, il Governo ricordava nel suo comunicato stampa i problemi di applicazione a livello cantonale del testo proposto e questo a causa di un problema di armonizzazione, in particolare, con le leggi federali che il nostro Cantone è tenuto a rispettare. Fatta questa premessa, il Consiglio di Stato assicurava il proprio massimo impegno per applicare i contenuti dell'articolo costituzionale. Considerando che l'attuazione di questo nuovo articolo costituzionale richiedeva anche un'importante condivisione politica per superare gli ostacoli legati all'applicazione dello stesso, il Governo ha costituito una commissione speciale – a far parte della quale sono stati invitati tutti i partiti presenti in Parlamento, compresi quindi anche gli iniziativisti – per elaborare un testo di legge che applicava il nuovo articolo costituzionale[3].

III. INIZIATIVA PARLAMENTARE PRESENTATA IN FORMA GENERICA DALLA COMMISSIONE SPECIALE PER L'ATTUAZIONE DELL'INIZIATIVA POPOLARE "PRIMA I NOSTRI!"

In data 10 aprile 2017 la Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare *Prima i nostri* ha presentato l'iniziativa parlamentare generica che propone un disegno della legge di applicazione della preferenza indigena ("Prima i nostri"). Gli iniziativisti intendono offrire al Cantone una base legale per attuare gli obiettivi sociali previsti dal nuovo articolo 14 della Costituzione cantonale ticinese.

A mente degli iniziativisti, nonostante il 9 febbraio 2014 il popolo e i Cantoni abbiano dato alla Confederazione la competenza a legiferare in materia di protezione dei lavoratori contro gli effetti negativi nella migrazione incontrollata, i rapporti tra le competenze federali e cantonali si modificano al momento e nella misura in cui la Confederazione, fondandosi su una disposizione costituzionale, faccia uso della competenza che le è attribuita. La Confederazione lo fa, di principio, sotto forma di una legge federale che ha l'effetto di restringere le competenze dei Cantoni, i quali non posso introdurre o applicare regole contrarie al senso e allo spirito della legislazione federale. È importante sottolineare, tuttavia, che di per sé le competenze cantonali non spariscono: i Cantoni conservano infatti la facoltà di promulgare regole che occupano tutti gli spazi non coperti dal diritto federale. A mente degli iniziativisti, in materia di protezione dei lavoratori contro gli effetti negativi della migrazione incontrollata sui loro salari (dumping) e i loro impieghi (sostituzione), le lacune da colmare con il diritto cantonale sono immense, in quanto il

[3] Comunicato stampa del Consiglio di Stato (http://www3.ti.ch/CAN/comunicati/25-09-2016-comunicato-stampa-5559371).

legislatore federale non ha praticamente utilizzato la sua competenza di limitare il numero di permessi rilasciati a stranieri.

Sempre a mente degli iniziativisti, la legge federale, detta d'applicazione, approvata il 16 dicembre 2016 non costituirebbe una vera applicazione dell'art. 121a della Costituzione federale, poiché non vi è contenuta alcuna nozione di contingenti o di tetti massimi all'immigrazione, e men che meno di un sistema generale che permetta di concretizzare il principio della preferenza nazionale o indigena. Per gli iniziativisi nulla, nel progetto di legge cantonale ticinese proposto dagli iniziativisti e volto a concretizzare il principio costituzionale *Prima i nostri!* direttamente legato all'art. 121a della Costituzione federale, entrerebbe in conflitto con la legislazione federale. Il progetto di legge non violerebbe in alcun modo la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni ed è conforme al diritto superiore.

IV. MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, nel suo messaggio dell'11 luglio 2017, precisa che nell'adozione delle norme il legislatore deve rispettare la Costituzione federale; in particolare l'art. 49 Cost. stabilisce che il diritto federale prevale su quello cantonale contrario e la Confederazione vigila sul rispetto del diritto federale da parte dei Cantoni. L'art. 5 cpv. 4 Cost. stabilisce che i Cantoni devono rispettare il diritto internazionale. Di conseguenza, il diritto cantonale deve muoversi entro i limiti del diritto superiore.

La Svizzera ha sottoscritto accordi di libera circolazione delle persone con la Comunità europea e i suoi Stati membri (RS 0.142.112.681) e con gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (RS 0.632.31). Nell'elaborazione del diritto cantonale occorre tenere conto di questi accordi e del diritto federale (perizia del 31 marzo 2015 del prof. Giovanni Biaggini sull'iniziativa popolare *Prima i nostri!*, pagg. 42-43)[4].

Il Cantone deve d'altra parte tenere conto della decisione popolare di modificare la Costituzione cantonale anche mediante l'introduzione di nuovi obiettivi sociali, i quali hanno *«un significato politico diretto per l'attività legislativa, governativa e finanziaria del Cantone»* (rapporto n. 4341R del 9 giugno 1997 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, commento all'art. 13, pagg. 25-26). Con il riferimento all'attività legislativa s'intende evidentemente il mandato al Parlamento di legiferare per perseguire tali obiettivi.
Ill testo dell'iniziativa riprende in modo pressoché integrale la legge dell'8 giugno 1998 di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere, modificandole il titolo e completandola con alcune disposizioni nuove.

Nel messaggio del Consiglio di Stato sono analizzati e commentati tutti gli articoli della legge d'applicazione, a cui si rimanda. La questione centrale concerne il nuovo art. 2 della legge d'applicazione, il cui testo è il seguente:

a) È rilasciato o rinnovato alla persona che ha la nazionalità di un Paese UE/AELS un permesso di frontalieri per esercitare un'attività lucrativa dipendente (G), allorquando il datore di lavoro dimostri di non aver potuto assumere un candidato svizzero o straniero in possesso di un permesso C, B o L, che corrisponda al profilo richiesto.

b) È rilasciato o rinnovato alla persona che ha la nazionalità di un Paese UE/AELS un permesso di dimora temporanea per esercitare un'attività lucrativa dipendente (L), allorquando il datore di lavoro dimostri di non aver potuto assumere un candidato

[4] Messaggio del Consiglio di Stato n. 7354 dell'11 luglio 2017.

svizzero o straniero in possesso di un permesso C o B, che corrisponda al profilo richiesto

c) *È rilasciato alla persona che ha la nazionalità di un Paese UE/AELS un nuovo permesso di dimora per esercitare un'attività lucrativa dipendente (B), allorquando il datore di lavoro dimostri di non aver potuto assumere un candidato svizzero o straniero in possesso di un permesso C o B, che corrisponda al profilo richiesto.*

Il testo dell'articolo sopra menzionato è in contrasto con il diritto superiore poiché stabilisce la priorità nell'ammissione al mercato del lavoro in modo diverso rispetto alla legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr)[5]. Contrariamente a quanto affermato dagli iniziativisi, non sfrutta dunque un margine di manovra lasciato dal diritto superiore.

Anche il seguente art. 3 della legge d'applicazione pone problemi:

> *È rilasciato un permesso per stranieri che intendono stabilirsi in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa dipendente, allorquando è rispettato il diritto a un salario minimo che assicuri al lavoratore un tenore di vita dignitoso, conformemente all'art. 13 della Costituzione cantonale. Se un salario minimo non è garantito da un contratto collettivo di lavoro (d'obbligatorietà generale o con salario minimo obbligatorio), esso è stabilito dal Consiglio di Stato e corrisponde a una percentuale del salario mediano nazionale per mansione e settore economico interessati.*

Si rammenta che i Verdi avevano presentato l'iniziativa *Salviamo il lavoro in Ticino*, il cui scopo era quello di modificare la Costituzionale cantonale ticinese inserendo nell'elenco dei diritti sociali il concetto di salario minimo differenziato per mansione e settore economico, al fine di poter assicurare un tenore di vita dignitoso ai lavoratori del nostro Cantone. L'iniziativa è stata approvata dal popolo il 14 giugno 2015 con il 54.7% dei voti. Allo scopo di garantire la concretizzazione dell'iniziativa, il Consiglio di Stato ha istituito, il 23 giugno 2015, un gruppo di lavoro strategico che ha presentato il suo rapporto in data 9 giugno 2017 lasciando aperte alcune questioni in attesa della decisione del Tribunale federale sui ricorsi presentati contro la legge d'applicazione di un'iniziativa analoga presentata nel Canton Neuchâtel[6].

Il Tribunale federale, nella sua sentenza di data 21 luglio 2017, ha stabilito che il salario minimo del Canton Neuchâtel è conforme al diritto federale. Per evitare che il salario minimo leda la libertà economica l'ammontare del salario deve situarsi a un livello relativamente basso, vicino al reddito minimo risultante dai sistemi delle assicurazioni sociali o di sicurezza sociale e non può essere diverso da un settore economico all'altro. L'approccio basato su un salario unico risulta però in contrasto con l'articolo della Costituzione cantonale e quindi con la volontà popolare. La recente giurisprudenza in materia di fissazione dei salari minimi afferma che ai Cantoni è riconosciuta la possibilità di fissare salari minimi per motivi di polizia o per motivi di politica sociale. Ne discende che se l'ammontare del salario si situa a un livello relativamente basso, vicino al reddito minimo risultante dai sistemi delle assicurazioni sociali o di sicurezza sociale, non esce dal contesto della politica sociale, non lede il principio della libertà economica ed è quindi conforme al diritto federale. Il Tribunale federale, nella citata sentenza relativa al Canton Neuchâtel, ha aggiunto che l'obiettivo di regolamentare la situazione salariale di un settore economico va perseguito con la sottoscrizione di un contratto collettivo. Il Consiglio di Stato ritiene che l'adozione di salari minimi legali differenziati possa essere applicata per settore economico. Il fatto che il Tribunale federale riconosca che vi è una forchetta entro la quale il salario minio può essere fissato significa implicitamente che non vi è un solo

[5] Messaggio del Consiglio di Stato n. 7354 dell'11 luglio 2017.
[6] Messaggio del Consiglio di Stato n. 7452 dell'8 novembre 2017.

salario minimo ma vi sono margini per fissare salari minimi diversi. La sentenza ammette anche che per alcuni settori, in articolare riferendosi a quello agricolo, il salario minimo può essere fissato in modo diverso dagli altri[7].

Al riguardo il Consiglio di Stato ha appena emanato, in data 8 novembre 2017, il messaggio sulla nuova legge sul salario minimo per la concretizzazione dei nuovi articoli costituzionali (art. 13 cpv. 3 e art. 14 cpv. 1 lett. a). Pertanto, il Consiglio di Stato reputa indispensabile che l'esame della norma proposta sia semmai affrontato nell'ambito delle norme di attuazione dell'art. 13 cpv. 3 della Costituzione cantonale concernente l'introduzione del salario minimo.

Inoltre, adottando la norma proposta nella legge di applicazione della legislazione federale in materia di persone straniere, si manifesterebbe la situazione quasi paradossale, in cui per i cittadini stranieri vi sarebbero norme legislative sui "salari dignitosi" che non sarebbero invece applicabili ai cittadini svizzeri (e a quelli stranieri già stabiliti in Svizzera). Infine, il Consiglio di Stato non ritiene compatibile con il diritto federale subordinare il rilascio di un permesso alla pattuizione di una retribuzione minima corrispondente *«a una percentuale del salario mediano nazionale per mansione e settore economico interessati»*. Le condizioni di salario da rispettare per l'ammissione dello straniero in Svizzera sono già fissate nella legislazione federale (art. 22 LStr). Per contro, alcuni membri della commissione ritengono necessario subordinare il rilascio dei permessi per attività lavorativa al rispetto di un salario minimo.[8]

Il Consiglio di Stato nel suo messaggio giunge alla conclusione che le norme centrali del progetto, cioè gli artt. 2 e 3, si pongono in contrasto con il diritto superiore e che tali norme non possano prestarsi a un'interpretazione conforme al diritto federale. Infatti, i testi delle norme federali e cantonali sono in contraddizione tra loro.

V. AUDIZIONI E CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

I membri della Commissione della legislazione hanno deciso di sentire il Consigliere di Stato Norman Gobbi, quale responsabile del Dipartimento delle Istituzioni. Il segretario della commissione ha dunque scritto in tal senso al Consiglio di Stato. Quest'ultimo, forse anche a causa di un'incomprensione, ha inviato in commissione l'onorevole Bertoli unitamente all'avv. Catenazzi, consulente giuridico del Consiglio di Stato, i quali sono stati sentiti in data 4 ottobre 2017. A domanda l'onorevole Bertoli ha risposto che il Governo si è espresso con voce unanime sulla questione poiché non è di natura politica, bensì giuridica. I limiti posti dal diritto superiore sono oggettivi e non consentono interpretazioni: il diritto degli stranieri è retto da norme federali in modo esaustivo e ai Cantoni sono date le competenze solo in tema di esecuzione di tali norme. Ciò è anche stato confermato dall'avv. Catenazzi. Al termine dell'audizione la collega Ferrara, pur essendo contraria all'iniziativa, voleva sapere, nel caso in cui il Parlamento la accogliesse, come il Dipartimento delle istituzioni intendeva attuare l'iniziativa. Anche gli altri commissari si sono dichiarati concordi nel convocare l'onorevole Gobbi, il quale è stato sentito unitamente al signor Thomas Ferrari in data 25 ottobre 2017. L'onorevole Gobbi a domanda ha risposto che nel regime antecedente l'entrata in vigore degli Accordi sulla libera circolazione le questioni riferibili al mercato del lavoro non erano di pertinenza del

[7] Messaggio del Consiglio di Stato n. 7452 dell'8 novembre 2017.

[8] Si rinvia all'iniziativa parlamentare generica del 6 giugno 2016 presentata da Giorgio Fonio e cofirmatari intitolata *Controllo sistematico dei nuovi permessi*, al Messaggio del Consiglio di Stato n. 7214 del 23 agosto 2016 e ai relativi rapporti commissionali.

DI, bensì di un'apposita commissione, la quale valutava tutte le richieste di dimora e di lavoro presentate dagli stranieri. Tale commissione dipendeva dal DFE, a cui ancora oggi competono il monitoraggio e la vigilanza circa il mercato del lavoro. In passato quindi il DI non si è mai occupato di questi aspetti, né peraltro aveva gli strumenti per farlo. Oggi la citata competenza è passata sotto l'Ufficio della migrazione ma esso non svolge più alcun controllo. Qualora il Parlamento dovesse dar seguito all'iniziativa, si dovrà riorganizzare il sistema. A domanda se si dovesse procedere al controllo del rilascio/rinnovo dei permessi come per i cittadini di Stati terzi che intendono esercitare un'attività lucrativa, e parliamo di 26-30 mila permessi all'anno, ovvero 150 volte quelli provenienti dagli Stati terzi, l'onorevole Gobbi ha risposto che sicuramente si andrà verso l'informatizzazione dei controlli, laddove sarà possibile farlo, ma occorrerà anche far capo a risorse ulteriori.

VI. CONCLUSIONI

Si trattava di valutare se le singole misure presentate siano o meno compatibili con il diritto di rango superiore. Questa questione era già stata sollevata dal medesimo Consiglio di Stato nella campagna che ha preceduto il voto sull'iniziativa *Prima I nostri!*. Nell'opuscolo informativo il Consiglio di Stato aveva infatti segnalato quanto segue:

> *Secondo il parere esterno commissionato al prof. Giovanni Biaggini (Università di Zurigo), l'iniziativa manca d'incisività. Gli obiettivi dell'iniziativa non potranno essere raggiunti, poiché «le finalità che si propone il nuovo testo […] potranno essere conseguite solo nel quadro delle competenze cantonali e soltanto nei limiti del diritto nazionale e internazionale superiore; ciò riduce di molto la portata pratica della proposta e la sua reale possibilità di concretizzazione, che è assai limitata». L'attuazione dell'iniziativa federale "Contro l'immigrazione di massa" presuppone misure di competenza esclusivamente federale (politica estera e modifiche della legislazione sugli stranieri e sul lavoro).*

Da quanto sopra è quindi già sufficientemente chiaro che proposte legislative volte a regolamentare il settore degli stranieri e del lavoro non possono essere adottate a livello cantonale per mancanza di competenza. In tal senso tutte quelle proposte in cui sono introdotti criteri generali (sui quali si ritornerà in modo più dettagliato) per il rilascio di permessi agli stranieri, non sono attuabili a livello cantonale, già solo per questo motivo. Una tale regolamentazione andrebbe semmai prevista a livello federale, sempre che il suo contenuto sia compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera sulla scena internazionale.

Per quanto concerne la compatibilità con il diritto superiore, a prescindere dalle competenze cantonali limitate nei settori indicati, vanno qui ricordati i principi attualmente in vigore in Svizzera nei confronti dei cittadini dell'UE. Tale regime è definito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC).

L'ALC prevede che i cittadini di una parte contraente che soggiornano legalmente sul territorio di un'altra parte contraente non sono oggetto, nell'applicazione di dette disposizioni, di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità (art. 2). Il divieto di discriminazione include anche i lavoratori frontalieri (art. 7 Allegato I ALC). Il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente non può quindi ricevere sul territorio dell'altra parte contraente, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello riservato ai lavoratori dipendenti nazionali. Ciò significa che, sul mercato del lavoro, i lavoratori frontalieri comunitari vanno trattati come i lavoratori svizzeri.

Apparentemente questo divieto di discriminazione fondato letteralmente sulla nazionalità sembrerebbe non riguardare altre misure che poggiano invece su altri criteri, come quello di residenza. Ora, va ricordato che la libera circolazione delle persone vieta non solo le misure che sono direttamente discriminatorie (ad esempio contingenti per gli stranieri, oppure il principio della preferenza per i nazionali) ma anche quelle che contengono le cosiddette discriminazioni indirette, ossia quelle che, nella loro formulazione, appaiono generiche e non riferite a criteri di nazionalità ma che, nella loro applicazione concreta, vanno a toccare prevalentemente cittadini stranieri. Ciò è stato esplicitamente ricordato anche dal Tribunale federale (DTF 131 V 390, consid. 5.1; in materia di fiscalità DTF 136 II 241, consid. 13.1.).

Una condizione di residenza o di domicilio richiesta per l'ottenimento di un determinato vantaggio rischia infatti di nuocere prevalentemente ai cittadini stranieri in quanto i non-residenti sono quasi sempre "non nazionali". Inoltre, una condizione di residenza precluderebbe per definizione l'accesso al mercato per i lavoratori frontalieri, anch'essi però inclusi nel campo di applicazione dell'ALC e quindi beneficiari del divieto di discriminazione.

I diritti conferiti dall'ALC possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità (art. 5 Allegato 1 ALC). Per concretizzare questo concetto l'ALC fa esplicito riferimento alla direttiva 64/221/CEE. I provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non può automaticamente giustificare l'adozione di tali provvedimenti (art. 3 direttiva 64/221/CEE). Questa norma ha effetto diretto e può quindi essere invocata da un singolo individuo anche in assenza di regole nazionali d'applicazione (Pierre Mercier/Olivier Jacot-Guillarmod, *La libre circulation des personnes et des services, Dossiers de droit européen*, Helbing & Lichtenhahn, pag. 136). Tali motivi non possono essere invocati per fini economici (art. 2 direttiva 64/221/CEE).

Il Tribunale federale ha avuto modo di stabilire che (DTF 2C_716/2014): *«Art. 121a BV ist nach dem Gesagten in der Rechtsprechung nicht direkt anwendbar. Ein Konflikt zu völkerrechtlichen Verträgen könnte entstehen, wenn eine Verhandlungslösung mit der EU nicht möglich wäre, innerstaatliche Rechtsänderungen vom Freizügigkeitsabkommen abweichen sollten und diese nicht durch völkerrechtskonforme Auslegung in Übereinstimmung mit dem FZA angewendet werden könnten. Im Falle eines tatsächlichen Normkonflikts aber ginge in der Rechtsanwendung gemäss den dargelegten Grundsätzen das FZA vor (E. 3.2 hiervor). Daraus erhellt zugleich, dass sich aus der Verfassungsbestimmung kein triftiger Grund ergeben kann, im Rahmen der Rechtsprechung vom Vertragsziel der parallelen Rechtslage im übernommenen Bereich abzuweichen (E. 3.1 hiervor)»*.

Stando a quanto sopra, in caso di conflitto tra i principi enunciati dall'ALC e norme nazionali adottate successivamente alla ratifica dell'ALC, sarebbe comunque l'ALC a prevalere. In altre parole, ogni e qualsiasi norma federale, cantonale o comunale che fosse in contrasto con i principi della libera circolazione delle persone non potrebbe essere applicata in virtù della priorità dell'ALC.

Nel messaggio del Consiglio federale su *Prima i nostri!*[9] si legge:

> *Alla luce dei vincoli posti dal diritto federale in relazione al contratto di lavoro e alla protezione dei lavoratori (art. 110 e 122 Cost.; legge del 13 marzo 1964 sul lavoro, legge del 8 novembre 19997 sui lavoratori distaccati), il margine di manovra del Cantone nell'attuare gli obbiettivi dell'iniziativa in modo conforme al diritto federale è molto limitato. Il Cantone non dispone di molto margine neanche per quel che riguarda il diritto degli stranieri, in particolare dall'adozione della legislazione esecutiva relativa all'articolo 121a Cost. (modifica del 16 dicembre 2016 della legge federale sugli stranieri; regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione). Ma anche le possibilità del Cantone in ambito estero sono limitate: infatti può concludere trattati con l'estero solo per quel che riguarda le competenze cantonali e tenere contatti con autorità estere subordinate (art. 56 Cost.). Infine devono essere rispettati numerosi vincoli dettati dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE e dalla Convenzione AELS (ad. es. gli art. 2, 4, 5, 7 lett. a ed e, nonché gli art. 9, 15 e 17 dell'allegato 1, dell'Accordo del 21 giugno 19999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone [ALC], nonché l'all. K della Convenzione del 4 gennaio 96010 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio [AELS]". "Il Gran Consiglio ticinese ha elaborato durante la primavera 2017 diverse iniziative parlamentari allo scopo di attuare le nuove disposizioni della costituzione cantonale. Non spetta al Consiglio federale esaminare nel quadro della procedura di conferimento della garanzia se la normativa di attuazione prevista è conforme con il diritto superiore. È invece compito delle autorità ticinesi assicurarsi che le disposizioni di esecuzione rispettino l'esigui margine di manovra del diritto cantonale. Ciononostante non si può escludere che le nuove disposizioni possano essere interpretate in modo conforme al diritto federale: la garanzia può pertanto essere accordata. La garanzia federale delle disposizioni della costituzione cantonale non si estende tuttavia all'esame della conformità delle iniziative di cui sopra con il diritto federale".*

In data 27 novembre 2017 il Consiglio degli Stati ha conferito la garanzia alla modifica della Costituzione ticinese, conseguente all'iniziativa popolare *Prima i nostri!*. Ciò significa che il nuovo testo è conforme al diritto federale. Fabio Abate, consigliere agli Stati, nel suo contributo pubblicato sulla "la Regione" del 1° dicembre 2017 giustamente precisa che: *«l'impegno previsto per adottare le misure riguardanti il mercato del lavoro non è stato ancorato nel testo costituzionale in modo imperativo, ma il verbo adottato configura un compito affidato alle istituzioni cantonali., le quali potrebbero così studiare i provvedimenti a titolo di concretizzazione del testo che ne segue. Inoltre, non sono stati sanciti diritti e doveri di singoli cittadini. Ma il Consiglio federale nel suo messaggio aggiunge che alla luce dei vincoli posti dal diritto federale i margini di manovra del Cantone nell'attuare gli obbiettivi dell'iniziativa è molto limitato. Detto altrimenti la garanzia federale è limitata al testo della costituzione cantonale e non si estende alle misure di attuazione proposte dalla commissione del Gran Consiglio. Quindi, senza diffondermi ulteriormente sulle questioni di diritto, è legittimo interrogarsi sulla portata di tale garanzia. A che serve? A dire il vero il margine disamora non è molto limitato, ma è nullo!»*.

Premesso che la Commissione della legislazione, oltre a esaminare e preavvisare i disegni di legge, sia nel loro contenuto sia nella loro forma, deve verificarne in particolare la costituzionalità[10], contrariamente a quanto sostenuto dagli iniziativisti, a prescindere dal merito delle proposte, la maggioranza dei commissari ritiene che un Parlamento debba a priori rifiutare l'adozione di norme che non soddisfano il requisito della legalità, per due

[9] Messaggio 17.049 concernente il conferimento della garanzia federale alle Costituzioni rivedute dei Cantoni di Turgovia, Ticino, Vallese e Ginevra del 16.08.'17.

[10] Art. 23 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato.

ragioni. La prima: perché il nostro Stato di diritto deve essere rispettato e tutelato. Lo Stato di diritto permette di controllare e limitare il potere statale attraverso la posizione di norme giuridiche generali e astratte. Si oppone a un esercizio arbitrario dell'autorità e garantisce una relativa prevedibilità e stabilità della nostra organizzazione. A beneficio di tutte le persone e aziende che vivono e operano sul nostro territorio. Questo principio fondante della nostra democrazia è esplicitamente sancito all'art. 5 della Costituzione federale: *«Il diritto è fondamento e limite dell'attività dello Stato»*. Si tratta di una preziosa e fondamentale conquista della civiltà occidentale: il diritto al posto dell'arbitrio, la ragione al posto delle emozioni.

Il secondo motivo per cui proposte illegali devono a priori essere rifiutate da un Parlamento riguarda il rispetto che le istituzioni devono alle cittadine e ai cittadini. Approvare leggi illegali significa mettere in circolazione norme che non sono in grado di reggere a una verifica giudiziaria. Leggi nate zoppe non potranno mai essere validamente applicate. I giudici ne constateranno i vizi e dichiareranno la loro nullità o inapplicabilità. Adottare simili leggi nella consapevolezza della loro illegalità significa quindi ingannare le cittadine e i cittadini di questo Cantone, offrendo loro soluzioni che in realtà non potranno trovare applicazione alcuna.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Sabrina Gendotti, Carlo Lepori e Giorgio Galusero, relatori
Agustoni - Celio (per le conclusioni) -
Corti - Delcò Petralli (con riserva) -
Ducry (con riserva) - Ferrara - Viscardi