

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

**7355-7356-7359-7360-7365-7366-7367 R**

16 gennaio 2018

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sui messaggi 11 luglio 2017 del Consiglio di Stato e relativi Dipartimenti concernenti le seguenti iniziative parlamentari

- 23 gennaio 2017 presentata nella forma generica da Simone Ghisla e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" - *Preferenza indigena per il personale delle strutture ospedaliere private e delle altre istituzioni finanziate dal Cantone tramite un contratto di prestazione* (M7355 - CdS/DSS)
- 23 gennaio 2017 presentata nella forma elaborata da Simone Ghisla e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge sull'Ente ospedaliero cantonale (EOC) - *Preferenza indigena per il personale dell'EOC* (M7356 - CdS/DSS)
- 12 dicembre 2016 presentata nella forma elaborata da Andrea Giudici e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino - *Preferenza indigena per il personale di Banca Stato* (M7359 - CdS/DFE)
- 10 aprile 2017 presentata nella forma elaborata da Simone Ghisla e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" - *Preferenza indigena per il personale dell'Agenzia turistica ticinese (ATT) e delle Organizzazioni turistiche regionali (OTR)* (M7360 - CdS/DFE)
- 13 marzo 2017 presentata nella forma elaborata da Simone Ghisla e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca - *Preferenza indigena per il personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e ausiliario dell'USI, della SUPSI e degli istituti di ricerca* (M7365 - CdS/DECS)
- 13 marzo 2017 presentata nella forma elaborata da Tamara Merlo e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge sui trasporti pubblici - *Preferenza indigena per il personale delle aziende di trasporto beneficiarie di contributi pubblici* (M7366 - CdS/DT)
- 23 gennaio 2017 presentata nella forma elaborata da Tamara Merlo e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LACR) - *Preferenza indigena per il personale dell'ACR* (M7367 - CdS/DT)

## INDICE

1.	PREMESSE .....	2
2.	PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO .....	7
2.1	In generale .....	7
2.2	In merito alle singole iniziative .....	8
2.2.1	Preferenza indigena per il personale delle strutture ospedaliere private e delle altre istituzioni finanziate dal Cantone tramite un contratto di prestazione (M7355) .....	8
2.2.2	Preferenza indigena per il personale dell'EOC (M7356) .....	10
2.2.3	Preferenza indigena per il personale di Banca Stato (M7359) .....	11
2.2.4	Preferenza indigena per il personale dell'Agenzia turistica ticinese (ATT) e delle Organizzazioni turistiche regionali (OTR) (M7360) .....	11
2.2.5	Modifica della Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca - Preferenza indigena per il personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e ausiliario dell'USI, della SUPSI e degli istituti di ricerca (M7365) .....	12
2.2.6	Preferenza indigena per il personale delle aziende di trasporto beneficiarie di contributi pubblici (M7366) .....	14
2.2.7	Preferenza indigena per il personale dell'ACR (M7367) .....	15
3.	PARERE DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE .....	15
4.	CONCLUSIONI.....	17

## ALLEGATO - BASI LEGALI



### 1. PREMESSE

**1.1** Il 25 settembre 2016 il Popolo ticinese ha approvato l'iniziativa popolare costituzionale presentata nella forma elaborata «**Prima i nostri!**» che ha modificato la **Costituzione cantonale**, completandone inoltre gli **obiettivi sociali** elencati nell'**art. 14** e in particolare il cpv. 1 lett b) secondo cui il Cantone provvede affinché «*sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero*». Dopo tale approvazione, e costituita la Commissione parlamentare ad hoc con lo scopo di proporre delle misure legislative di attuazione e concretizzazione delle norme costituzionali, sono stati depositati diversi atti parlamentari tra cui quelli oggetto del presente rapporto unico e dei vari messaggi governativi.

**1.2** La procedura di conferimento della **garanzia federale**, necessaria secondo l'art. 51 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost.) è pendente davanti alle autorità federali. Il Consiglio federale il 16 agosto 2017 ha adottato un messaggio al Parlamento nazionale mediante il quale propone, che venga concessa la garanzia federale alle nuove disposizioni costituzionali ticinesi. Pertanto si deve ancora formalmente

attendere la decisione delle Camere federali. Malgrado quanto si ribadirà in seguito, il Consiglio federale ritiene che con tutti i limiti del caso, le nuove disposizioni costituzionali ticinesi possono essere interpretate in modo conforme al diritto federale e superiore e ciò anche perché si tratta di obiettivi che non sanciscono diritti e doveri di singoli e men che meno prevedono mandati legislativi. Non spetta comunque al Consiglio federale prima e al Parlamento nazionale poi, nel contesto della mera procedura di conferimento della garanzia federale ad una costituzione cantonale, di esaminare la conformità al diritto superiore delle norme cantonali di attuazione (legislative) dei nuovi principi e obiettivi costituzionali.

- 1.3** Si tratta qui di fare una breve introduzione giuridica a quella che è oggi la situazione relativa ai **rapporti tra diritto costituzionale e federale interno e diritto internazionale**, rispettivamente tra diritto internazionale e diritto federale per rapporto al **diritto cantonale** di ogni ordine e grado (costituzione, legislazione, regolamenti cantonali). Non si entrerà per contro in questa sede in disquisizioni giuridiche troppo approfondite circa alcune discussioni dottrinali (oltre che politiche) attualmente in atto a livello federale nel contesto specifico della questione a sapere quale sia semmai il diritto prevalente e a quali condizioni. Infatti, come vedremo è quantomeno **indiscusso che sia il diritto superiore interno sia quello internazionale comunque prevalgono su quello cantonale**, foss'anche di rango costituzionale.

**Nell'elaborazione di quelle normative proprie ai rispettivi ordinamenti giuridici, i cantoni sono tenuti a rispettare il diritto superiore**, vale a dire, da un lato la Costituzione federale e le leggi federali applicabili (v. art. 49 cpv. 1 Cost. fed), e d'altro canto il diritto internazionale vincolante per il nostro Paese (art. 5 cpv. 4 Cost. fed.), che secondo una concezione dottrinale "monistica" concorrono a formare **un ordinamento giuridico unico e compatto**.

A tale riguardo, va detto che il **principio della preminenza del diritto internazionale** impone agli Stati d'applicare quelle norme divenute vincolanti secondo il principio "*pacta sunt servanda*" (disciplinato dall'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) e vieta loro di appellarsi al diritto interno per giustificare un'eventuale violazione dei trattati (v. art. 27 della Convenzione di Vienna).

Dal principio della preminenza del diritto federale su quello cantonale la giurisprudenza ha invece dedotto che "**la legislazione federale prevale sulla legislazione cantonale, qualunque sia il grado di quest'ultima**" (*legge, regolamento, decreto o altro*)" (DTF 131 I 396), che "*i cantoni non possono promulgare regole contrarie al diritto federale*", che essi "*non sono abilitati a legiferare in ambiti di competenza esclusiva federale*" (DTF 120 la 303) e che "*è in particolare vietato al legislatore o all'esecutivo cantonale intervenire in quegli ambiti che il legislatore federale ha inteso regolamentare in maniera esaustiva, come pure eludere il diritto federale o contraddirne il senso o lo spirito*" (DTF 118 la 301). Quanto alla dottrina, essa riassume sovente tale principio con l'adagio "*Bundesrecht bricht kantonales Recht*" (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I, 3. ed., Berna 2013, pag. 371).

**1.4** I problemi principali legati alle nuove norme cantonali potrebbero, quindi, sorgere a causa delle **prescrizioni federali relative al contratto di lavoro e alla protezione dei lavoratori** (cfr. art. 110 e 122 Cost. fed., Legge del 13 marzo 1967 sul lavoro - RS 822.11 - e Legge dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati - RS 823.20 -), nonché dall'esiguo margine di manovra concesso ai cantoni dal diritto in materia di stranieri, dovuto in particolare alla legislazione d'esecuzione dell'**art.121a Cost. fed.** sulla *regolazione dell'immigrazione*, **ma soprattutto** il ridotto margine di manovra deriva dal diritto internazionale imposto dall'**Accordo sulla libera circolazione delle persone sottoscritto con l'UE** [in particolare dagli art. 2, 4, 5, 7 lett. a) ed e) **ALCP** e dagli art. 5, 9, 10, 15 e 17 del suo Allegato 1] e dalla **Convenzione conclusa con l'AELS** [in particolare dagli art. 2 e 7 dell'Allegato K e, 5, 7 e 9 dell'Allegato K - Appendice I].

**1.5** Per quanto attiene agli **artt. 2 ALCP e 2 dell'Allegato K della Convenzione AELS**, essi sanciscono un chiaro **divieto di discriminazione fondato sulla nazionalità**, nei confronti dei cittadini di uno Stato contraente (ALCP), risp. di quelle persone provenienti da uno Stato membro (Convenzione AELS), tra i quali figurano i lavoratori frontalieri (art. 7 dell'Allegato 1 ALCP). Tale **principio di non-discriminazione è direttamente applicabile** (fatto ammesso sia da giurisprudenza sia da dottrina). Ciò significa che esso non necessita di essere ulteriormente concretizzato in una norma specifica e s'impone su eventuali norme nazionali dal carattere discriminatorio. Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia europea, il principio della non-discriminazione **non vieta soltanto quelle discriminazioni basate direttamente sulla nazionalità (cosiddette "dirette")**, **ma esclude anche quelle discriminazioni "indirette"**, vale a dire quelle forme dissimulate di discriminazione che attraverso l'applicazione di altri criteri di distinzione apparentemente neutri (come ad esempio il domicilio o la residenza) conducono, di fatto, allo stesso risultato di una discriminazione diretta. In questo senso devono essere in particolare considerate **"indirettamente discriminatorie"** quelle condizioni o quei criteri contemplati dal diritto nazionale che, sebbene applicabili indistintamente dalla nazionalità, influenzano soprattutto la categoria dei lavoratori migranti. Stessa cosa dicasi per quelle condizioni o quei criteri che possono essere più facilmente soddisfatti dai lavoratori nazionali rispetto ai migranti. **Diverso è invece il caso, se queste disposizioni sono giustificate da considerazioni oggettive, indipendenti dalla nazionalità dei lavoratori interessati e se proporzionate all'obiettivo perseguito dal diritto nazionale.**

Comunque anche il **diritto costituzionale svizzero, all'art. 8 cpv. 2 Cost. fed. sull'uguaglianza giuridica** stabilisce che *"nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche"* (lista dei criteri non esaustiva). Secondo la formula giurisprudenziale coniata nel 2000 (v. DTF 126 II 337, pag. 392/393, confermata dalla DTF 129 I 217, pag. 233) e ispirata dalla dottrina, **v'è una discriminazione ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 Cost. fed., quando una persona è trattata in maniera diversa dalle altre, a causa della sua appartenenza a un gruppo particolare che, per ragioni storiche o legate all'attuale contesto sociale, diviene vittima d'esclusione o di denigrazione.** Di regola, v'è una discriminazione allorquando una persona che si trova in una **situazione simile ad un'altra**, diviene oggetto di un **trattamento diverso qualificato**, avente quale obiettivo o effetto quello di sfavorirla, sulla base di un criterio distintivo che verte su di

un elemento essenziale inerente alla sua identità e che non può – se non difficilmente – essere modificato (v. DTF 138 I 213). Dal profilo giuridico, il principio della non discriminazione impone che **qualsiasi trattamento diverso sottostia a un obbligo di motivazione particolarmente rigoroso** (v. DTF 129 I 223). Il principio della non-discriminazione non impedisce in maniera assoluta eventuali distinzioni basate su uno dei criteri elencati all'art. 8 cpv. 2 Cost. fed., ma deve piuttosto generare un "sospetto di distinzione inammissibile": ciò significa che **eventuali disuguaglianze derivanti da una distinzione fondata su tali criteri devono fondarsi su di una particolare giustificazione** (v. DTF 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348; DTF 135 I 49 consid. 4.1 p. 53; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit. pag. 504-505).

Oltre quelle "dirette", anche la norma costituzionale vieta quelle **discriminazioni** cosiddette "indirette", che si verificano allorquando una norma, che a priori non sembrerebbe svantaggiare una categoria di persone particolarmente protette contro una discriminazione, è in grado di arrecare un pregiudizio particolarmente pesante alle persone appartenenti a questa categoria, **senza che ciò sia giustificato da motivi oggettivi** (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, op. cit. Vol. II, pag. 515; DTF 138 I 205; DTF 129 I 217).

**1.6** Oltre al principio generale della non-discriminazione fondata sulla nazionalità, **ALCP e CAELS contemplano** pure una serie di **normative specifiche che conferiscono ulteriori diritti a determinate categorie di cittadini provenienti dagli Stati firmatari** o che, a determinate condizioni, ne limitano la portata.

In virtù dell'**art. 7 let. a) ALCP**, ad esempio, il diritto alla parità di trattamento tra i cittadini provenienti da Paesi membri dell'UE e i cittadini nazionali dev'essere in particolare garantito nel contesto dell'**accesso ad un'attività economica e lavorativa**. Lo stesso dicasi per i cittadini provenienti dai Paesi membri dell'AELS, conformemente all'art. 7 dell'Allegato K AELS.

L'**art. 9 dell'Allegato I ALCP** apporta invece delle precisazioni concernenti la parità di trattamento tra i **lavoratori dipendenti**. Per quanto riguarda l'accesso al lavoro, il suo cpv. 4 prevede in particolare che *"tutte le clausole di contratti collettivi o individuali o di altre regolamentazioni collettive riguardanti l'accesso all'impiego, l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di licenziamento sono nulle di diritto nella misura in cui prevedano o autorizzino condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori dipendenti non nazionali cittadini delle parti contraenti"* (v. anche l'art. 9 dell'Allegato K AELS, dal tenore analogo). Di conseguenza, i cittadini provenienti da quegli Stati che hanno sottoscritto l'ALCP e la AELS hanno, di principio, il diritto d'accedere a un'attività lavorativa stipendiata secondo le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative previste dallo Stato d'accoglienza e valide per i suoi cittadini. Essi possono inoltre, di principio, beneficiare della stessa priorità d'accesso dei lavoratori nazionali, ai posti vacanti.

Tale **libertà d'accesso al mercato del lavoro non è tuttavia illimitata**. Infatti, l'**art. 5 cpv. 1 dell'Allegato I ALCP** prevede che *"i diritti conferiti dalle disposizioni del presente Accordo possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità"* (per i cittadini provenienti da un Paese AELS v. l'art. 5 dell'Allegato K AELS).

La Corte di giustizia europea **riconosce come legittime quelle discriminazioni fondate su "motivi imperativi d'interesse generale"**, che ossequiano il principio della **proporzionalità**.

Di seguito **alcuni esempi di situazioni** in cui la Corte ha riconosciuto l'esistenza di "motivi imperativi" suscettibili di giustificare una discriminazione alla libera circolazione delle persone: la necessità di garantire l'efficacia dei controlli fiscali, il rischio di grave violazione all'equilibrio finanziario di un sistema di sicurezza sociale, la protezione della proprietà intellettuale, la **protezione dei lavoratori** e dei consumatori, la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale o la valorizzazione delle ricchezze archeologiche, storiche e artistiche. La stessa Corte ha invece **escluso che degli interessi di natura meramente economica possano rappresentare un sufficiente "motivo imperativo d'interesse generale"**.

Anche l'**art. 10 dell'Allegato I ALCP limita l'accesso al mondo del lavoro nel settore della pubblica amministrazione**. La norma prevede che *"al cittadino di una parte contraente che esercita un'attività dipendente può essere rifiutato il diritto di occupare, presso la pubblica amministrazione, un posto legato all'esercizio della pubblica podestà e destinato a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività pubbliche"* (cfr. ad es. art. 3 cpv 3 LORD). Questa eccezione è sostanzialmente ispirata all'art. 39 del Trattato CEE, in riferimento a quegli impieghi *"qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. Par contre, l'exception [...] ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'Etat ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite"* (v. CJCE decisione Commission c. Belgique del 2 luglio 1996, aff. C-173/94).

Riguardo all'attività legata alla *"pubblica podestà e destinata a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività"*, la Corte europea, in una sentenza datata 1996, aveva in particolare stabilito che ***"la généralité des emplois dans les secteurs de la recherche, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, ainsi que dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, sont éloignés des activités spécifiques de l'administrations publique, parce qu'ils ne comportent pas une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ni aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques"*** (v. CJCE decisione Commission c. Luxembourg del 2 luglio 1996, aff. C-473/93).

Rientrano per contro nel novero di quegli impieghi che possono essere riservati ai cittadini nazionali, quelle funzioni spiccatamente istituzionali dell'esercito, della polizia, della magistratura, dell'amministrazione fiscale e della diplomazia nonché gli impieghi pubblici in cui si procede all'elaborazione di atti giuridici, alla loro esecuzione e al controllo della loro applicazione.

Per quanto concerne il nostro Paese, il Tribunale federale ha ritenuto di doversi allineare alla giurisprudenza della Corte europea (v. DTF 131 V 209, cons. 6 e DTF 131 V 390, cons. 5.1).

Nel caso di specie, con le misure prospettate non si intende impedire l'accesso, da parte di persone non svizzere, a determinate funzioni, ma unicamente fissare, quale principio generale d'assunzione, il principio della preferenza ai residenti a parità di qualifiche. Le misure in questione non rientrano pertanto nell'ambito dell'10 dell'Allegato I ALCP.

**1.7** In conclusione spetta al Cantone vigilare affinché le norme attuative non escano dal quadro assai ristretto di cui dispone il diritto cantonale in materia. E in caso di ricorso, su singoli casi, saranno poi i tribunali a doversi determinare.

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, pag. 25-26). Con il riferimento all'attività legislativa, si intende evidentemente il mandato al Parlamento di legiferare per perseguire tali obiettivi.

## **2. PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO**

### **2.1 In generale**

Il Consiglio di Stato anche dietro richiesta della Commissione della Gestione e delle Finanze ha inteso far uso della facoltà concessagli per prendere delle posizioni sulle singole iniziative elaborate o generiche. Il Governo ha quindi emesso dei singoli messaggi i cui contenuti sono simili per quanto riguarda i presupposti di base sia per quanto attiene ai paletti legislativi sopra richiamati, sia per quanto attiene alla reale portata delle singole iniziative per rapporto alla situazione concreta e ai rischi effettivi di una preferenza ai "Non-nostri" nel contesto di vari enti e aziende del parastato, rispettivamente di settori privati (trasporti o strutture sanitarie) che beneficiano di contributi statali.

Infatti, l'Esecutivo cantonale formula in linea generale per ogni iniziativa (e laddove formula argomentazioni particolari le stesse saranno riprese qui di seguito al capitolo 2.2) le considerazioni secondo cui:

- pur lasciando l'autonomia di gestione del personale all'ente o azienda o istituto in oggetto, gli emendamenti proposti con le iniziative esprimono le prescrizioni secondo cui le governances, al momento dell'assunzione del personale, diano la precedenza, a parità di qualifiche, a persone residenti;
- pur constatando che la prassi attualmente applicata corrisponde già all'obiettivo dell'iniziativa, reputa che la proposta formulata nell'atto parlamentare sia di per sé ammissibile, seppur entro i limiti del diritto superiore. Alle medesime conclusioni (seppur riferita alle norme costituzionali e non a quelle legislative ora in discussione) è giunta anche la perizia del prof. Biaggini;
- come ampiamente detto gli accordi di libera circolazione - che in vari settori e ambiti costituiscono un vantaggio per la Svizzera e il Ticino - sottoscritti dal nostro Paese delimitano di molto la portata pratica delle proposte in esame, rendendole in sostanza molto limitate. Occorre poi anche considerare che praticamente per tutti gli altri ambiti toccati da queste iniziative la prescrizione ha carattere piuttosto teorico, nella misura in cui già attualmente non vi sono sostanzialmente collaboratori frontalieri.

Come vedremo fanno eccezione i settori sociosanitari.

- Il Consiglio di Stato attira poi l'attenzione del Parlamento sul precedente di cui all'art. 16 della Legge sull'Azienda elettrica ticinese del 10 maggio 2016 (LAET), norma che istituisce una preferenza non solo per le persone residenti, ma in particolar modo per le persone residenti disoccupate o a beneficio dell'assistenza pubblica, purché giudicate idonee. Per allineare le formulazioni nelle varie leggi settoriali e per evitare di

diversificare gli obiettivi espressi in tali leggi, il Consiglio di Stato ritiene la formulazione della LAET preferibile a quelle proposte dalle iniziative qui in esame.

- L'inserimento nella legislazione delle proposte formulate negli atti parlamentari dovrebbe ad ogni modo consentire di sfruttare nel modo più ampio possibile il margine di cui godono i Cantoni per adottare norme sulla preferenza dei lavoratori svizzeri o residenti in Svizzera, sebbene tale margine risulti molto ristretto come indicato sopra.

## 2.2 In merito alle singole iniziative

### 2.2.1 *Preferenza indigena per il personale delle strutture ospedaliere private e delle altre istituzioni finanziate dal Cantone tramite un contratto di prestazione (M7355)*

#### L'INIZIATIVA

Accanto ad una serie di iniziative elaborate che propongono di ancorare nelle leggi istitutive delle aziende autonome di diritto pubblico (tra cui l'Ente ospedaliero cantonale, cfr. messaggio e rapporto n. 7356) il principio approvato dalla popolazione il 25 settembre 2016, la Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri!" postula di codificare la medesima regola anche per il personale delle **istituti ospedalieri privati autorizzati a esercitare a carico dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie**. Ciò, da un lato, si legge, per assicurare la parità di trattamento con l'ospedale pubblico e, d'altro lato, in considerazione del fatto che dal 2012 il Cantone è chiamato, in virtù della Legge federale sull'assicurazione malattie del 18 marzo 1994 (art. 49a cpv. 2 LAMal), a finanziare parzialmente le prestazioni erogate da tali istituti in regime stazionario a pazienti a carico dell'assicurazione malattie di base e residenti nel Cantone. Al riguardo, giova ricordare che in Ticino l'assunzione della quota parte a carico del Cantone non avviene mediante pagamento del 55% della singola fattura, bensì attraverso il versamento di un contributo globale, possibilità prevista dall'art. 51 LAMal. Tale contributo è disciplinato nell'ambito di contratti di prestazione stipulati con istituti che sono peraltro tenuti a rispettare determinati vincoli concernenti segnatamente le attività di formazione e le condizioni di lavoro del personale (cfr. art. 66a - 66s della Legge cantonale di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26 giugno 1997).

La Commissione speciale ritiene inoltre che il criterio di preferenza indigena debba essere reso obbligatorio anche nei confronti delle varie istituzioni finanziate dal Cantone tramite un contratto di prestazione. Nel settore socio-sanitario, si tratta degli **istituti per anziani, invalidi e minorenni, così come dei servizi di assistenza e cura a domicilio**.

Riservati ulteriori approfondimenti i proponenti non intravedono motivi per non estendere l'applicazione di tale obbligo anche a **altre istituzioni finanziate dal Cantone che sono attive in altri settori**.

L'iniziativa ha in questo caso carattere generico perché, toccando più settori ed istituzioni possibili, richiederebbe la modifica di diverse leggi settoriali che disciplinano i differenti ambiti in cui vengono stipulati contratti di prestazione con enti terzi, in particolare, in riferimento al settore sanitario e sociale:

- la Legge cantonale di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattia (LCAMal) per quanto attiene ad ospedali e cliniche;
- la Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LANz) per le case per anziani;



- la Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI) per le fondazioni e associazioni che gestiscono strutture per invalidi;
- la Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) per i servizi spitex d'interesse pubblico e quelli privati;
- la Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (LFam) per i centri educativi minorili e gli asili nido di protezione (gli asili nido ordinari non sono per contro finanziati con contratto di prestazione);
- la Legge d'applicazione della Legge federale sugli stupefacenti (LCStup) per le istituzioni che si occupano di persone con problemi di tossicodipendenza;
- la Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (LSan) in riferimento agli enti attivi nel settore della prevenzione e della promozione della salute.

Pur lasciando l'autonomia di gestione del personale agli enti terzi, oltre un centinaio, che operano su mandato di prestazione negli ambiti indicati, l'emendamento proposto esprime la prescrizione che gli enti stessi al momento dell'assunzione del personale diano la precedenza, a parità di qualifiche, a persone residenti.

Il Consiglio di Stato aderisce alla proposta generica formulata nell'atto parlamentare, esprimendo il proprio avviso ai sensi dell'art. 103 cpv. 2 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC). In caso di accettazione dell'iniziativa, nell'elaborazione del progetto verrà poi verificato più approfonditamente quali leggi siano da modificare e dove, nelle differenti leggi, gli emendamenti vadano inseriti (art. 103 cpv. 4 LGC).

Notoriamente nell'ambito sanitario e sociosanitario la situazione del frontalierato si presenta diversa in confronto ad altri settori sebbene questo non per colpa o responsabilità degli stranieri o dei datori di lavoro.

## **LA SITUAZIONE**

Da alcuni anni il tema della preferenza ai residenti, anche nel settore sanitario, è argomento di dibattito parlamentare (cfr. rapporto n. 6981 del 5 marzo 2015 sulla mozione 5 maggio 2014 di Gianni Guidicelli "Per un'azione di collocamento dei disoccupati nel settore sanitario e sociale").

Nell'ambito dei lavori della Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare "Prima i nostri", il Governo con lettera del 21 dicembre 2016 ha ribadito che il settore socio-sanitario non presenta particolari criticità dal profilo dell'occupazione degli operatori del settore residenti nel nostro Cantone.

In base ai dati statistici, su un totale di circa 25'000 addetti nel settore "sanità e assistenza sociale" i frontalieri sono circa 3'500, ovvero una quota di circa il 14%, mentre sul complesso del mercato del lavoro ticinese questa percentuale è grosso modo doppia. Per quanto attiene al personale curante in ospedali e case per anziani, su un totale di 6'650 unità i frontalieri raggiungono però una quota complessiva del 27.5%. Il tasso di disoccupazione sull'insieme del settore "sanità e sicurezza sociale" risulta in ogni caso attorno al 2.2%, ossia inferiore al tasso di disoccupazione complessivo, con tendenza alla diminuzione negli ultimi anni. Nelle professioni sanitarie esercitate tra l'altro nelle strutture e nei settori finanziati dal Cantone attraverso contratti di prestazione figurano stabilmente soltanto circa 300-350 persone in cerca d'impiego, peraltro per una durata tendenzialmente ridotta.

Come notoriamente è il caso in tutta la Svizzera, nei settori sanitario e socio-sanitario non vi è un problema strutturale di disoccupazione di personale di per sé idoneo o di sostituzione con personale non residente, quanto piuttosto di insufficiente manodopera sul mercato indigeno. Del resto nelle istituzioni del settore le condizioni di lavoro sono regolamentate attraverso contratti collettivi di lavoro. Un incremento della proporzione degli operatori residenti è condizionata dall'attrattiva delle professioni, dalle possibilità formative e dalla durata di vita professionale del settore, in genere piuttosto breve. Misure che favoriscono la permanenza lavorativa nello specifico settore professionale, così come sistemi atti ad aumentare, anche con incentivi finanziari, i posti di stage a disposizione, sono allo studio dell'Osservatorio sulle professioni sanitarie, costituito dal Consiglio di Stato qualche anno fa, dove sono rappresentati gli enti formativi e i servizi dell'Amministrazione che fungono da referenti per le strutture sanitarie e sociosanitarie. Giova comunque segnalare che grazie agli sforzi congiunti delle istituzioni formative e degli enti che poi assumono il personale formato e devono garantire la formazione pratica, il numero di infermieri diplomati in Ticino è raddoppiato in pochi anni, da 100 a 200 neo-diplomati.

Pertanto nel settore sanitario, ivi incluso l'EOC (cfr. punto 2.2.2), il rispetto della clausola di priorità indigena non avrebbe una portata esclusivamente teorica perché le istituzioni potrebbero trovarsi confrontate con una certa regolarità a dover giustificare l'assunzione di collaboratori frontalieri.

Di conseguenza, richiamata anche l'autonomia di gestione che deve essere riconosciuta agli enti esterni, al di là dell'enunciazione del principio, occorrerà poi comprendere in primo luogo se e quali modifiche questi ultimi dovranno apportare nelle loro prassi di assunzione, che oggi non prevedono sistematicamente concorsi pubblici. Più in generale occorrerà poi definire la procedura da adottare per dimostrare, in caso di assunzione di collaboratori non residenti, di aver comunque rispettato la regola prescritta dalla legge e dal contratto di prestazione. Non va dimenticato e sottaciuto che gli strumenti "di pressione" a disposizione del Cantone per imporre alle summenzionate strutture private l'introduzione della preferenza indigena appaiono di primo acchito limitati e di certo non paragonabili alla modifica legislativa introdotta nella LEOC. Ipotizzabile sarebbe però, nei confronti di tali strutture, l'imposizione della preferenza indigena quale *conditio sine qua non* nel contesto dei contratti di prestazione riferiti ai singoli mandati che il Cantone affiderebbe loro nell'ambito della pianificazione ospedaliera.

## **2.2.2 Preferenza indigena per il personale dell'EOC (M7356)**

### **L'INIZIATIVA**

Con questa iniziativa parlamentare elaborata, la Commissione speciale formula una proposta di modifica della Legge sull'Ente ospedaliero cantonale volta ad ancorare nella stessa il principio approvato nella votazione popolare del 25 settembre 2016, in quanto la LEOC non contempla ad oggi alcuna disposizione sulla natura giuridica dei rapporti di lavoro con i suoi dipendenti.

Pertanto viene proposto il seguente nuovo articolo della Legge sull'EOC del 19 dicembre 2000:

#### **Art. 8 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, l'EOC, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, deve dare la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto.

## LA SITUAZIONE

In considerazione di quanto già sopra esposto per il settore sanitario in genere (cfr. 2.2.1), l'Esecutivo cantonale formula una modifica della Legge sull'EOC leggermente diversa da quella dell'iniziativa, e meglio secondo il testo seguente:

### **Art. 8 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, l'EOC, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

### **2.2.3 Preferenza indigena per il personale di Banca Stato (M7359)**

#### **L'INIZIATIVA**

La Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri!" formula anche qua e per le medesime ragioni, una proposta di modifica della Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino che non contempla ad oggi alcuna disposizione sulla natura giuridica dei rapporti di lavoro con i suoi dipendenti ed in particolare non specifica che detti rapporti d'impiego soggiacciono al diritto privato.

Pertanto viene proposto il seguente nuovo articolo della Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988:

### **Art. 10a (nuovo) Rapporti di impiego del personale**

<sup>1</sup>Il personale della Banca è assunto secondo il diritto privato.

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, la Banca, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, deve dare la precedenza alle persone residenti, purché idonee ad occupare il posto di lavoro offerto.

## LA SITUAZIONE

Il Consiglio di Stato rileva nel suo messaggio che la prassi attualmente applicata corrisponde già all'obiettivo dell'iniziativa. La modifica legislativa pertanto codifica ma non modifica in realtà uno stato di fatto a cui la governance della Banca già era ed è ampiamente attenta.

L'Esecutivo cantonale formula comunque una modifica della Legge sulla Banca dello Stato leggermente diversa da quella dell'iniziativa, e meglio secondo il testo seguente:

### **Art. 10a (nuovo)**

<sup>1</sup>Il rapporto di lavoro è retto dal diritto privato.

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, la Banca, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

### **2.2.4 Preferenza indigena per il personale dell'Agenzia turistica ticinese (ATT) e delle Organizzazioni turistiche regionali (OTR) (M7360)**

#### **L'INIZIATIVA**

La Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa "Prima i nostri" formula una proposta di revisione puntuale della Legge sul turismo (LTur) del 25 giugno 2014,

inserendo delle disposizioni che contemplino la natura giuridica dei rapporti di lavoro coi dipendenti dell'Agenzia turistica ticinese (ATT) e delle quattro Organizzazioni turistiche regionali (OTR) ed inserisca una disposizione sulla preferenza dei residenti.

In particolare, si chiede che la Legge sul turismo (LTur) del 25 giugno 2014 venga modificata come segue:

#### **Art. 6 - Funzionamento OTR**

<sup>6(nuovo)</sup>Nell'assunzione del personale, le Organizzazioni Turistiche Regionali (OTR), a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, devono dare la precedenza alle persone residenti, purché idonee ad occupare il posto di lavoro offerto.

#### **Art. 9 - Funzionamento ATT**

<sup>3(nuovo)</sup>Nell'assunzione del personale, l'Agenzia Turistica Ticinese, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, deve dare la precedenza alle persone residenti, purché idonee ad occupare il posto di lavoro offerto.

## **LA SITUAZIONE**

Il Consiglio di Stato non fornisce dati particolari circa la situazione in essere in ATT e nelle OTR ma nemmeno solleva però aspetti peculiari che interesserebbero comunque un settore di non più di 200 persone circa.

La modifica legislativa pertanto codifica ma non modifica in realtà uno stato di fatto a cui le governances già erano e sono attente.

L'Esecutivo cantonale formula comunque una modifica della Legge sul turismo del 25 giugno 2014 (LTur) leggermente diversa da quella proposta con l'iniziativa e meglio:

#### **Art. 6 cpv. 6 (nuovo)**

<sup>6</sup>Nell' assunzione del personale le OTR, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, danno la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **Art. 9 cpv. 3 (nuovo)**

<sup>3</sup>Nell'assunzione del personale l'ATT, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

### ***2.2.5 Modifica della Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca - Preferenza indigena per il personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e ausiliario dell'USI, della SUPSI e degli istituti di ricerca (M7365)***

## **L'INIZIATIVA**

La citata Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri!" formula una proposta di modifica della Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca volta ad ancorare nella stessa il principio della preferenza indigena limitatamente al personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e ausiliario degli istituti universitari.

La Commissione speciale dà atto che già oggi lo statuto dell'USI e il regolamento sulle condizioni generali di lavoro per il suo personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e

ausiliario, evidenziano ottime condizioni di lavoro e un'eccellente protezione del dipendente. Non vi sarebbero tuttavia norme specifiche e vincolanti che indichino l'intenzione di dare tutela al mercato del lavoro indigeno.

Lo stesso risulterebbe dalle direttive interne emanate dalla SUPSI e dal suo regolamento del personale, che oltre a mettere in risalto la medesima volontà di tutela del dipendente, consente invece di evidenziare una direttiva volta a valorizzare le figure professionali residenti sul territorio.

Nello specifico, la misura che traspare al punto 8 dalla direttiva 2.A (Competenze in materia d'assunzione) facente parte delle direttive interne emanate in data 11 luglio 2008 recita:

«In tutte le procedure sopramenzionate la SUPSI promuove l'assunzione di personale residente nel Cantone o in Svizzera. L'assunzione dei membri della Direzione SUPSI e dei Direttori d'Istituto è subordinata all'obbligo del domicilio effettivo nel Cantone o in Svizzera, che deve essere effettivo al più tardi al momento della nomina».

Pertanto la SUPSI, sebbene non in maniera vincolante, già è dotata di una regolamentazione interna che già guardava al mercato del lavoro indigeno.

Già la Commissione speciale è giunta pur con dibattito interno a riconoscere che vi sono ragioni forti che impongono al settore universitario e accademico di godere di ampie libertà volte a garantirne il funzionamento, lo sviluppo e la concorrenzialità in ambito internazionale. I dati riguardanti i professori attualmente attivi presso l'USI (68% proveniente dall'estero), rispettivamente i dottorandi (90% proveniente dall'estero) ben si addicono a descrivere l'importanza del carattere internazionale di un istituto accademico e sono la perfetta testimonianza di quanto sia fondamentale far ricorso a talenti e cervelli provenienti dall'estero. Mantenere USI e SUPSI all'avanguardia nel campo della formazione e della ricerca è determinante per sviluppare l'innovazione e quindi dare valore aggiunto anche e soprattutto al tessuto economico ticinese.

Fatte queste considerazioni, l'iniziativa si concentra e limita pertanto al restante personale USI, SUPSI e degli Istituti di ricerca.

La Commissione propone la seguente revisione della Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli Istituti di ricerca del 3 ottobre 1995:

#### **Art. 10a - Assunzioni**

<sup>1</sup>Le assunzioni da parte dell'USI, della SUPSI e d'istituti affiliati avvengono per pubblico concorso, secondo le norme dei regolamenti interni elaborati dagli enti universitari.

<sup>2</sup>Tali regolamenti stabiliscono i casi nei quali, per giustificati motivi, è possibile rinunciare al concorso.

<sup>3(nuovo)</sup>Nell'assunzione del personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e ausiliario, l'Università della Svizzera italiana, la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e gli Istituti di ricerca, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, devono dare la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto.

## **LA SITUAZIONE**

Il Consiglio di Stato, riservato quanto già esposto in precedenza; considerato che fortunatamente all'interno della Commissione speciale sia prevalsa la linea che riconosce siccome fondamentale la libertà accademica con ciò che ne deriva; preso atto che

comunque le condizioni di lavoro del personale in oggetto sono riconosciute come buone e tali per cui già da costituire valido incentivo ad assumere questi impieghi anche da personale residente; si limita a rilevare che per ragioni di tecnica legislativa, è opportuno dividere la norma applicabile ad USI, SUPSI e istituti loro affiliati da quella applicabile agli altri istituti di ricerca.

Per questo, accanto al nuovo art. 10a cpv. 3, si propone l'adozione di un nuovo art. 16 cpv. 5. Pertanto la Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 è così modificata:

**Art. 10a cpv. 3 (nuovo)**

<sup>3</sup>Nell'assunzione del personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e ausiliario, l'Università della Svizzera italiana, la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e gli istituti di ricerca, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, danno la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

**Art. 16 cpv. 5 (nuovo)**

<sup>5</sup>È applicabile per analogia l'art. 10a cpv. 3.

**2.2.6 Preferenza indigena per il personale delle aziende di trasporto beneficiarie di contributi pubblici (M7366)**

**L'INIZIATIVA**

La Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri!" formula una proposta di modifica anche della Legge sui trasporti pubblici LTPub e ciò per i medesimi motivi delle altre iniziative.

Nell'ambito del trasporto pubblico il Cantone stipula dei mandati di prestazione con imprese di trasporto e dispone pertanto di un potere contrattuale che può sfruttare per sostenere l'attuazione del principio di preferenza indigena e ciò rispettando comunque anche la libertà economica sancita dalla Costituzione e quella contrattuale. Già oggi lo Stato si è adoperato nei confronti delle aziende beneficiarie dei contributi pubblici, affinché siano adottati dei contratti di lavoro con condizioni tali da evitare il dumping per i lavoratori e quindi, in ultima analisi, favorire l'assunzione di residenti.

L'iniziativa chiede tuttavia di modificare la Legge sui trasporti pubblici (LTPub) del 6 dicembre 1994 come segue:

**Art. 27a (nuovo) - Imprese di trasporto: a) obblighi**

Nell'assunzione del personale, le aziende beneficiarie dei contributi, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, devono dare la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto.

**LA SITUAZIONE**

Il Consiglio di Stato, riservato quanto già esposto in precedenza; pur constatando che la prassi attualmente applicata corrisponde già all'obiettivo dell'iniziativa e che vi sono già contratti collettivi di lavoro che adempiono allo scopo nella grande maggioranza del settore, si limita anche in questo caso a proporre un correttivo al testo di legge proposto con l'iniziativa. Ragione per cui la Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 (LTPub) si chiede venga così modificata:

### **Art. 27 cpv. 5 (nuovo)**

<sup>5</sup>Nell'assunzione del personale, le aziende beneficiarie dei contributi, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, danno la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

## **2.2.7 Preferenza indigena per il personale dell'ACR (M7367)**

### **L'INIZIATIVA**

La Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri!" formula infine una proposta di modifica della Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LACR).

L'iniziativa chiede di modificare la Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LACR) del 24 marzo 2004 come segue:

### **Art. 27 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, l'ACR, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, deve dare la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto.

### **LA SITUAZIONE**

Il Consiglio di Stato, riservato quanto già esposto in precedenza; pur constatando che la prassi attualmente applicata corrisponde già all'obiettivo dell'iniziativa si limita anche in questo caso a proporre un correttivo al testo di legge proposto con l'iniziativa. Ragione per cui la Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 (LACR) si propone venga così modificata:

### **Art. 6 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, l'ACR, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

## **3. PARERE DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE**

La Commissione della gestione e delle finanze ha certo preso atto dell'esito della votazione popolare indicata in premessa e dell'iniziativa che aveva portato alla modifica della nostra Costituzione cantonale. Ma ha anche preso atto che al di là degli obiettivi e delle promesse che tali modifiche avrebbero voluto portare quasi a voler garantire il pieno impiego per tutti i lavoratori ticinesi - obiettivo certo desiderabile ma difficilmente realistico (anzi piuttosto utopico) - in realtà sono nate varie iniziative che se numericamente appaiono numerose e toccano diversi tra enti, aziende e istituti parastatali, privati o finanziati dallo Stato, dall'altro lato vanno a toccare realtà numericamente ridotte e in cui di per sé già le rispettive governances erano e sono attente e sensibili al tema dell'occupazione dei cittadini indigeni, agli effetti sostitutivi e di lotta al dumping salariale. Ci si è pertanto interrogati sulla questione a sapere se introdurre delle norme di legge formali (hard law), che peraltro debbono rispettare i paletti dettati dal diritto, fosse veramente indispensabile piuttosto che non un esercizio alibi a fini propagandistici, gli obiettivi potendo essere raggiunti anche tramite raccomandazioni, direttive, controllo del mandato pubblico o dei contratti di prestazione (soft law) ai vari Consigli di amministrazione o direttivi. Ci si è inoltre posti il quesito a sapere se vi fossero altre

modalità giuridiche attuabili a titolo alternativo per raggiungere il risultato. Letto il parere del Consulente giuridico del Gran Consiglio, tra le modifiche di legge proposte e lo statu quo, l'unica ipotesi poteva essere quella del Decreto legislativo il quale tuttavia avrebbe quale unico distinguo il fatto di avere una durata determinata volta a valutare l'efficacia delle norme proposte, obbligando però il Parlamento a chinarsi nuovamente sulla questione alla scadenza del periodo di validità. Tale soluzione è stata infine scartata dalla Commissione.

Grazie alla collaborazione del Consulente giuridico del Gran Consiglio e ai suoi approfondimenti, la Commissione ha potuto comunque appurare ulteriormente che:

- le **normative proposte** non tendono ad introdurre un trattamento privilegiato in relazione alla cittadinanza (contrariamente alla norma costituzionale di riferimento (art. 14 cpv. 1 let. b) che “tra parentesi” sembrerebbe invece privilegiare i cittadini di nazionalità svizzera, rischiando così di generare una discriminazione diretta, contraria al diritto superiore), ma **si limitano a favorire, a parità di qualifiche professionali, i cittadini residenti (svizzeri o stranieri)** nel nostro Cantone, **al fine di contenere/ridurre il tasso di disoccupazione locale** (cfr. rapporto finale 5.4.2017 della Commissione speciale “Prima i nostri!”). In quest’ottica, non va del resto dimenticato che lo stesso diritto federale impone già, in ambito lavorativo, un trattamento “preferenziale” rivolto ai lavoratori indigeni (v. ad esempio l’art. 21 della Legge federale sugli stranieri), concedendo ai Cantoni un certo margine d’azione nel contesto dell’ammissione al mercato del lavoro (v. ad esempio gli artt. 40 della Legge sugli stranieri e 19 segg. dell’Ordinanza federale sull’ammissione, il soggiorno e l’attività lucrativa). Esistono dunque già, nel contesto legislativo nazionale, determinati casi di applicazione della priorità dell’indigenato, anche nell’osservanza della parità di trattamento con i cittadini dello spazio UE/AELS.
- Il Consiglio federale, ispirandosi in larga misura (pur senza citarla) alla precitata giurisprudenza europea, ha sottolineato come una **discriminazione diretta basata sulla nazionalità**, di principio vietata, potrebbe essere eccezionalmente ammessa qualora basata su motivi d’ordine, sicurezza e salute pubblica, mentre una **limitazione riferita al domicilio o alla residenza** (discriminazione indiretta), com’è il caso delle iniziative in esame, **sarebbe giustificabile soltanto se introdotta a tutela di “motivi imperativi d’interesse generale”** (al fine ad esempio di ridurre o contenere il tasso di disoccupazione locale e nazionale), a patto però che non assuma una dimensione protezionistica o non costituisca una misura legata alla politica nazionale sulla migrazione. È inoltre indispensabile, ricorda l’Esecutivo federale, che la limitazione **rispetti il principio della proporzionalità**.
- Questo ragionamento è senz’altro trasponibile alle iniziative parlamentari qui in discussione, che contribuiscono a materializzare il nuovo articolo costituzionale ticinese.
- È evidente che il **criterio della “preferenza indigena a parità di requisiti e qualifiche”** applicato in concreto al fine di contenere/ridurre la disoccupazione locale, **rappresenta una vera e propria misura di carattere sociale d’interesse generale** (e non un provvedimento di natura puramente economica) ammessa dalla Corte europea e dal Tribunale federale e che legittima dunque la discriminazione di tipo “indiretto” che ne deriverebbe, fondata sul domicilio o la residenza. Va detto inoltre che tale misura sembra altresì **rispettare il principio della proporzionalità**, così come richiesto dal TF e dalla Corte europea; infatti, quale misura più proporzionata si potrebbe concepire rispetto a una “preferenza a parità di requisiti e qualifiche” così come formulata nei summenzionati atti parlamentari?
- Alla luce di quanto precede, la discriminazione indiretta non appare in contrasto con il diritto superiore e con la rispettiva giurisprudenza della Corte europea e del TF.



Il fatto di aver creato un precedente all'art. 16 della Legge sull'AET per quanto attiene alla formulazione adottata nei vari testi di legge corretti qui dal Governo, può essere anche condivisa nella misura in cui quell'articolo venne introdotto di recente (2016) e su emendamento parlamentare. La Commissione della gestione e delle finanze rileva che non consta dagli atti legislativi che portarono all'adozione dell'art. 16 LAET che vi siano state osservazioni particolari circa l'aggiunta della frase seguente: *“tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza”*. Ciò detto e pur comprendendo l'intento di per sé lodevole di reinserire disoccupati o persone in assistenza nel mondo del lavoro e in particolare nel parastato (rafforzando il carattere sociale delle misure), si invita il Governo e le varie governances a vigilare affinché non vi siano effetti perversi o indesiderati laddove per esempio un residente qualificato ma con occupazione venga discriminato a favore di uno in disoccupazione o in assistenza e di riflesso che al fine di poter beneficiare del privilegio che viene introdotto nella legge, qualcuno pensi appositamente di mettersi in disoccupazione prima di concorrere ad uno dei posti di lavoro offerti dagli enti o istituti oggetto di questo rapporto.

In conclusione, visti i correttivi apportati ai testi proposti; considerato che non vi sono sin qui controindicazioni maggiori o obiezioni manifeste da parte di enti, aziende e istituti coinvolti; rimanendo riservate le decisioni delle istanze federali e dei tribunali nei casi specifici e di attuazione delle nuove norme costituzionali; malgrado il tenore e contenuti piuttosto declamatori delle iniziative, pur considerato che introdurre queste nuove norme - che il buon senso renderebbe inutili - potrebbe avere come conseguenza di rendere giustiziabili/impugnabili delle assunzioni di personale (altrimenti sarebbero prive di sanzioni e resterebbero declamatorie) con conseguenti costi e complicazioni burocratiche e legali, la Commissione ritiene di poter seguire tutto sommato le proposte governative che accolgono a questo stadio le iniziative di cui sopra. Certo è che i datori di lavoro qui interessati avranno il loro margine di manovra e la celerità di assunzione notevolmente ridotta oltre ad un onere accresciuto di allestimento e gestione dei dossier dei candidati dovendo valutarne qualifiche e competenze stilando criteri e graduatorie, interagire con gli Uffici regionali di collocamento e rendere conto, prove alla mano, davanti ad eventuali enti giudicanti.

#### **4. CONCLUSIONI**

Per le ragioni esposte, la Commissione della gestione e delle finanze, letto tra l'altro il parere del Consulente giuridico del Gran Consiglio (avv. Tiziano Veronelli che si ringrazia), propone l'accoglimento del principio dell'iniziativa generica di cui al Messaggio governativo 7355 e invita ad accogliere anche le altre iniziative elaborate oggetto del presente rapporto nella formulazione corretta e rivista dal Consiglio di Stato e meglio nelle formulazioni contenute nei disegni di Legge annessi al presente rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore  
Bacchetta-Cattori - Badasci - Caprara -  
Caverzasio - De Rosa - Denti -  
Durisch (con riserva) - Farinelli - Frapolli -  
Garobbio (con riserva) - Garzoli - Guerra -  
Kandemir Bordoli (con riserva) - Pinoja

Disegno di

## **LEGGE**

### **sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale) del 19 dicembre 2000; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2017 presentata nella forma elaborata dalla Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale) del 19 dicembre 2000 - Preferenza indigena per il personale dell'EOC;
- visto il messaggio 11 luglio 2017 n. 7356 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale) del 19 dicembre 2000 è così modificata:

#### **Art. 8 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, l'EOC, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.

Disegno di

## **LEGGE**

### **sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 12 dicembre 2016 presentata nella forma elaborata dalla Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988 - Preferenza indigena per il personale di Banca Stato;
- visto il messaggio 11 luglio 2017 n. 7359 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988 è così modificata:

#### **Art. 10a (nuovo)**

**Rapporti di lavoro** <sup>1</sup>Il rapporto di lavoro è retto dal diritto privato.

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, la Banca, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.

Disegno di

## **LEGGE**

### **sul turismo del 25 giugno 2014 (LTur); modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 10 aprile 2017 presentata nella forma elaborata dalla Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" - Preferenza indigena per il personale dell'Agenzia turistica ticinese (ATT) e delle Organizzazioni turistiche regionali (OTR);
- visto il messaggio 11 luglio 2017 n. 7360 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge sul turismo del 25 giugno 2014 (LTur) è così modificata:

#### **Art. 6 cpv. 6 (nuovo)**

<sup>6</sup>Nell'assunzione del personale le OTR, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, danno la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **Art. 9 cpv. 3 (nuovo)**

<sup>3</sup>Nell'assunzione del personale l'ATT, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.

Disegno di

## **LEGGE**

**sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 13 marzo 2017 presentata nella forma elaborata dalla Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri" per la modifica della Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 - Preferenza indigena per il personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e ausiliario dell'USI, della SUPSI e degli istituti di ricerca;
- visto il messaggio 11 luglio 2017 n. 7365 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 è così modificata:

#### **Art. 10a cpv. 3 (nuovo)**

<sup>3</sup>Nell'assunzione del personale amministrativo, bibliotecario, tecnico e ausiliario, l'Università della Svizzera italiana, la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e gli istituti di ricerca, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, danno la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **Art. 16 cpv. 5 (nuovo)**

<sup>5</sup>È applicabile per analogia l'art. 10a cpv. 3.

#### **I.**

<sup>1</sup>Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.

Disegno di

## **LEGGE**

### **sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 (LTPub); modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 13 marzo 2017 presentata nella forma elaborata dalla Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri" per la modifica della Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 (LTPub) - Preferenza indigena per il personale delle aziende di trasporto beneficiarie di contributi pubblici;
- visto il messaggio 11 luglio 2017 n. 7366 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 (LTPub) è così modificata:

#### **Art. 27 cpv. 5 (nuovo)**

<sup>5</sup>Nell'assunzione del personale, le aziende beneficiarie dei contributi, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, danno la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino delle leggi ed entra immediatamente in vigore.

Disegno di

## **LEGGE**

**concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 (LACR);  
modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2017 presentata nella forma elaborata dalla Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri" per la modifica della Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 (LACR) - Preferenza indigena per il personale dell'ACR;
- visto il messaggio 11 luglio 2017 n. 7367 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 (LACR) è così modificata:

#### **Art. 6 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, l'ACR, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino delle leggi ed entra immediatamente in vigore.

## **BASI LEGALI**

### **Costituzione federale (RS 101)**

#### **Art. 5 Stato di diritto**

*4 La Confederazione e i Cantoni rispettano il diritto internazionale.*

#### **Art. 49 Preminenza e rispetto del diritto federale**

*1 Il diritto federale prevale su quello cantonale contrario.*

#### **Art. 51 Costituzioni cantionali**

*1 Ogni Cantone si dà una costituzione democratica. La costituzione cantonale richiede l'approvazione del Popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza del Popolo lo richieda.*

*2 Le costituzioni cantionali devono ottenere la garanzia federale. La Confederazione conferisce tale garanzia se la costituzione cantonale non contraddice al diritto federale.*

### **Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati**

#### **Art. 26 pacta sunt servanda**

*Ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede.*

#### **Art. 27 Diritto interno e rispetto dei trattati**

*Una parte non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato. Tale norma non pregiudica in alcun modo le disposizioni dell'articolo 46.*

### **Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone**

**Concluso il 21 giugno 1999, Approvato dall'Assemblea federale l'8 ottobre 1999, Ratificato con strumenti depositati il 16 ottobre 2000 (Entrato in vigore il 1° giugno 2002) (ALCP; RS 0.142.112.681)**

#### **Art. 1 Obiettivo**

*Il presente Accordo a favore dei cittadini degli Stati membri della Comunità europea e della Svizzera si prefigge di:*

- a) conferire un diritto di ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività economica dipendente, un diritto di stabilimento quale lavoratore autonomo e il diritto di rimanere sul territorio delle parti contraenti;*
- b) agevolare la prestazione di servizi sul territorio delle parti contraenti, segnatamente liberalizzare la prestazione di servizi di breve durata;*
- c) conferire un diritto di ingresso e di soggiorno, sul territorio delle parti contraenti, alle persone che non svolgono un'attività economica nel paese ospitante;*
- d) garantire le stesse condizioni di vita, di occupazione e di lavoro di cui godono i cittadini nazionali.*

#### **Art. 2 Non discriminazione**

*In conformità delle disposizioni degli allegati I, II e III del presente Accordo, 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. 4 Diritto di soggiorno e di accesso a un'attività economica**

*Il diritto di soggiorno e di accesso a un'attività economica è garantito fatte salve le disposizioni dell'articolo 10 e conformemente alle disposizioni dell'allegato I.*

#### **Art. 5 Prestazione di servizi**

*(1) Fatti salvi altri accordi specifici tra le parti contraenti relativi alla prestazione di servizi (compreso l'Accordo su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, purché copra la prestazione di servizi), un prestatore di servizi, comprese le società conformemente alle disposizioni dell'Allegato I, gode del diritto di fornire sul territorio dell'altra parte contraente un servizio per una prestazione di durata non superiore a 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile.*

*(2) Un prestatore di servizi gode del diritto di ingresso e di soggiorno sul territorio dell'altra parte contraente:*

- a) se gode del diritto di fornire un servizio ai sensi delle disposizioni del paragrafo 1 o delle disposizioni di un Accordo di cui al paragrafo 1;*
- b) oppure, qualora non siano soddisfatte le condizioni di cui alla lettera a), se l'autorizzazione a fornire il servizio gli è stata concessa dalle autorità competenti della parte contraente interessata.*

*(3) Le persone fisiche di uno Stato membro della Comunità europea o della Svizzera che si recano nel territorio di una parte contraente unicamente in veste di destinatari di servizi godono del diritto di ingresso e di soggiorno.*

*(4) I diritti di cui al presente articolo sono garantiti conformemente alle disposizioni degli allegati I, II e III. Le restrizioni quantitative di cui all'articolo 10 non sono applicabili alle persone di cui al presente articolo.*

#### **Art. 7 Altri diritti**

*Conformemente all'Allegato I, le parti contraenti disciplinano in particolare i diritti elencati qui di seguito legati alla libera circolazione delle persone:*

- a) il diritto alla parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso a un'attività economica e il suo esercizio, nonché le condizioni di vita, di occupazione e di lavoro;*
- b) il diritto a una mobilità professionale e geografica, che consenta ai cittadini delle parti contraenti di spostarsi liberamente sul territorio dello Stato ospitante e di esercitare la professione scelta;*
- c) il diritto di rimanere sul territorio di una parte contraente dopo aver cessato la propria attività economica;*
- d) il diritto di soggiorno dei membri della famiglia qualunque sia la loro nazionalità;*
- e) il diritto dei membri della famiglia di esercitare un'attività economica, qualunque sia la loro nazionalità;*
- f) il diritto di acquistare immobili nella misura in cui ciò sia collegato all'esercizio dei diritti conferiti dal presente Accordo;*
- g) durante il periodo transitorio, il diritto, al termine di un'attività economica o di un soggiorno sul territorio di una parte contraente, di ritornarvi per esercitare un'attività economica, nonché il diritto alla trasformazione di un titolo temporaneo di soggiorno in titolo permanente.*

#### **Allegato I - Libera circolazione delle persone**

##### **Art. 5 Ordine pubblico**

*(1) I diritti conferiti dalle disposizioni del presente Accordo possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità.*

*(2) Conformemente all'articolo 16 dell'Accordo, si fa riferimento alle direttive 64/221/CEE (GU L 56 del 1964, pag. 850), 72/94/CEE (GU L 121 del 1972, pag. 32) e 75/35/CEE (GU L 14 del 1975, pag. 10).*

## Lavoratori DIPENDENTI:

### **Art. 7 Lavoratori dipendenti frontalieri**

(1) Il lavoratore dipendente frontaliero è un cittadino di una parte contraente che ha la sua residenza sul territorio di una parte contraente e che esercita un'attività retribuita sul territorio dell'altra parte contraente e ritorna al luogo del proprio domicilio di norma ogni giorno, o almeno una volta alla settimana.

(2) I lavoratori frontalieri non hanno bisogno del rilascio di una carta di soggiorno. Tuttavia, l'autorità competente dello Stato d'impiego può rilasciare al lavoratore frontaliero dipendente una carta speciale valida per almeno cinque anni o per la durata dell'impiego, se questa è superiore a tre mesi o inferiore a un anno. Tale carta viene rinnovata per almeno cinque anni purché il lavoratore frontaliero dimostri di esercitare un'attività economica.

(3) La carta speciale è valida per tutto il territorio dello Stato che l'ha rilasciata.

## Lavoratori DIPENDENTI:

### **Art. 9 Parità di trattamento**

(1) Il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente non può ricevere sul territorio dell'altra parte contraente, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello riservato ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

(2) Il lavoratore dipendente e i membri della sua famiglia di cui all'articolo 3 del presente Allegato godono degli stessi vantaggi fiscali e sociali dei lavoratori dipendenti nazionali e dei membri delle loro famiglie.

(3) Egli fruisce altresì, allo stesso titolo e alle stesse condizioni dei lavoratori dipendenti nazionali, dell'insegnamento delle scuole professionali e dei centri di riadattamento o di rieducazione.

(4) Tutte le clausole di contratti collettivi o individuali o di altre regolamentazioni collettive riguardanti l'accesso all'impiego, l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di licenziamento sono nulle di diritto nella misura in cui prevedano o autorizzino condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori dipendenti non nazionali cittadini delle parti contraenti.

(5) Il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente, occupato sul territorio dell'altra parte contraente, beneficia della parità di trattamento per quanto riguarda l'iscrizione alle organizzazioni sindacali e l'esercizio dei diritti sindacali, ivi compreso il diritto di voto e l'accesso ai posti amministrativi o direttivi di un'organizzazione sindacale. Egli può essere escluso dalla partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico e dall'esercizio di una funzione di diritto pubblico. Gode inoltre del diritto di eleggibilità negli organi di rappresentanza dei lavoratori dipendenti dell'impresa. Queste disposizioni non infirmano le norme legislative o regolamentari che, nello Stato ospitante, accordano diritti più ampi ai lavoratori dipendenti provenienti dall'altra parte contraente.

(6) Fatte salve le disposizioni dell'articolo 26 del presente Allegato, un lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente occupato sul territorio dell'altra parte contraente gode di tutti i diritti e vantaggi concessi ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda l'alloggio, ivi compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessita. Detto lavoratore può iscriversi, nella regione in cui è occupato, allo stesso titolo dei cittadini nazionali, negli elenchi dei richiedenti alloggio nelle località ove tali elenchi esistono, e gode dei vantaggi e precedenza che ne derivano. La sua famiglia, rimasta nello Stato di provenienza, è considerata a tal fine come se fosse residente nella predetta regione, nei limiti in cui un'analogha presunzione valga per i lavoratori nazionali.

### **Art. 10 Impiego presso la pubblica amministrazione**

Al cittadino di una parte contraente che esercita un'attività dipendente può essere rifiutato il diritto di occupare, presso la pubblica amministrazione, un posto legato all'esercizio della pubblica podestà e destinato a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività pubbliche.

AUTONOMI:

**Art. 15 Parità di trattamento**

- (1) *Il lavoratore autonomo riceve nel paese ospitante, per quanto riguarda l'accesso a un'attività indipendente e al suo esercizio, lo stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali.*
- (2) *Le disposizioni dell'articolo 9 del presente Allegato si applicano, mutatis mutandis, ai lavoratori autonomi di cui al presente capo.*

AUTONOMI:

**Art. 16 Esercizio della pubblica potestà**

*Al lavoratore autonomo può essere rifiutato il diritto di praticare un'attività legata, anche occasionalmente, all'esercizio della pubblica autorità.*

IV. Prestazione di servizi

**Art. 17 Prestazione di servizi**

*Nell'ambito di una prestazione di servizi, ai sensi dell'articolo 5 del presente Accordo, è vietata:*

- a) *qualsiasi limitazione a una prestazione di servizi transfrontaliera sul territorio di una parte contraente, che non superi 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile;*
- b) *qualsiasi limitazione relativa all'ingresso e al soggiorno nei casi di cui all'articolo 5, paragrafo 2 del presente Accordo per quanto riguarda:*
  - i) *i cittadini degli Stati membri della Comunità europea o della Svizzera prestatori di servizi e stabiliti sul territorio di una parte contraente diversa da quella del destinatario dei servizi;*
  - ii) *i lavoratori dipendenti, a prescindere dalla nazionalità, di un prestatore di servizi integrati nel mercato regolare del lavoro di una parte contraente e che sono distaccati per la prestazione di un servizio sul territorio di un'altra parte contraente, fatte salve le disposizioni dell'articolo 1.*

**Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS)**

**Conclusa a Stoccolma il 4 gennaio 1960, Versione consolidata dell'Acc. di Vaduz del 21 giugno 2001, Approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre 2001, Istrumenti di ratificazione depositati dalla Svizzera il 12 aprile 2002 (Entrata in vigore 1° giugno 2002) (CAELS; RS 0.632.31)**

**Capitolo VIII: Libera circolazione delle persone Art. 20 Circolazione delle persone**

1. *La libera circolazione delle persone è assicurata tra gli Stati membri conformemente alle disposizioni contenute nell'allegato K e nel protocollo all'allegato K sulla libera circolazione delle persone tra il Liechtenstein e la Svizzera.*
2. *Il presente articolo si prefigge, a favore dei cittadini degli Stati membri, di:*
  - a) *conferire un diritto di ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività economica dipendente, un diritto di stabilimento quale lavoratore autonomo e il diritto di rimanere sul territorio degli Stati membri;*
  - b) *agevolare la prestazione di servizi sul territorio degli Stati membri, segnatamente liberalizzare la prestazione di servizi di breve durata;*
  - c) *conferire un diritto di ingresso e di soggiorno, sul territorio degli Stati membri, alle persone che non svolgono un'attività economica nel Paese ospitante;*
  - d) *garantire le stesse condizioni di vita, di occupazione e di lavoro di cui godono i cittadini nazionali.*

## **Allegato K**

*Libera circolazione delle persone (Capitolo VIII della Convenzione)*

### **I. Disposizioni di base Art. 1 Obiettivi**

*Il presente allegato a favore dei cittadini degli Stati membri si prefigge di:*

- a) *conferire un diritto di ingresso, di soggiorno e di accesso a un'attività economica dipendente, un diritto di stabilimento quale lavoratore autonomo e il diritto di rimanere sul territorio degli Stati membri;*
- b) *facilitare la prestazione di servizi sul territorio degli Stati membri, in particolare liberalizzare la prestazione di servizi di breve durata;*
- c) *conferire un diritto di ingresso e di soggiorno, sul territorio degli Stati membri, alle persone che non esercitano un'attività economica nel Paese ospitante;*
- d) *garantire le stesse condizioni di vita, di occupazione e di lavoro di cui godono i cittadini del Paese ospitante.*

### **Art. 2 Non discriminazione**

*In conformità delle disposizioni delle appendici 1, 2 e 3 del presente allegato, i cittadini di uno Stato membro che soggiornano legalmente sul territorio di un altro Stato membro non sono oggetto, nell'applicazione di dette disposizioni, di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità.*

### **Art. 7 Altri diritti**

*Conformemente all'appendice 1, gli Stati membri disciplinano in particolare i diritti elencati qui di seguito legati alla libera circolazione delle persone:*

- a) *il diritto alla parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso a un'attività economica e il suo esercizio, nonché le condizioni di vita, di occupazione e di lavoro;*
- b) *il diritto a una mobilità professionale e geografica che consenta ai cittadini degli Stati membri di spostarsi liberamente sul territorio del Paese ospitante e di esercitare la professione scelta;*
- c) *il diritto di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver cessato la propria attività economica;*
- d) *il diritto di soggiorno dei membri della famiglia, qualunque sia la loro nazionalità;*
- e) *il diritto dei membri della famiglia di esercitare un'attività economica, qualunque sia la loro nazionalità;*
- f) *il diritto di acquistare immobili nella misura in cui ciò sia collegato all'esercizio dei diritti conferiti dal presente allegato;*
- g) *durante il periodo transitorio, il diritto, al termine di un'attività economica o di un soggiorno sul territorio di uno Stato membro, di ritornarvi per esercitare un'attività economica, nonché il diritto alla trasformazione di un titolo temporaneo di soggiorno in titolo permanente.*

## **Allegato K – APPENDICE 1**

### **Art. 5 Ordine pubblico**

1. *I diritti conferiti dalle disposizioni dell'allegato possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità.*

2. *Conformemente all'articolo 16 dell'allegato, si fa riferimento alle direttive 64/221/CEE (GU L 56 del 1964, pag. 850), 72/194/CEE (GU L 121 del 1972, pag. 32) e 75/35/CEE (GU L 14 del 1975, pag. 10), come incorporati nell'Accordo SEE e nell'Accordo Svizzera-CE sulla libera circolazione delle persone e in vigore il 21 giugno 1999.*

### Lavoratori DIPENDENTI

#### **Art. 7 Lavoratori dipendenti frontalieri**

1. *Il lavoratore dipendente frontaliere è un cittadino di uno Stato membro che ha la sua residenza sul territorio di uno Stato membro e che esercita un'attività retribuita sul territorio dell'altro Stato*

membro e ritorna al luogo del proprio domicilio di norma ogni giorno, o almeno una volta alla settimana.

2. I lavoratori frontalieri non hanno bisogno del rilascio di una carta di soggiorno. Tuttavia, l'autorità competente dello Stato d'impiego può rilasciare al lavoratore frontaliere dipendente una carta speciale valida per almeno cinque anni o per la durata dell'impiego, se questa è superiore a tre mesi e inferiore a un anno. Tale carta viene rinnovata per almeno cinque anni purché il lavoratore frontaliere dimostri di esercitare un'attività economica.

3. La carta speciale è valida per tutto il territorio dello Stato che l'ha rilasciata.

### Lavoratori DIPENDENTI

#### **Art. 9 Parità di trattamento**

1. Il lavoratore dipendente cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio di un altro Stato membro, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello riservato ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

2. Il lavoratore dipendente e i membri della sua famiglia di cui all'articolo 3 della presente appendice godono degli stessi vantaggi fiscali e sociali dei lavoratori dipendenti nazionali e dei membri delle loro famiglie.

3. Egli fruisce altresì, allo stesso titolo e alle stesse condizioni dei lavoratori dipendenti nazionali, dell'insegnamento delle scuole professionali e dei centri di riadattamento o di rieducazione.

4. Tutte le clausole di contratti collettivi o individuali o di altre regolamentazioni collettive riguardanti l'accesso all'impiego, l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di licenziamento sono nulle di diritto nella misura in cui prevedano o autorizzino condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori dipendenti non nazionali cittadini degli Stati membri.

5. Il lavoratore dipendente cittadino di uno Stato membro, occupato sul territorio dell'altro Stato membro, beneficia della parità di trattamento per quanto riguarda l'iscrizione alle organizzazioni sindacali e l'esercizio dei diritti sindacali, ivi compreso il diritto di voto e l'accesso ai posti amministrativi o direttivi di un'organizzazione sindacale. Egli può essere escluso dalla partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico e dall'esercizio di una funzione di diritto pubblico. Gode inoltre del diritto di eleggibilità negli organi di rappresentanza dei lavoratori dipendenti dell'impresa. Queste disposizioni non infirmano le norme legislative o regolamentari che, nello Stato ospitante, accordano diritti più ampi ai lavoratori dipendenti provenienti dall'altro Stato membro.

6. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 25 della presente appendice, un lavoratore dipendente cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti e vantaggi concessi ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda l'alloggio, ivi compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessita. Nella regione in cui è occupato detto lavoratore può iscriversi, allo stesso titolo dei cittadini nazionali, negli elenchi dei richiedenti alloggio delle località ove tali elenchi esistono e gode dei vantaggi e delle precedenza che ne derivano.

La sua famiglia, rimasta nello Stato di provenienza, è considerata a tal fine come se fosse residente nella predetta regione, nei limiti in cui un'analoga presunzione valga per i lavoratori nazionali.

### **Legge federale sugli stranieri**

#### **Art. 21 Priorità**

1 Lo straniero può essere ammesso in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa unicamente se è dimostrato che per tale attività non è possibile reperire un lavoratore indigeno o un cittadino di uno Stato con cui è stato concluso un accordo di libera circolazione delle persone che corrisponda al profilo richiesto.

2 Sono considerati lavoratori indigeni:

- a. i cittadini svizzeri;
- b. i titolari di un permesso di domicilio;

c. titolari di un permesso di dimora autorizzati a esercitare un'attività lucrativa.

3 In deroga al capoverso 1, lo straniero con diploma universitario svizzero può essere ammesso in Svizzera se la sua attività lucrativa riveste un elevato interesse scientifico o economico. È ammesso provvisoriamente per un periodo di sei mesi a partire dalla conclusione della sua formazione o della sua formazione continua in Svizzera affinché possa trovare una siffatta attività lucrativa.

#### **Art. 40 Autorità competenti per il rilascio dei permessi e decisione preliminare delle autorità preposte al mercato del lavoro**

1 I permessi di cui agli articoli 32-35 e 37-39 sono rilasciati dai Cantoni. È fatta salva la competenza dell'autorità federale nel contesto di misure limitative (art. 20) e di deroghe alle condizioni d'ammissione (art. 30) e alla procedura d'approvazione (art. 99).

2 Se non sussiste un diritto all'esercizio di un'attività lucrativa, è necessaria una decisione preliminare delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro per ammettere l'esercizio di un'attività lucrativa, il cambiamento d'impiego o il passaggio a un'attività indipendente.

3 Se un Cantone chiede il rilascio di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora computato sui contingenti della Confederazione, la decisione preliminare è emanata dalla SEM.

#### **Ordinanza federale sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa**

##### **Art. 19 Contingenti dei permessi di soggiorno di breve durata**

1 I Cantoni possono rilasciare permessi di soggiorno di breve durata agli stranieri che non rientrano nel campo d'applicazione dell'accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) e della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS), computandoli sui contingenti giusta l'allegato 1 numero 1 lettera a.

2 Il contingente a disposizione della Confederazione figura nell'allegato 1 numero 1 lettera b. Tale contingente serve a compensare le necessità economiche e del mercato del lavoro fra i Cantoni.

3 Su domanda, la SEM può ripartire fra i Cantoni il contingente a disposizione della Confederazione. Allo scopo considera le necessità dei Cantoni e l'interesse economico globale durante il periodo di contingentamento definito nell'allegato 1.

4 Sono esclusi dai contingenti di cui ai capoversi 1 e 2 gli stranieri che:

- a. in un arco di tempo di 12 mesi esercitano un'attività lucrativa in Svizzera per complessivi quattro mesi, a condizione che:
  1. la durata e lo scopo del soggiorno siano definiti in anticipo, e
  2. il numero degli stranieri occupati temporaneamente superi soltanto in casi eccezionali e motivati il quarto dell'effettivo totale del personale dell'azienda;
- b. soggiornano in Svizzera per otto mesi al massimo in un arco di tempo di 12 mesi ed esercitano un'attività lucrativa come artisti nei settori della musica, della letteratura, dello spettacolo o delle arti figurative o come artisti di circo o di teatro di varietà.

##### **Art. 20a Contingenti dei permessi di dimora per le prestazioni di servizi fornite nel quadro dell'ALC o della Convenzione AELS**

I Cantoni possono rilasciare permessi di dimora, computandoli sui contingenti giusta l'allegato 2 numeri 4 e 5, agli stranieri che forniscono prestazioni di servizi transfrontaliere se:

- a. le prestazioni sono fornite nel quadro dell'ALC o della Convenzione AELS; e
- b. il soggiorno supera i 90 giorni o, qualora siano adempiti i presupposti de l'articolo 19a capoverso 2, i 120 giorni.