



17.030

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco!  
Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti  
d'immigrazione»**

del 26 aprile 2017

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare federale «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2014 P 14.3200 Nuovo articolo 121a della Costituzione federale. Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera (N 20.3.14, Tornare)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

26 aprile 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

***L'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione», depositata il 27 ottobre 2015, chiede di abrogare gli articoli 121a e 197 numero 1 della Costituzione federale (Cost.), accettati dal Popolo e dai Cantoni il 9 febbraio 2014.***

***Per il Consiglio federale l'abrogazione dell'articolo 121a è inopportuna. Respinge l'iniziativa e, visti i risultati della consultazione, rinuncia a sottoporre all'Assemblea federale un controprogetto diretto.***

### ***Situazione iniziale***

*Gli articoli 121a e 197 numero 1 Cost. sono stati accettati nella votazione del 9 febbraio 2014 (Iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»). Per l'attuazione ne sono risultati due incarichi: l'adeguamento della legge sugli stranieri (LStr) e negoziati per adeguare i trattati internazionali contrari alle nuove disposizioni costituzionali.*

*Il 4 marzo 2016 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sull'attuazione dell'articolo 121a Cost. Il relativo disegno di legge prevedeva di integrare la normativa vigente per i cittadini di uno Stato terzo, introducendo tetti massimi e contingenti per il ricongiungimento familiare, per le persone senza attività lucrativa e per il settore dell'asilo. Per l'immigrazione di persone cui si applica l'Accordo sulla libera circolazione con l'UE (ALC) o la Convenzione AELS, il Consiglio federale ha perseguito una soluzione consensuale. Nel caso in cui non fosse possibile trovare tempestivamente un accordo con l'UE, ha proposto una clausola di salvaguardia unilaterale per i cittadini dell'UE/AELS. Se l'immigrazione da questi Stati dovesse essere elevata, il disegno prevedeva l'introduzione di tetti massimi e contingenti. Il disegno del Consiglio federale era compatibile con l'articolo 121a Cost. Tuttavia, al più tardi con l'applicazione della clausola di salvaguardia, sarebbe sorto un conflitto con l'ALC.*

*Il 16 dicembre 2016 le Camere federali hanno deciso di attuare l'articolo 121a Cost. in modo diverso da quanto proposto dal Consiglio federale. Secondo la decisione del Parlamento, il Consiglio federale deve adottare misure per sfruttare integralmente il potenziale della forza lavoro residente in Svizzera. Inoltre, se in determinati gruppi professionali, settori di attività o regioni economiche si registra un tasso di disoccupazione superiore alla media, i datori di lavoro devono annunciare al servizio pubblico di collocamento i posti di lavoro vacanti. Se queste misure non producono gli effetti auspicati o emergono nuovi problemi, vanno adottate misure addizionali (art. 21a LStr). La normativa disposta dalle Camere federali è attuabile conformemente all'ALC, ma, rinunciando a tetti massimi e contingenti per i cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS, non attua integralmente l'articolo 121a Cost.*

---

### **Contenuto dell'iniziativa**

*L'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione», depositata il 27 ottobre 2015, chiede di abrogare gli articoli costituzionali sulla regolazione dell'immigrazione (art. 121° e 197 n. 11 Cost.) entrati in vigore il 9 febbraio 2014.*

*Secondo i suoi promotori, l'iniziativa popolare serve soprattutto a salvaguardare gli accordi bilaterali con l'UE, qualora questi dovessero essere pregiudicati dall'attuazione dell'articolo 121a Cost. I promotori ritengono che in tal caso il Popolo e i Cantoni debbano poter decidere in merito alla prosecuzione dell'ALC e quindi degli accordi bilaterali con l'UE. Oltre che per ragioni economiche, secondo i promotori i rapporti bilaterali con l'UE devono essere preservati anche per salvaguardare la ricerca e l'approvvigionamento sanitario in Svizzera nonché per ragioni culturali.*

### **Vantaggi e lacune dell'iniziativa**

*L'abrogazione degli articoli 121a e 197 numero 11 Cost., chiesta dai promotori dell'iniziativa, ristabilirebbe la situazione precedente alla votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». In tal modo gli accordi con gli Stati dell'UE/AELS che prevedono la libera circolazione delle persone sarebbero nuovamente compatibili con la Costituzione federale.*

*Nel contempo verrebbero tuttavia meno gli incarichi, conferiti dal Popolo e dai Cantoni nella votazione del 9 febbraio 2014, di regolare e limitare l'immigrazione e di dare la priorità ai lavoratori indigeni.*

*Secondo il Consiglio federale la decisione delle Camere federali per un'attuazione dell'articolo 121a Cost. conforme all'ALC soddisfa la richiesta principale dei promotori dell'iniziativa.*

### **Rinuncia a un controprogetto diretto**

*Il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso di porre in consultazione due varianti per un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione», affinché la decisione del Parlamento sull'attuazione dell'articolo 121a Cost. sia rispecchiata anche nella Costituzione. La procedura di consultazione abbreviata si è svolta dal 1° febbraio al 1° marzo 2017.*

*In sede di consultazione le varianti proposte dal Consiglio federale sono state respinte con poche eccezioni. In parte sono state proposte nuove varianti che comunque divergono nel contenuto. Visti i risultati della consultazione, il Consiglio federale rinuncia a un controprogetto diretto.*

### **Proposta del Consiglio federale**

*Il Consiglio federale propone quindi alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.*

---

## Messaggio

### 1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

#### 1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale<sup>1</sup> è modificata come segue:

*Art. 121a e 197 n. 11*

*Abrogati*

#### 1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare federale «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» è stata oggetto di un esame preliminare da parte della Cancelleria federale il 18 novembre 2014<sup>2</sup> ed è stata depositata il 27 ottobre 2015 con il numero necessario di firme.

Con decisione dell'11 novembre 2015 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 108 640 firme valide<sup>3</sup>.

L'iniziativa è formulata sotto forma di progetto elaborato. Il 26 ottobre 2016, nella situazione di allora, il nostro Collegio si era pronunciato a favore di un controprogetto diretto all'iniziativa e il 21 dicembre 2016 aveva fissato i punti essenziali di due varianti per un controprogetto diretto. La procedura di consultazione abbreviata sulle due varianti si è svolta a febbraio 2017, conformemente alla tempistica prevista dall'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>4</sup> sul Parlamento (LParl). In virtù di questa disposizione, il nostro Collegio deve sottoporre all'Assemblea federale entro 18 mesi dal deposito di un'iniziativa popolare formalmente riuscita, ossia nel presente caso entro il 27 aprile 2017, un disegno di controprogetto accompagnato da un messaggio. Visti i risultati della consultazione, il nostro Collegio ha riesaminato la situazione decidendo di rinunciare a un controprogetto (cfr. le motivazioni al n. 5.1). Pertanto non è stato possibile rispettare il termine più breve, scaduto il 27 ottobre 2016, previsto per la presentazione del messaggio con disegno di decreto federale *senza* controprogetto (art. 97 cpv. 1 lett. a LParl).

L'Assemblea federale dovrà decidere in merito alla raccomandazione di voto entro il 27 aprile 2018. Tale termine può essere prorogato di un anno se una Camera si

1 RS 101

2 FF 2014 7793

3 FF 2015 6833

4 RS 171.10

pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa (art. 100 e 105 cpv. 1 LParl).

### 1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto elaborato (abrogazione di due articoli costituzionali) e soddisfa quindi le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi che la compongono (abrogazione sia dell'art. 121a Cost. sia della relativa disposizione transitoria) esiste un nesso materiale e pertanto l'iniziativa soddisfa le esigenze dell'unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale e soddisfa quindi l'esigenza della compatibilità con il diritto internazionale.

## 2 Genesi dell'iniziativa

### 2.1 Accettazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»

Il 9 febbraio 2014 il Popolo e i Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»<sup>5</sup>. Di conseguenza la Costituzione federale è stata integrata con le disposizioni degli articoli 121a e 197 numero 11. Tali disposizioni richiedono una fondamentale reimpostazione della politica svizzera in materia d'immigrazione e l'adeguamento dei trattati internazionali contrari all'articolo 121a Cost.

#### 2.1.1 Tenore delle disposizioni costituzionali

Gli articoli costituzionali introdotti con l'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» hanno il tenore seguente:

**Art. 121a** Regolazione dell'immigrazione

<sup>1</sup> La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri.

<sup>2</sup> 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. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.

<sup>3</sup> 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 so-

no in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.

<sup>4</sup> Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.

<sup>5</sup> La legge disciplina i particolari.

*Art. 197 n. 11                      Disposizione transitoria dell'art. 121a  
(Regolazione dell'immigrazione)*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

## 2.1.2                      **Contenuto delle disposizioni costituzionali**

Gli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. sanciscono in sostanza che la Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione di stranieri e limita il numero di permessi di soggiorno per mezzo di tetti massimi e contingenti annuali.

Da questi articoli risultano i due incarichi seguenti:

### 1. Legislazione:

- a. occorre introdurre un nuovo sistema d'ammissione per tutti gli stranieri che immigrano in Svizzera che preveda in particolare tetti massimi e contingenti annuali. I tetti massimi e i contingenti 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; devono comprendere anche i frontalieri. I 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 (art. 121a cpv. 1–3 Cost.);
- b. se la legislazione d'esecuzione non è entrata in vigore entro il 9 febbraio 2017 (ossia entro tre anni dall'accettazione dell'iniziativa), il Consiglio federale deve emanare provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza (art. 121a cpv. 5 e 197 n. 11 cpv. 2 Cost.).

### 2. Trattati internazionali:

- a. dopo l'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono a tali disposizioni (art. 121a cpv. 4 Cost.);
- b. i trattati internazionali che contraddicono alle disposizioni costituzionali devono essere rinegoziati e adeguati entro il 9 febbraio 2017 (art. 197 n. 11 cpv. 1 Cost.). Ne fanno parte gli accordi sulla libera circolazione delle per-

sone con l'UE<sup>6</sup> e con l'AELS<sup>7</sup>, come pure l'Accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein<sup>8</sup>.

## **2.2 Attuazione dell'articolo 121a Cost.**

### **2.2.1 Adeguamento dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone**

Secondo la Costituzione federale, i trattati internazionali contrari all'articolo 121a Cost. devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo, ossia entro il 9 febbraio 2017 (art. 197 n. 11 cpv. 1 Cost.). La disposizione costituzionale non si pronuncia tuttavia in merito alle conseguenze di un eventuale mancato adeguamento dei trattati internazionali entro il termine previsto. In particolare la disposizione non chiede la denuncia dei trattati contrari.

Ai fini di un eventuale adeguamento dell'ALC, il 20 giugno 2014 il nostro Collegio ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di presentare, in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFER), una pertinente richiesta all'UE. La richiesta è stata inoltrata il 4 luglio 2014 con lettera della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) al Capo della delegazione UE presso il Comitato misto dell'ALC. Il 24 luglio 2014, in una risposta all'allora Presidente della Confederazione concordata con gli Stati membri dell'UE, l'allora Commissario UE per gli affari esteri, ha comunicato alla Svizzera che i negoziati finalizzati all'introduzione di tetti massimi e contingenti e della priorità dei lavoratori residenti in Svizzera erano contrari al principio della libera circolazione. Ciononostante, l'11 febbraio 2015 il nostro Collegio ha adottato il mandato negoziale per l'adeguamento dell'ALC con il duplice scopo di attuare l'articolo 121a e di mantenere al tempo stesso la via bilaterale.

Il 2 febbraio 2015, il Presidente della Commissione europea e l'allora Presidente della Confederazione hanno convenuto sulla necessità di consultazioni volte a sondare l'esistenza per entrambe le parti di una via percorribile per attuare il nuovo mandato costituzionale in modo tale da salvaguardare la via bilaterale. Da queste consultazioni è emersa la volontà di entrambe le parti di raggiungere una soluzione consensuale basata su un'interpretazione comune della clausola di salvaguardia vigente (art. 14 par. 2 ALC). Tale soluzione doveva conciliare le esigenze dell'ALC e quelle della Costituzione federale.

<sup>6</sup> 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, RS **0.142.112.681**).

<sup>7</sup> Allegato K della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio, versione consolidata dell'Acc. di Vaduz del 21 giugno 2001 (Convenzione AELS; RS **0.632.31**).

<sup>8</sup> Accordo quadro del 3 dicembre 2008 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine (RS **0.360.514.2**).

Da febbraio 2015 a settembre 2016, tra l'UE e la Svizzera si sono svolte 15 tornate di consultazione. Tuttavia, in particolare dopo l'esito della votazione del 23 giugno 2016 sull'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea (Brexit), è emersa chiaramente l'impossibilità di attuare la soluzione auspicata.

## 2.2.2 Adeguamento della legge sugli stranieri

La consultazione relativa all'attuazione dell'articolo 121a Cost. nella legge sugli stranieri (LStr) si è svolta dall'11 febbraio al 28 maggio 2015<sup>9</sup>. L'avamprogetto posto in consultazione prevedeva in particolare l'introduzione di tetti massimi e contingenti anche per i cittadini dello spazio UE/AELS. Molti partecipanti alla consultazione, pur non esprimendosi chiaramente né a favore né contro l'avamprogetto, hanno auspicato modifiche sostanziali. Alcuni partiti e parti sociali hanno invece respinto in linea di principio l'avamprogetto. La stragrande maggioranza degli interpellati si è dichiarata a favore del mantenimento dell'ALC e quindi della via bilaterale.

Il 4 marzo 2016 il nostro Collegio ha adottato il messaggio sull'attuazione dell'articolo 121a Cost<sup>10</sup>. Il disegno di legge prevedeva una clausola di salvaguardia unilaterale che, qualora non fosse stato possibile raggiungere in tempo un accordo sull'adeguamento dell'ALC, avrebbe consentito l'introduzione di tetti massimi e contingenti per i cittadini di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS. Ai cittadini dello spazio UE/AELS sarebbe stato ancora applicato l'ALC e la Convenzione AELS; tuttavia, in caso di forte immigrazione da tali Stati, sarebbe stato possibile, attivando la clausola di salvaguardia, limitare temporaneamente e in modo mirato il rilascio dei permessi mediante tetti massimi e contingenti. Detta clausola attua quanto prescritto dall'articolo 121a Cost., ma al più tardi al momento della sua attivazione sarebbe stata contraria alle condizioni di ammissione dell'ALC e della Convenzione AELS e avrebbe creato un'incertezza del diritto.

Il disegno di legge del nostro Collegio prevedeva di applicare all'immigrazione proveniente da Paesi terzi, a completamento della normativa vigente, tetti massimi e contingenti per il ricongiungimento familiare, per le persone senza attività lucrativa e per il settore dell'asilo.

Ancora prima dell'adozione del messaggio da parte del nostro Collegio, il Tribunale federale si era espresso, in una sentenza del 26 novembre 2015<sup>11</sup>, in merito al rapporto tra l'articolo 121a Cost. e l'ALC: nel caso di un effettivo conflitto di norme tra le modifiche del diritto interno per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. (adattamento della LStr) e l'ALC, nell'applicazione del diritto sarebbe prioritario quest'ultimo.

<sup>9</sup> Cfr. il rapporto sui risultati della consultazione all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP

<sup>10</sup> FF 2016 2621

<sup>11</sup> DTF 142 II 35, in particolare consid. 3.3. cfr. il messaggio del 4 marzo 2016 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti dell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione), n. 1.2.3; FF 2016 2621, pag. 2637.

Il 16 dicembre 2016 le Camere federali hanno deciso di attuare l'articolo 121a Cost. in modo diverso da come proposto dal nostro Collegio<sup>12</sup>. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 7 aprile 2017. Il nostro Collegio adotterà le necessarie disposizioni esecutive a livello di ordinanza probabilmente entro gennaio 2018 e successivamente le porrà in vigore quanto prima insieme alle pertinenti modifiche di legge.

La normativa decisa dal Parlamento prevede che il nostro Collegio fissi una serie di misure per lo sfruttamento del potenziale della forza lavoro presente in Svizzera. Inoltre prevede che i datori di lavoro annuncino al servizio pubblico di collocamento i posti vacanti in caso di disoccupazione superiore alla media in determinati gruppi professionali, settori di attività o regioni economiche. Se dette misure non producono gli effetti auspicati o emergono nuovi problemi, vanno adottate misure addizionali (art. 21a LStr).

Oltre alle misure a favore delle persone in cerca d'impiego, sono stati decisi anche miglioramenti nell'esecuzione dell'ALC e della Convenzione AELS. Tali miglioramenti riguardano in particolare l'esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri che soggiornano in Svizzera al solo scopo di trovare un impiego (art. 29a LStr) e l'estinzione del diritto di soggiorno in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro (art. 61a LStr). A differenza del disegno di legge proposto dal nostro Collegio, il Parlamento ha rinunciato ad applicare all'immigrazione da Paesi terzi nuovi tetti massimi e contingenti per il ricongiungimento familiare, per le persone senza attività lucrativa e per il settore dell'asilo.

La normativa disposta dal Parlamento è attuabile in modo compatibile con l'ALC, tuttavia rinuncia in generale ad applicare ai cittadini degli Stati dell'UE e dell'AELS tetti massimi e contingenti e pertanto non attua completamente l'articolo 121a Cost.

### 3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa

Gli obiettivi principali dei promotori e il contenuto dell'iniziativa si possono riassumere come segue<sup>13</sup>:

È quasi impossibile attuare l'articolo 121a Cost. senza pregiudicare seriamente gli accordi bilaterali con l'UE. Gli aventi diritto di voto si sono più volte espressi a favore di tali accordi. Ora è necessario che abbiano la possibilità di decidere chiaramente tra la prosecuzione degli accordi bilaterali e l'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Durante la campagna per l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» è stato asserito che l'articolo 121a Cost. sarebbe stato compatibile con gli accordi bilaterali. Tuttavia ciò si è rivelato falso. Dato che i sette accordi bilaterali I sono connessi tra di loro, la violazione della libera circolazione delle persone comporterebbe la de-

<sup>12</sup> FF 2016 7955

<sup>13</sup> Argomenti dei promotori dell'iniziativa, consultabili in tedesco sul sito: [www.initiative-rasa.ch](http://www.initiative-rasa.ch) > Ziele > Unsere Argumente > RASA Broschüre Okt. 2016 «Erfolgreich bleiben. Warum die Masseneinwanderungsinitiative die Schweiz in eine Sackgasse führt, und wie wir aus ihr herauskommen».

nuncia dell'ALC e automaticamente anche degli altri sei accordi (cosiddetta clausola ghigliottina ai sensi dell'art. 25 par. 4 ALC).

Inoltre, l'attuazione alla lettera dell'articolo 121a Cost. comporterebbe l'esclusione della Svizzera da varie cooperazioni europee, quali ad esempio Orizzonte 2020 ed Erasmus+, due progetti importanti per la ricerca e la formazione, oppure Media, un programma di fondamentale importanza per il settore audiovisivo.

Dal punto di vista economico la Svizzera è strettamente legata all'UE. Se venissero a cadere gli accordi bilaterali I, il nostro Paese risulterebbe svantaggiato sul mercato interno dell'UE come anche nei settori della ricerca, dell'insegnamento e della cultura, dato che le reti transnazionali diventano sempre più importanti.

In Svizzera vi è ad esempio penuria di personale sanitario e medico; una situazione che potrebbe in futuro inasprirsi ulteriormente. Anche intensificando la formazione in Svizzera, il nostro Paese dipenderebbe comunque da specialisti provenienti dall'estero. Questi ultimi sono tuttavia disposti a venire in Svizzera soltanto se accolti bene e se, in virtù dell'ALC, hanno in gran parte gli stessi diritti sociali dei cittadini svizzeri. D'altronde anche molti Svizzeri traggono profitto dalla libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE e dell'AELS. Attualmente vivono nei Paesi dell'UE circa 500 000 Svizzeri. Circa 150 000 di loro hanno solamente la cittadinanza svizzera e hanno quindi bisogno della libera circolazione delle persone per poter rimanere nel Paese ospitante e non essere espulsi in Svizzera.

Le misure di accompagnamento contro il dumping salariale contribuiscono notevolmente a garantire il livello dei salari in Svizzera. Tali misure sono giuridicamente vincolate agli accordi bilaterali e decadrebbero in caso di denuncia di questi ultimi.

Qualora l'articolo 121a Cost. venisse attuato in modo da non pregiudicare gli accordi bilaterali e fosse così garantita durevolmente la certezza del diritto, i promotori sarebbero disposti a ritirare l'iniziativa. Il Parlamento può anche proporre un controprogetto diretto al Popolo e ai Cantoni. Pure in tal caso l'iniziativa potrebbe essere ritirata, sempre che il controprogetto diretto preservi gli accordi bilaterali con l'UE.

## **4 Valutazione dell'iniziativa**

### **4.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa**

Il nostro Consiglio condivide la richiesta dei promotori dell'iniziativa di mantenere l'ALC e gli accordi bilaterali con l'UE. Questi accordi sono molto importanti per la Svizzera.

La via bilaterale è stata più volte confermata dal Popolo svizzero in particolare in occasione delle seguenti votazioni:

- 21 maggio 2000, accettazione del decreto federale dell'8 ottobre 1999 che approva gli accordi settoriali tra Confederazione Svizzera da una parte e la Comunità europea nonché eventualmente i suoi Stati membri o la Comunità europea dell'energia atomica<sup>14</sup>;

<sup>14</sup> FF 2000 1414

- 5 giugno 2005, accettazione del decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino<sup>15</sup>;
- 25 settembre 2005, accettazione del decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero, mediante revisione delle misure collaterali, il Protocollo concluso con la Comunità europea e i suoi Stati membri relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri della Comunità europea<sup>16</sup>;
- 26 novembre 2006, accettazione della legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est<sup>17</sup>;
- 8 febbraio 2009, accettazione del decreto federale del 13 giugno 2008 che approva il rinnovo dell'Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea ed i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone e approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo relativo all'estensione alla Bulgaria e alla Romania dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone<sup>18</sup>.

A causa della cosiddetta clausola ghigliottina (art. 25 par. 4 ALC), in caso di denuncia dell'ALC tutti gli altri accordi bilaterali I cesserebbero automaticamente di applicarsi sei mesi dopo la notifica della denuncia. Così, assieme all'ALC, verrebbero annullati anche gli accordi sugli appalti pubblici, sulla rimozione degli ostacoli tecnici al commercio, sul commercio di prodotti agricoli e sul trasporto terrestre e aereo. Inoltre, scadrebbe anche l'accordo sull'associazione della Svizzera al programma quadro di ricerca Orizzonte 2020 concluso nel 2014.

Oltre agli accordi direttamente contemplati dalla «clausola ghigliottina», vi è la possibilità che l'UE metta in questione anche altri accordi con la Svizzera che ritiene connessi all'ALC, in particolare gli accordi di associazione a Schengen e Dublino (AAS<sup>19</sup> e AAD<sup>20</sup>). Pur non essendo legati formalmente all'ALC (nessuna «clausola ghigliottina»), questi due accordi potrebbero essere messi in discussione in quanto l'esistenza di un accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE aveva costituito per quest'ultima un presupposto per l'associazione della Svizzera all'acquis di Schengen. Dal momento che i due accordi sono collegati, l'AAD si applica solo fintanto che è in vigore anche l'AAS (art. 14 par. 2 AAD).

Anche se è al momento difficile valutare in modo preciso le ripercussioni della denuncia dell'ALC e della cessazione automatica degli accordi bilaterali I come pure di eventuali altri accordi tra la Svizzera e l'UE, le conseguenze per l'economia svizzera potrebbero essere gravi. Per un'economia piccola e aperta come quella

<sup>15</sup> FF **2005** 2465

<sup>16</sup> FF **2005** 3915

<sup>17</sup> FF **2006** 6579

<sup>18</sup> FF **2008** 7713

<sup>19</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (RS **0.362.31**).

<sup>20</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (RS **0.142.392.68**).

Svizzera l'accesso ai mercati esteri è di vitale importanza. Circa il 60 per cento delle esportazioni svizzere è destinato all'UE, mentre l'80 per cento delle nostre importazioni proviene dall'UE. Grazie agli accordi bilaterali, la Svizzera ha ampiamente accesso al mercato interno dell'UE con i suoi 500 milioni di consumatori. L'UE e i suoi 28 Stati membri sono di gran lunga i partner commerciali più importanti per la Svizzera<sup>21</sup>.

Anche se nella votazione il Popolo e i Cantoni dovessero respingere l'iniziativa, continuerà a non esservi un incarico esplicito di denunciare l'ALC. Contrariamente all'iniziativa Ecopop<sup>22</sup>, respinta in votazione, né l'articolo 121a Cost. né la relativa disposizione transitoria nell'articolo 197 Cost. contengono una norma che imponga di denunciare l'ALC.

Se resterà in vigore l'attuale articolo 121a Cost., non è detto che in futuro potranno essere conclusi trattati internazionali che non prevedano né tetti massimi né contingenti. Nel caso di una futura estensione dell'UE, occorrerà pertanto esaminare se la Svizzera potrà firmare il protocollo sull'estensione.

## 4.2 Ripercussioni dell'iniziativa in caso di accettazione

L'abrogazione degli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. da parte del Popolo e dei Cantoni permetterebbe di eliminare il conflitto tra la Costituzione federale da una parte e l'ALC e la Convenzione AELS dall'altra; tuttavia verrebbero a cadere nel contempo anche l'incarico, conferito dal Popolo e dai Cantoni, di regolare e limitare l'immigrazione e di concedere la priorità alla manodopera presente in Svizzera. Anche se dall'accettazione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» l'immigrazione è nettamente diminuita, il nostro Collegio è comunque del parere che occorra continuare a regolare e limitare l'immigrazione con mezzi adeguati, come quelli previsti anche nel quadro dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. decisa dalle Camere federali il 16 dicembre 2016. Un'abrogazione totale dell'articolo 121a sarebbe contraria a tale obiettivo. Nonostante la possibilità di rivedere in ogni momento, interamente o parzialmente la Costituzione federale (art. 192 cpv. 1 Cost.), il nostro Consiglio è contrario, anche per motivi di rispetto della democrazia, a revocare così a breve termine la decisione del Popolo e dei Cantoni del 9 febbraio 2014.

Il nostro Collegio ritiene che, se l'iniziativa venisse accettata, ci si possa in linea di massima attenere alla legge attuativa dell'articolo 121a emanata dal Parlamento. Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale che risulteranno dalla legislazione esecutiva decisa dall'Assemblea federale potranno essere valutate soltanto una volta pronte le disposizioni d'esecuzione dell'articolo 121a Cost.

<sup>21</sup> Cfr. il Messaggio del 7 dicembre 2012 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»; n. 4.2.1, 4.2.2 e 4.3.1; FF **2013** 275.

<sup>22</sup> Cfr. il messaggio del 23 ottobre 2013 concernente l'iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita»; FF **2013** 7455.

### **4.3 Vantaggi e lacune dell'iniziativa**

L'abrogazione degli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. permette di eliminare il conflitto tra la Costituzione federale e l'ALC.

Nella modifica della LStr tesa ad attuare l'articolo 121a Cost. decisa dall'Assemblea federale il 16 dicembre 2016 si rinuncia ad applicare tetti massimi e contingenti all'immigrazione di persone provenienti dagli Stati dell'UE e dell'AELS (cfr. n. 2.2.2).

Tale normativa può essere attuata in modo compatibile con l'ALC. Essa ristabilisce pertanto la certezza del diritto nei rapporti con l'UE e gli Stati membri dell'AELS, come chiesto dai promotori dell'iniziativa. Inoltre, garantisce il mantenimento degli accordi bilaterali. Tuttavia, rinunciando ad applicare tetti massimi e contingenti ai cittadini dell'UE e degli Stati AELS non attua pienamente l'articolo 121a Cost.

Non corrisponde a verità l'affermazione dei promotori dell'iniziativa secondo cui con la cessazione degli accordi bilaterali molti Svizzeri che vivono in un Paese comunitario rischierebbero di essere espulsi (cfr. n. 3). L'ALC prevede infatti che in caso di denuncia o di mancato rinnovo, i diritti acquisiti dai privati restino immutati e che le parti contraenti decidano di comune accordo sul seguito da dare ai diritti in fase di acquisizione (art. 23 ALC).

### **4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'iniziativa non contiene disposizioni che potrebbero pregiudicare gli attuali impegni internazionali della Svizzera.

## **5 Conclusioni**

### **5.1 Rinuncia a un controprogetto diretto**

In una decisione di principio del 26 ottobre 2016 il nostro Collegio aveva già proposto di raccomandare di respingere l'iniziativa e di opporle un controprogetto diretto, osservando che per definire il contenuto di quest'ultimo avrebbe atteso la decisione del Parlamento sull'attuazione dell'articolo costituzionale sull'immigrazione (art. 121a Cost.; cfr. n. 2.2.2). Questo per adeguare la Costituzione alla decisione del legislatore. Per favorire un ampio dibattito, dopo la decisione del Parlamento del 16 dicembre 2016, il 21 dicembre 2016 il nostro Collegio aveva fissato i punti essenziali di due varianti per un controprogetto diretto. La procedura di consultazione, abbreviata in seguito ai termini di trattamento previsti dalla legge, si è svolta dal 1° febbraio al 1° marzo 2016 (cfr. n. 1.2).

La prima variante del controprogetto intendeva sostituire l'articolo 121a capoverso 4 con una disposizione secondo cui nel regolare l'immigrazione occorre tenere conto dei trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa. Oltre a rispettare la decisione del Parlamento di attuare l'articolo 121a Cost. con-

formemente all'ALC, questa variante teneva conto anche del fatto che alle urne il Popolo ha più volte confermato la via bilaterale. La variante prevedeva inoltre l'abrogazione dell'articolo 121a capoverso 5 Cost. e della disposizione transitoria relativa all'articolo 121a Cost. (art. 197 n. 11 Cost.).

La seconda variante prevedeva unicamente di abrogare la disposizione transitoria di cui all'articolo 197 numero 11 Cost., mentre l'articolo 121a Cost. sarebbe rimasto invariato.

In sede di consultazione le varianti proposte dal nostro Consiglio sono state respinte con poche eccezioni dai partecipanti alla consultazione. La prima variante ha ottenuto un sostegno leggermente maggiore. Di questa variante è stata criticata soprattutto l'imprecisione dell'espressione «trattati internazionali di ampia portata per la posizione della Svizzera in Europa» e la conseguente incertezza giuridica. Inoltre si ritiene che la relazione con l'articolo 5 capoverso 4 sia problematica, in quanto la variante ripete semplicemente per i suddetti trattati il principio secondo cui va rispettato il diritto internazionale. È infine stata sollecitata una descrizione più ampia degli strumenti necessari per regolare l'immigrazione.

In merito alla seconda variante è stato sottolineato, in particolare, che la soluzione proposta non ha più alcun effetto visto che il termine di attuazione è comunque già scaduto. È stato inoltre osservato che la variante mette in questione l'attuazione decisa dal Parlamento e che conferisce un incarico a tempo indeterminato di attuare l'articolo 121a Cost., se del caso anche senza i necessari adeguamenti dell'ALC e della Convenzione AELS. Singoli partecipanti hanno invece criticato che la variante rinvia semplicemente a tempo indeterminato l'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Alcuni partecipanti si sono espressi a favore di altre varianti di un controprogetto diretto tese a salvaguardare gli accordi bilaterali. Singoli partecipanti hanno proposto formulazioni in merito, ma non vi sono state proposte concordanti sul contenuto di una nuova variante.

Visti i risultati della consultazione e dal momento che il referendum contro la modifica della legge sugli stranieri tesa ad attuare l'articolo 121a Cost. non è riuscito, il nostro Collegio rinuncia a un controprogetto diretto. La consultazione ha riconfermato, con poche eccezioni, che la via bilaterale con l'UE gode di ampio sostegno. Inoltre la maggioranza degli interpellati si è pronunciata a favore dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. decisa dalla Camere federali.

## 5.2 Reiezione dell'iniziativa

Il nostro Collegio respinge l'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione» e propone alle Camere federali di sottoporla al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.