



16 ottobre 2015

Richiesta del Cantone Ticino. Situazione iniziale e prospettiva di sviluppo

Rapporto del Consiglio federale in adempimento al postulato 15.3012 del 23 febbraio 2015 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati

Indice

1	Introduzione	4
1.1	Mandato	4
1.2	Introduzione sulla situazione in Ticino.....	4
1.3	Relazioni con il Cantone Ticino.....	5
1.3.1	Relazioni tra la Confederazione e il Cantone Ticino	5
1.3.2	Relazioni con l'Italia, in particolare con la Lombardia.....	5
1.4	I lavoratori frontalieri.....	5
1.4.1	Il concetto di frontaliere.....	5
1.4.2	La situazione dei lavoratori frontalieri in Ticino.....	6
2	Imposizione dei lavoratori frontalieri e doppie imposizioni.....	8
2.1	In generale.....	8
2.1.1	Le rivendicazioni del Cantone Ticino	8
2.1.2	Il sistema d'imposizione secondo l'Accordo del 1974.....	9
2.2	Misure adottate	9
2.2.1	Dialogo sulle questioni fiscali e finanziarie	9
2.2.2	Roadmap e nuova soluzione in materia d'imposizione dei lavoratori frontalieri	10
2.3	Misure per il futuro	10
2.3.1	Il futuro accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri	10
2.4	Conclusioni intermedie	11
3	Creazione di una regione a statuto speciale per il Cantone Ticino e altre regioni periferiche particolarmente colpite dalle conseguenze negative della libera circolazione.....	12
3.1	In generale.....	12
3.2	Misure adottate	12
3.2.1	Entrata e soggiorno	12
3.2.2	Misure di accompagnamento (FlaM), contratti collettivi di lavoro (CCL) e contratti normali di lavoro (CNL).....	12
3.2.2.1	Misure di ottimizzazione in ambito di FlaM.....	12
3.2.2.2	Partenariato sociale e contratti normali di lavoro.....	13
3.2.3	Presa in considerazione nella perequazione finanziaria.....	14
3.3	Misure per il futuro	14
3.3.1	Entrata e soggiorno	14
3.3.2	Misure di accompagnamento (FlaM), contratti collettivi di lavoro (CCL) e contratti normali di lavoro (CNL).....	15
3.4	Conclusioni intermedie	15
4	Attribuzione di competenze ai Cantoni in materia di tetti massimi e di contingenti annuali di lavoratori frontalieri nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa costituzionale contro l'immigrazione di massa	16
4.1	In generale.....	16
4.2	Misure adottate	16
4.3	Misure per il futuro	17
4.3.1	Nuove disposizioni costituzionali sulla gestione dell'immigrazione.....	17
4.3.2	Piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014: revisione della LStr, rinegoziazione dell'ALC ed elaborazione di un pacchetto di misure di accompagnamento	18
4.3.2.1	Principi generali.....	18

4.3.2.2	Presa in considerazione dei bisogni dei Cantoni.....	18
4.3.2.3	Determinazione dei tetti massimi e dei contingenti	19
4.3.2.4	Portata del piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014.....	19
4.3.3	Avamprogetto di modifica della legge federale sugli stranieri in seguito all'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali sulla regolazione dell'immigrazione	20
4.3.3.1	Principi generali	20
4.3.3.2	Proposte in materia di autorizzazioni.....	20
4.3.3.3	Determinazione dei tetti massimi e dei contingenti	21
4.3.3.4	Risultati della consultazione relativa all'avamprogetto di modifica della LStr	21
4.4	Conclusioni intermedie	22
5	Conclusione	23

1 Introduzione

1.1 Mandato

Il postulato 15.3012 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (Richiesta del Cantone Ticino. Situazione iniziale e prospettiva di sviluppo) incarica il Consiglio federale di esporre le misure che ha deciso e deciderà successivamente per trattare i timori e le richieste del Cantone Ticino espressi nelle iniziative cantonali 14.302, 14.303 e 14.304. Il Governo è in particolare invitato a presentare misure e possibilità d'intervento negli ambiti dell'imposizione dei frontalieri, della libera circolazione delle persone e delle convenzioni per evitare la doppia imposizione con l'Italia. Infine il Consiglio federale è invitato a indicare gli eventuali progressi realizzati negli ambiti in questione.

Il Consiglio federale ha dichiarato di essere disposto a illustrare la situazione in un breve rapporto che dovrebbe essere presentato nel corso dell'estate 2015 e il 15 aprile 2015 ha quindi proposto di accogliere il postulato. Il postulato è stato accolto dal Consiglio degli Stati il 18 giugno 2015.

1.2 Introduzione sulla situazione in Ticino

Ogni Cantone presenta delle particolarità, ma nel caso del Ticino la realtà geopolitica influisce notevolmente sulla situazione economica nonché sulla vita politica e sulle preoccupazioni della popolazione. Il Ticino è da sempre un luogo di passaggio e una regione al margine dei grandi centri. La sua economia ha saputo trarre profitto dai vantaggi offerti, ad esempio per sviluppare il turismo. Ciononostante, le disparità economiche tra i due versanti delle frontiere si sono accentuate con la crisi economica del 2007 e soprattutto con la recente crisi dell'euro. Questo vale per i salari, il costo della vita, i tassi di disoccupazione e altri indicatori economici.

L'accettazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa il 9 febbraio 2014 da parte del 68,2 per cento dei votanti ticinesi deve essere interpretata alla luce delle peculiarità relative alla situazione e al mercato del lavoro. L'immigrazione è fortemente aumentata nel Cantone (0,9 % all'anno in media) rispetto alle altre regioni della Svizzera e alla media degli ultimi 10 anni. Anche il tasso di disoccupazione è superiore alla media svizzera. Inoltre, l'aumento dell'impiego frontaliero è stato particolarmente forte in Ticino negli ultimi 10 anni. Dal punto di vista statistico, tra il 2003 e il 2014 il numero di frontalieri nel Cantone Ticino è passato da 33 000 a 62 481 (+92 %), il che rappresentava nel 2014 il 22 per cento di tutti i frontalieri della Svizzera (288 000). In questo periodo la loro percentuale in seno alla popolazione attiva ticinese è passata dal 18 al 27 per cento.

Si aggiungono le persone sottoposte alla procedura di notifica, soprattutto i «padroncini», ovvero i fornitori di servizi indipendenti che, in base all'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), vengono a prestare i loro servizi in Ticino per una durata di meno di 90 giorni per anno civile. Nel 2014 hanno fatto uso della procedura di notifica 25 000 persone (lavoratori distaccati, indipendenti e impiegati di breve durata presso un datore di lavoro in Svizzera), il che rappresenta l'11 per cento del totale nazionale. Queste persone hanno svolto l'1,1 per cento del volume di lavoro totale del Cantone (Svizzera: 0,63 %).

Nel 2014, il tasso di disoccupazione medio in Ticino era del 4,2 per cento (Arco giurassiano: 5 %, regione del Lemano: 5,3 %, Svizzera: 3,2 %)¹. Inoltre il livello del salario mediano in Ticino è storicamente inferiore a quello del resto del Paese (ad es. -17 % nel 2012).

¹ Se si prendono in considerazione anche le persone non registrate, il tasso di disoccupazione ai sensi dell'ILO è del 6,7 % (Svizzera: 4,5 %).

Negli ultimi anni il profilo dei frontalieri è cambiato nel senso che sono sempre meglio qualificati. La difficile situazione economica in Lombardia, la regione più popolata e più sviluppata d'Italia, con un bacino di 10 milioni di abitanti e un tasso di disoccupazione vicino al 13 per cento (che supera il 40 % tra i giovani di 15–24 anni), a cui si aggiunge il franco forte, esercitano pressioni ancora maggiori sul mercato del lavoro ticinese.

Nel corso degli ultimi anni il Cantone Ticino ha adottato certe misure che sono in conflitto con accordi esistenti o con il diritto vigente. Queste misure hanno provocato la reazione dei Paesi vicini, in particolare dell'Italia, e in alcuni casi hanno indebolito la posizione della Svizzera negli sforzi per trovare soluzioni puntuali ai problemi del Cantone Ticino.

1.3 Relazioni con il Cantone Ticino

1.3.1 Relazioni tra la Confederazione e il Cantone Ticino

La Confederazione dedica un'attenzione particolare e sistematica al Ticino. Il Cantone dispone di una rappresentanza molto attiva nel Parlamento federale. In questo modo, i problemi specifici del Ticino sono ben noti all'Amministrazione federale. Scambi regolari, formali e informali, hanno luogo tra gli specialisti delle amministrazioni.

1.3.2 Relazioni con l'Italia, in particolare con la Lombardia

Il Cantone Ticino si trova in una situazione particolare, diversa da quella delle altre regioni transfrontaliere della Svizzera come Basilea e Ginevra, poiché fa parte di un'agglomerazione il cui centro si situa al di fuori dei propri confini. Vista l'enorme disparità tra la situazione economica del Ticino e quella della Lombardia nonché il gran numero di frontalieri provenienti da quest'ultima, è tanto più importante stabilire buone relazioni transfrontaliere tra il Ticino e i suoi vicini d'oltreconfine.

La cooperazione transfrontaliera con l'Italia settentrionale ha luogo soprattutto a livello di relazioni *ad hoc* con i vicini più prossimi (Comuni limitrofi), anche se la mancanza di competenze istituzionali e di risorse finanziarie di queste ultime, soprattutto in Italia, limitano le possibilità d'intervento a livello transfrontaliero. Questa cooperazione transfrontaliera tra la Svizzera e l'Italia è relativamente poco istituzionalizzata. Il solo organismo transfrontaliero, la Regio Insubrica, è considerato come uno strumento di cooperazione debole nella sua forma attuale che ha bisogno di essere riformato, anche a causa della riorganizzazione delle province italiane. In particolare manca una cooperazione istituzionalizzata con le regioni, soprattutto tra il Cantone Ticino e la Regione Lombardia (che non è membro della Regio Insubrica). Da parte loro, gli accordi di cooperazione transfrontaliera conclusi a partire dal 1990 tra il Ticino e la Lombardia e periodicamente rinnovati (da ultimo il 16 giugno 2015) conducono raramente a collaborazioni concrete. Del resto, i programmi operativi Interreg tra la Svizzera e l'Italia, che prevedono una partecipazione finanziaria della Confederazione e dei Cantoni, sono uno strumento di cooperazione transfrontaliera di grande importanza sia concreta che simbolica per gli attori coinvolti a livello regionale.

1.4 I lavoratori frontalieri

1.4.1 Il concetto di frontaliere

Prima dell'entrata in vigore dell'ALC si applicavano unicamente la vecchia legge federale del

26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) e il relativo regolamento di esecuzione. Questi testi disciplinavano l'ammissione dei frontalieri ma non prevedevano né un tetto massimo né un contingente per questa categoria di frontalieri, indipendentemente dalla loro nazionalità. Per contro, prevedevano delle zone di confine e un ritorno quotidiano obbligatorio nel Paese di domicilio. Con l'entrata in vigore dell'ALC il 1° giugno 2002, la LDDS e, in seguito, la legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20) dal 1° gennaio 2008 non sono applicabili ai cittadini dei Paesi UE/AELS, purché l'ALC o la Convenzione AELS (Allegato K; RS 0.632.31) non dispongano altrimenti o che la LDDS o la LStr non prevedano disposizioni più favorevoli. Per contro il diritto ordinario degli stranieri è rimasto applicabile ai lavoratori frontalieri provenienti da Paesi terzi.

L'articolo 7 capoverso 1 allegato I ALC definisce il lavoratore frontaliere come segue: *«Il lavoratore dipendente frontaliere 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»*. Pertanto un lavoratore frontaliere è innanzitutto un lavoratore e deve soddisfare le condizioni generali che danno diritto a questo statuto. Se una persona non esercita un'attività reale o effettiva, non percepisce alcuna remunerazione o non ha alcun legame di subordinazione con un datore di lavoro non può essere considerata come lavoratore frontaliere.

Per il resto, l'ALC ha introdotto una definizione specifica del lavoratore frontaliere che differisce dal vecchio diritto su tre punti, ovvero la nazionalità, il luogo di residenza e la frequenza del ritorno al proprio domicilio. Concretamente, un lavoratore frontaliere ai sensi dell'ALC deve essere un cittadino di una parte contraente, mentre prima la nazionalità non aveva alcuna importanza. Del resto, il lavoratore frontaliere può risiedere in qualsiasi paese dell'UE/AELS e lavorare ovunque in Svizzera e viceversa. Infine, secondo l'ALC, un ritorno settimanale al proprio domicilio è sufficiente per godere dello statuto di frontaliere, mentre con il vecchio diritto era necessario un ritorno quotidiano.

Le persone che soddisfano questi requisiti hanno il diritto di lavorare sul territorio di una parte contraente senza stabilirvisi. Dal punto di vista del diritto di soggiorno, questo implica che i frontalieri non devono possedere un titolo di soggiorno. Ciononostante ricevono un titolo specifico (a titolo dichiarativo).

Per quanto riguarda la relazione tra l'ALC e gli accordi bilaterali in materia di doppia imposizione, l'articolo 21 capoverso 1 ALC sancisce quanto segue: *«Le disposizioni del presente Accordo lasciano impregiudicate le disposizioni degli accordi bilaterali tra la Svizzera e gli Stati membri della Comunità europea in materia di doppia imposizione. In particolare, le disposizioni del presente Accordo non devono incidere sulla definizione di lavoratore frontaliere secondo gli accordi di doppia imposizione»*. In altre parole, in materia fiscale la definizione di lavoratore frontaliere contenuta nelle convenzioni di doppia imposizione concluse tra la Svizzera e i Paesi membri dell'UE resta applicabile, conformemente all'articolo 21 capoverso 1 ALC. Può essere diversa dalla definizione prevista all'articolo 7 allegato I capoverso 1 ALC.

1.4.2 La situazione dei lavoratori frontalieri in Ticino

Il Cantone Ticino conosce la più forte progressione e percentuale di frontalieri della Svizzera.

I frontalieri costituiscono la categoria di lavoratori che provoca maggiori critiche e preoccupazioni. I parlamentari interpellano il Consiglio federale affinché freni la libera circolazione delle persone e dia prova di trasparenza. Dalla votazione del 9 febbraio 2014 la questione del contingentamento dei frontalieri e della regolazione autonoma da parte dei Cantoni di tali contingenti occupano i parlamentari ticinesi sia a livello federale che cantonale.

Questa situazione spiega in parte la netta accettazione da parte del Cantone Ticino dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa il 9 febbraio 2014, iniziativa che ha permesso l'iscrizione nella Costituzione federale di nuove disposizioni dedicate alla regolazione dell'immigrazione. Queste disposizioni prevedono in particolare di limitare il numero di autorizzazioni concesse agli stranieri, frontalieri compresi, mediante tetti massimi e contingenti.

2 Imposizione dei lavoratori frontalieri e doppie imposizioni

2.1 In generale

2.1.1 Le rivendicazioni del Cantone Ticino

L'iniziativa cantonale 14.302 «Abrogazione dell'accordo sui frontalieri e rinegoziazione della convenzione generale» è stata depositata dal Cantone Ticino il 3 febbraio 2014. Essa chiedeva all'Assemblea federale d'incaricare il Consiglio federale di abrogare l'Accordo del 3 ottobre 1974 tra la Svizzera e l'Italia relativo all'imposizione dei lavoratori frontalieri ed alla compensazione finanziaria a favore dei Comuni italiani di confine (Accordo sui frontalieri; RS 0.642.045.43) nonché di rinegoziare la Convenzione del 9 marzo 1976 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio (CDI-I; RS 0.672.945.41) «in modo da non penalizzare il Cantone Ticino e i suoi abitanti».

Il Cantone Ticino fonda la propria richiesta partendo dalla constatazione che il concetto di frontaliere non ricopre più la stessa realtà del passato, che il fenomeno dei lavoratori frontalieri resta di grande importanza e che continua perfino ad accentuarsi. Infatti lavorare in Svizzera e abitare in Italia presenterebbe vantaggi considerevoli dal punto di vista fiscale. Questo avrebbe delle conseguenze che influenzerebbero negativamente il mercato del lavoro e penalizzerebbero il Cantone Ticino.

Nel corso degli ultimi anni il Ticino, per mezzo delle istituzioni cantonali (Governo e Parlamento), dei rappresentanti cantonali alle Camere federali, dei partiti politici del Cantone e della popolazione, ha attirato l'attenzione del Consiglio federale sui problemi legati al sistema d'imposizione dei lavoratori frontalieri in base all'Accordo del 1974. Tra questi interventi figurano in particolare:

- interrogazione (11.1043) - Ristorni dei frontalieri e rientri al domicilio;
- mozione (11.3145) - Rapporti Svizzera-Italia. Suspendere i pagamenti dei ristorni fiscali dei frontalieri;
- postulato (11.3607) - Ristorno delle imposte alla fonte a carico dei frontalieri;
- mozione (11.3750) - Rinegoziare l'accordo sui frontalieri con la Repubblica italiana;
- Iniziativa cantonale (11.305) - Rinegoziare l'accordo sui frontalieri e rifondere al Ticino gran parte del ristorno dell'imposta alla fonte;
- postulato (12.4048) - Nuova modalità fiscale per i frontalieri;
- postulato (13.3945) - Pacchetto di misure per attenuare gli effetti negativi della libera circolazione nei cantoni di frontiera;
- petizione «Disdetta dell'Accordo sui frontalieri».

In particolare, il Cantone Ticino ha chiesto che l'Accordo sui frontalieri del 1974 sia rinegoziato o disdetto; che le entrate fiscali a favore del Cantone risultanti da una nuova soluzione vengano aumentate; che la nuova soluzione si fondi sul principio di reciprocità; che l'onere fiscale dei lavoratori frontalieri aumenti rispetto a quello attuale (piena imposizione in Italia).

Le misure adottate dal Consiglio federale, in particolare rilanciando il dialogo bilaterale in materia fiscale e finanziaria con l'Italia, puntano soprattutto a soddisfare queste rivendicazioni del Cantone Ticino.

2.1.2 Il sistema d'imposizione secondo l'Accordo del 1974

L'Accordo sui frontalieri è parte integrante della CDI-I; è stato negoziato separatamente e prima della CDI-I. L'Accordo sui frontalieri – esattamente come la CDI-I – prevede l'imposizione dei lavoratori residenti all'estero sul luogo di lavoro. In virtù dell'accordo del 1974, il diritto d'imposizione della Svizzera è esclusivo, per cui l'Italia non può prelevare imposte sui salari di questa categoria di lavoratori.

L'Accordo sui frontalieri prevede il versamento del 40 per cento (in seguito ridotto al 38,8 %) dell'ammontare lordo delle imposte incassate dai Cantoni interessati ai Comuni italiani di domicilio dei lavoratori attivi nei Cantoni Ticino, dei Grigioni e del Vallese. Secondo l'interpretazione dell'Accordo sui frontalieri, è considerato come lavoratore frontaliere colui che risiede nel raggio di 20 km dal confine e che ritorna ogni sera al proprio domicilio. L'articolo 21 ALC prevede che le disposizioni sulla doppia imposizione in materia di frontalieri non siano affatto rimesse in discussione dall'accordo. Il concetto recepito in campo fiscale è più restrittivo rispetto a quello dell'ALC ed esige anche il ritorno quotidiano al proprio domicilio in una zona delimitata.

Attualmente circa 56 407² lavoratori frontalieri italiani e tre Cantoni (TI: 52 738, GR: 2198, VS: 1471; cifre del 2013 – frontalieri secondo la definizione fiscale) sono interessati dall'Accordo sui frontalieri. Il conteggio per il 2013 ha dato luogo a un versamento da parte dei tre Cantoni svizzeri coinvolti ai Comuni italiani di 61 570 755 franchi (TI: fr. 58 707 482; GR: fr. 1 570 503; VS: fr. 1 292 769).

L'Accordo sui frontalieri non prevede alcuna compensazione reciproca da parte dell'Italia a favore dei Comuni dei Cantoni Ticino, dei Grigioni e del Vallese nei quali risiedono i lavoratori frontalieri che lavorano sul territorio italiano.

L'Accordo permette la ripartizione delle risorse fiscali delle due parti della frontiera; questo è un principio riconosciuto dall'OCSE³.

2.2 Misure adottate

2.2.1 Dialogo sulle questioni fiscali e finanziarie

Il 9 maggio 2012 la Svizzera e l'Italia hanno rilanciato il dialogo bilaterale in materia fiscale e finanziaria. Il 29 agosto 2012 il Consiglio federale ha approvato il relativo mandato negoziale. Tra i temi oggetto dei negoziati figura tra l'altro la revisione dell'imposizione dei lavoratori frontalieri e della CDI-I.

I cambiamenti di Governo del 2013 e 2014 in Italia hanno provocato interruzioni e ritardi nei negoziati. Tuttavia il ritmo delle discussioni si è intensificato nel 2014 e queste si sono concentrate sul negoziato e sulla finalizzazione di una roadmap in materia fiscale e finanziaria, con elementi di soluzioni chiare e reciproche per i dossier fiscali che sono oggetto di discussioni bilaterali, nonché di un protocollo di modifica della CDI-I.

² La cifra è inferiore a quella indicata nelle altre parti del documento. Questo si spiega con il fatto che la definizione fiscale di lavoratore frontaliere, secondo l'Accordo sui frontalieri, è più restrittiva rispetto a quella di cui all'ALC (vedi n. 1.4.1).

³ Il commento del Modello di convenzione fiscale dell'OCSE in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio specifica che non è stata prevista alcuna regola per i lavoratori frontalieri «siccome è preferibile che i problemi legati alle condizioni locali siano risolti direttamente dagli Stati interessati».

I negoziati hanno portato alla firma del protocollo di modifica della CDI-I, che permette di regolarizzare i fondi italiani non dichiarati depositati in Svizzera senza alcuna discriminazione – un elemento molto importante per la piazza finanziaria ticinese – nonché alla firma della roadmap il 19 dicembre 2014. Questi due documenti sono stati firmati a Milano il 23 febbraio 2015.

2.2.2 Roadmap e nuova soluzione in materia d'imposizione dei lavoratori frontalieri

La roadmap contiene un impegno politico su importanti aspetti delle relazioni fiscali e finanziarie bilaterali, soprattutto per quel che riguarda il futuro sistema d'imposizione dei lavoratori frontalieri.

Il capitolo 4 della roadmap fissa in maniera chiara e dettagliata le future regole per l'imposizione dei lavoratori frontalieri. L'imposizione dei lavoratori frontalieri avverrà in base a una limitazione dell'imposizione nello Stato in cui è esercitata l'attività lavorativa (70% al massimo dell'imposta che potrebbe essere normalmente prelevata) e a un'imposizione ordinaria nello Stato di residenza. La chiave di ripartizione è quindi più favorevole ai Cantoni interessati rispetto a quella attualmente in vigore. Inoltre verrà abolito il sistema del versamento compensatorio ai Comuni di confine da parte dei Cantoni svizzeri. L'Italia ha già dichiarato di essere disposta a garantire un versamento analogo ai Comuni di confine. Il sistema d'imposizione sarà reciproco. L'onere fiscale complessivo dei lavoratori frontalieri aumenterà gradualmente fino ad arrivare alla piena imposizione ordinaria in Italia. Il nuovo accordo prevedrà una definizione di frontaliere in base al concetto attuale; verrà introdotto uno scambio elettronico periodico d'informazioni per garantire un'imposizione effettiva in entrambi i Paesi. Se nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.; RS 101) la Svizzera dovesse introdurre misure contrarie all'ALC, è previsto che l'accordo in materia d'imposizione dei lavoratori frontalieri concluso in base alle modalità della roadmap cessi di essere applicabile. In questo caso l'accordo del 1974 sarebbe nuovamente applicabile, a meno che esso non venga disdetto o che non venga concluso un nuovo accordo che vi subentri o che le parti decidano reciprocamente di proseguire con il nuovo accordo.

2.3 Misure per il futuro

2.3.1 Il futuro accordo sull'imposizione dei lavoratori frontalieri

Il nuovo sistema d'imposizione dei lavoratori frontalieri sarà fissato in un accordo che deve essere negoziato entro la fine dell'estate 2015. Le parti si sono impegnate a portare avanti rapidamente i negoziati. Vari incontri tecnici bilaterali hanno già avuto luogo nei mesi immediatamente successivi alla firma della roadmap. I Cantoni interessati dal nuovo accordo in materia d'imposizione dei frontalieri, soprattutto il Ticino, sono stati strettamente associati ai lavori interni di redazione dell'avamprogetto del nuovo accordo, alle discussioni interne che hanno fatto seguito agli incontri negoziali e in veste di periti tecnici in occasione delle riunioni negoziali.

Il rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva riguardante il protocollo di modifica della CDI conteneva informazioni dettagliate sulla roadmap. In occasione dell'indagine conoscitiva l'Amministrazione cantonale ticinese aveva affermato che i parametri indicati in materia d'imposizione dei lavoratori frontalieri «andavano nella direzione giusta».

Il nuovo accordo in materia d'imposizione dei frontalieri sarà più favorevole al Ticino rispetto all'accordo del 1974, permetterà di soddisfare gran parte delle richieste del Cantone Ticino e di aumentare il gettito fiscale proveniente dall'imposizione dei frontalieri.

2.4 Conclusioni intermedie

Per concludere, le rivendicazioni del Cantone Ticino in materia di imposizione dei lavoratori frontalieri dovrebbero essere in larga parte soddisfatte dal nuovo accordo. Inoltre la roadmap, il protocollo di modifica della CDI-I, il nuovo accordo sui frontalieri e gli altri accordi che dovranno essere negoziati in base alla roadmap (ad es. ulteriore revisione della CDI-I) consentono, dopo anni di controversie, di gettare nuove basi in grado di rafforzare la cooperazione, di migliorare le relazioni tra i due Stati e di sviluppare le relazioni economiche bilaterali in un'atmosfera costruttiva. Il risultato sarà quindi favorevole sia per il Cantone Ticino che per l'intera Svizzera.

3 Creazione di una regione a statuto speciale per il Cantone Ticino e altre regioni periferiche particolarmente colpite dalle conseguenze negative della libera circolazione

3.1 In generale

L'iniziativa cantonale 14.303 «Creazione di una regione a statuto speciale per il Cantone Ticino e altre regioni periferiche particolarmente colpite dalle conseguenze negative della libera circolazione» è stata depositata dal Cantone Ticino il 25 febbraio 2014. Essa chiedeva l'introduzione di zone a statuto speciale per le regioni nelle quali potrebbero essere attuate contromisure specifiche alle conseguenze negative degli accordi bilaterali e in particolare della libera circolazione delle persone. Inoltre veniva chiesto un adeguamento delle regole in materia di perequazione finanziaria.

3.2 Misure adottate

3.2.1 Entrata e soggiorno

Nel campo del diritto degli stranieri, la Confederazione non può adottare misure specifiche a favore di un Cantone o di una regione. Per contro può identificare problemi particolari e instaurare misure volte a porvi rimedio. Una realizzazione uniforme a livello nazionale resta comunque auspicabile. Negli ultimi anni sono state identificate diverse problematiche che hanno richiesto interventi specifici, ovvero:

1. la delinquenza dei cittadini UE/AELS senza domicilio in Svizzera;
2. la percezione indebita o abusiva di prestazioni sociali, le pretese indebite o abusive in materia di diritto di soggiorno e il dumping salariale e sociale;
3. la nozione di «qualità di lavoratore»;
4. le diverse prassi cantonali in materia di concessione di autorizzazioni per i lavoratori del sesso nonché la lotta contro la tratta degli esseri umani e la prostituzione illegale;
5. l'ammodernamento dei titoli di soggiorno;
6. lo scambio automatico di dati in materia di assicurazione contro la disoccupazione;
7. la questione delle risorse finanziarie sufficienti per i pensionati provenienti da Stati terzi.

In linea di massima, le problematiche indicate ai numeri 2, 3, 4 e 6 toccano particolarmente il Cantone Ticino.

3.2.2 Misure di accompagnamento (FlaM), contratti collettivi di lavoro (CCL) e contratti normali di lavoro (CNL)

3.2.2.1 Misure di ottimizzazione in ambito di FlaM

A causa della situazione particolare in Ticino, le FlaM rivestono un'importanza particolare per il Cantone. In passato la Confederazione ha adottato vari provvedimenti volti a migliorare le FlaM, accolti con favore dal Ticino o introdotti dietro suo impulso. Inoltre il Cantone Ticino è

regolarmente rappresentato in gruppi di lavoro della Confederazione sulle FlaM con altri Cantoni e i partner sociali (segnatamente nel gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro» sotto la direzione della segretaria di Stato della SECO Signora Ineichen-Fleisch⁴). Di conseguenza, il Cantone Ticino può sollevare a livello di amministrazione e Governo i punti che gli stanno a cuore in materia di FlaM e sottolineare la sua particolare situazione.

Nel 2014, la commissione tripartita cantonale ha svolto 1836 controlli presso datori di lavoro svizzeri, 1503 controlli presso aziende di distacco sottoposte all'obbligo di notifica e 655 controlli di statuti di lavoratore indipendente. Su questi 655 controlli sono stati rilevati 81 casi d'indipendenza fittizia.

Nel 2014, le commissioni paritetiche ticinesi hanno svolto 548 controlli presso datori di lavoro svizzeri (escluso il personale a prestito), principalmente nel settore alberghiero e della ristorazione nonché in quello delle costruzioni, e 837 controlli presso imprese che distaccano lavoratori, soprattutto nella tecnica della costruzione, della falegnameria e dell'industria del metallo.

Recentemente sono stati in particolare adottati i seguenti provvedimenti:

- introduzione di misure per la lotta contro i falsi indipendenti (obbligo di documentazione, sanzioni amministrative, interruzione del lavoro) nonché a partire dal 1° gennaio 2013 possibilità di sanzionare i casi di violazioni contro i salari minimi obbligatori previsti nei contratti normali di lavoro;
- aumento del numero dei controlli cantonali cofinanziati dalla Confederazione: nel 2013, i sette ispettori del mercato del lavoro a disposizione del Cantone hanno svolto 1050 controlli. Su richiesta del Cantone, il numero di controlli è salito a 2250 nel 2014 e sono stati messi a disposizione 10,5 posti d'ispettore. Questa possibilità d'intervenire sul numero di controlli esiste anche a livello dei settori (ovvero per le commissioni paritetiche), ma non è ancora stata presentata nessuna richiesta in questo senso;
- audit alla fine del 2013 nel quadro del suo mandato di sorveglianza degli organi d'esecuzione delle misure d'accompagnamento sull'attuazione delle FlaM nel Cantone Ticino: la SECO ha raccomandato alle autorità di adottare varie misure di ottimizzazione. Il Cantone Ticino ha preso nota delle diverse conclusioni del rapporto di audit e ha avviato le misure volte a migliorare la situazione;
- organizzazione di un evento formativo nel Cantone Ticino il 9 ottobre 2014 nell'ambito del progetto volto a migliorare il metodo di lavoro delle commissioni paritetiche e la collaborazione tra le autorità cantonali e queste commissioni paritetiche;
- introduzione con effetto al 1° novembre 2014 di un obbligo di notifica e di autorizzazione a partire dal primo giorno di lavoro per i prestatori di servizi nel settore dell'orticoltura e del paesaggismo.

3.2.2.2 Partenariato sociale e contratti normali di lavoro

In Ticino il partenariato sociale è molto sviluppato. Il 1° maggio 2015, 24 CCL nazionali e 10 CCL cantonali avevano carattere di obbligatorietà generale sul territorio del Cantone. Si stima che il 70 per cento dei lavoratori distaccati operino nei settori contemplati da questi CCL. Alla stessa data erano in vigore anche 12 CNL cantonali con salari minimi obbligatori e un CNL nazionale con salari minimi obbligatori.⁵ Il Cantone Ticino è quindi il Cantone con il maggior numero di prescrizioni in materia di salari minimi.

⁴ Il rapporto è disponibile sul sito: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05427/index.html?lang=it>

⁵ L'1.7.2015 sono entrati in vigore 2 ulteriori CNL: uno per gli impiegati di commercio degli studi legali e notarili e uno per gli impiegati dell'industria degli orologi.

3.2.3 Presa in considerazione nella perequazione finanziaria

Le possibili conseguenze negative della libera circolazione per la perequazione finanziaria, come la pressione sul mercato del lavoro o il deterioramento della mobilità, sono già prese in considerazione nella perequazione delle risorse. Infatti per la perequazione finanziaria è determinante il potenziale di risorse per abitante di un Cantone. Uno dei suoi elementi, il reddito delle persone fisiche, è direttamente influenzato dai bassi salari che deriverebbero per esempio dalla pressione sul mercato del lavoro. Un altro elemento determinante a livello fiscale ai fini del potenziale di risorse è costituito dal reddito dei frontalieri. Tuttavia, poiché il suo sfruttamento a livello fiscale resta limitato, viene applicato un fattore di riduzione. Questo si basa sulle convenzioni di doppia imposizione firmate tra la Svizzera e i Paesi limitrofi e varia quindi a seconda del Paese di residenza dei lavoratori frontalieri. Inoltre, per poter tener conto del fatto che i Cantoni frontalieri devono assumersi oneri supplementari, soprattutto nel campo delle infrastrutture stradali o dei trasporti pubblici, il reddito dei lavoratori frontalieri è sottoposto a una ponderazione. Infatti, dal 2012 solo il 75 per cento del reddito dei frontalieri è preso in considerazione nel potenziale di risorse. La ponderazione dei redditi dei frontalieri deve essere valutata nel quadro del terzo rapporto sull'efficacia. Il 6 marzo 2015 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato 15.3009 che chiede di valutare un'ulteriore riduzione della ponderazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse al 50 per cento.

Oltretutto, l'iniziativa 14.303 propone l'introduzione di un nuovo strumento di compensazione degli oneri che permetterebbe di compensare gli aggravi economici e ambientali determinati dalla libera circolazione delle persone. Qui va detto che la compensazione degli oneri socio-demografici delle città polo indennizza già i maggiori costi a cui le grandi città devono far fronte per via della loro funzione di centri di attività economiche e sociali. Infatti, due dei suoi tre indicatori includono il numero di persone attive, integrando quindi anche i pendolari e i frontalieri. Poiché il Cantone Ticino non svolge la funzione di città polo, questi indicatori non gli consentono di beneficiare dei versamenti di questa compensazione. Non bisogna dimenticare che la perequazione finanziaria non può coprire tutte le difficoltà particolari a cui devono far fronte i Cantoni. Gli indicatori della compensazione degli oneri sono stati fissati dagli organi della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC) nella fase progettuale e si basano su regole semplici e trasparenti. Sono applicabili a tutti i Cantoni e poggiano su un consenso politico tra la Confederazione e i Cantoni. Inoltre, nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria, lo studio Ecoplan ha aggiornato per la terza volta lo studio sugli indicatori della compensazione degli oneri ed è giunto alla conclusione che gli indicatori impiegati riflettevano gli oneri eccessivi in maniera significativa, restando quindi pertinenti.

Bisogna pure ricordare che durante la fase progettuale il gruppo di progetto, il Consiglio direttivo politico della NPC e la maggioranza dei Cantoni si sono pronunciati contro l'idea di applicare un trattamento di favore ai Cantoni di frontiera.

3.3 Misure per il futuro

3.3.1 Entrata e soggiorno

Il 15 gennaio 2014 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e di polizia (DFGP) e il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di porre in consultazione una modifica del diritto degli stranieri e della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LCP; RS 831.30). Il 2 luglio 2014 il Consiglio federale ha avviato una procedura di consultazione relativa a una revisione parziale della LStr e dell'ordinanza sulla libera circolazione delle persone (OLCP; RS 142.203). La revisione riguarda i tre punti seguenti:

- l'esclusione dall'aiuto sociale delle persone alla ricerca di un impiego (revisione della LStr e dell'OLCP. L'articolo 18 capoverso 2 OLCP modificato è entrato in vigore il 1° aprile 2015. Per ottenere un permesso di breve durata, i cittadini della UE/AELS alla ricerca di un impiego devono d'ora in poi disporre di mezzi finanziari necessari al loro sostentamento);
- la perdita del diritto di soggiorno in veste di lavoratore (modifica della LStr);
- lo scambio di dati tra le autorità migratorie e le autorità competenti per il versamento delle prestazioni complementari (modifiche della LStr e della LPC).

Infine, l'attuazione dell'iniziativa «contro l'immigrazione di massa» accettata il 9 febbraio 2014 da Popolo e Cantoni comporterà un adeguamento coerente della LStr.

3.3.2 Misure di accompagnamento (FlaM), contratti collettivi di lavoro (CCL) e contratti normali di lavoro (CNL)

Per quanto riguarda le misure di accompagnamento, il 1° luglio 2015 il Consiglio federale ha adottato all'attenzione delle Camere federali il messaggio concernente la modifica della legge sui lavoratori distaccati (LDist; RS 823.20). Esso propone al Parlamento di aumentare il tetto massimo delle sanzioni previsto dalla LDist, che passerebbe dagli attuali 5000 a 30 000 franchi in caso di infrazioni relative alle condizioni lavorative e salariali minime. In occasione della consultazione, gli altri provvedimenti proposti con la legge federale sull'ottimizzazione delle misure d'accompagnamento nel settore del conferimento dell'obbligatorietà generale dei CCL e dei CNL con salari minimi obbligatori sono stati valutati prevalentemente in maniera molto critica e perlopiù respinti. Pertanto, il 1° aprile 2015 il Consiglio federale ha deciso di accantonare tali misure. Il modo di adattare le FlaM al nuovo sistema di ammissione verrà esaminato nell'ambito dei lavori di attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa. Il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di estendere la verifica anche alle misure accantonate.

3.4 Conclusioni intermedie

I frontalieri costituiscono uno dei principali elementi del mercato del lavoro cantonale poiché rappresentano quasi il 27 per cento della popolazione, mentre il volume di lavoro effettuato dalle persone sottoposte a notifica rappresenta l'1,1 per cento. I dati statistici e i contatti con le autorità e con i partner sociali del Cantone dimostrano che la situazione sul mercato del lavoro non è fondamentalmente diversa da quella del resto del Paese per quanto riguarda l'evoluzione della disoccupazione, dell'impiego e dei salari. Per contro, per quanto attiene al gran numero di lavoratori frontalieri, la situazione è molto più delicata in Ticino che nel resto del Paese in generale e nelle altre zone di confine in particolare. Alla luce di questa situazione, nell'ambito del quadro legale vigente la Confederazione ha messo a disposizione del Cantone le risorse supplementari per lottare contro il dumping salariale. Inoltre la SECO mantiene contatti regolari con le autorità cantonali e con i partner sociali al fine di esaminare i problemi che possono sorgere e di porvi rimedio.

Con riferimento alla perequazione finanziaria, bisogna ricordare che il problema dei redditi inferiori alla media svizzera e quello degli oneri supplementari provocati dai frontalieri sono già presi in considerazione nella perequazione delle risorse. Occorre però valutare un'ulteriore riduzione della ponderazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse. La compensazione degli oneri è stata determinata sulla base di regole semplici e trasparenti e i rispettivi indicatori si fondano su un consenso politico tra Confederazione e Cantoni. Il secondo rapporto sull'efficacia ha confermato la validità di questi indicatori e constatato che non è necessario aggiungerne altri.

4 Attribuzione di competenze ai Cantoni in materia di tetti massimi e di contingenti annuali di lavoratori frontalieri nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa costituzionale contro l'immigrazione di massa

4.1 In generale

L'iniziativa cantonale 14.304 «Il Ticino sia sovrano del proprio futuro» è stata depositata dal Cantone Ticino il 13 marzo 2014. Essa chiedeva alla Confederazione che la legislazione di applicazione dell'articolo 121a Cost. attribuisse ai Cantoni, limitatamente alla categoria dei frontalieri, la competenza di fissare i tetti massimi e i contingenti annuali per il proprio territorio, così da adeguatamente garantire il rispetto delle necessità di ciascun Cantone e della volontà delle rispettive cittadinanze.

Per gli autori dell'iniziativa, la principale ragione per cui il Cantone Ticino ha accettato a larga maggioranza il nuovo articolo costituzionale risiede nella volontà di regolamentare l'ingresso dei frontalieri nel mercato del lavoro locale, segnatamente con l'obiettivo di evitare il deterioramento delle condizioni di lavoro e la sostituzione di manodopera indigena. Tuttavia in altri Cantoni dove il fenomeno dei frontalieri è meno presente questa esigenza non ha avuto un ruolo così importante nella formazione della volontà popolare, ragion per cui bisogna tenere conto di questa diversità di prospettive nell'attuazione del nuovo articolo costituzionale. Le modalità di fissazione e determinazione dei tetti massimi e dei contingenti relativi ai lavoratori frontalieri devono essere adattate in funzione delle regioni. Pertanto, al fine di prendere meglio in considerazione le esigenze specifiche e la volontà espressa dai propri cittadini, ogni Cantone dovrebbe poter godere di una certa autonomia per fissare i tetti massimi e i contingenti dei lavoratori frontalieri.

4.2 Misure adottate

Come già rilevato (cfr. n. 3.2.1), nel campo del diritto degli stranieri la Confederazione, rispettivamente le Segreterie di Stato e gli Uffici federali non possono adottare misure specifiche a favore di un Cantone o di una regione in particolare. Tuttavia possono individuare i problemi e adottare provvedimenti per porvi rimedio a condizione che questo non invada le competenze cantonali o comunali e non contravvenga all'ALC. Questo è quanto è stato fatto negli ultimi anni.

Pertanto, nel 2012, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha modificato il capitolo 4 delle sue Istruzioni e commenti concernenti l'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (istruzioni OLCP) dedicato alle condizioni di ammissione in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera, al fine di precisare meglio il concetto di lavoratore che si applica anche ai frontalieri. In parallelo, la SEM ha ricorso più volte al Tribunale federale avverso le decisioni dei tribunali cantonali per ottenere la negazione della qualità di lavoratore in singoli casi oppure per far riconoscere situazioni abusive. Le sentenze emesse fino ad oggi dal Tribunale federale consentono ora alla SEM di codificare la giurisprudenza al fine di modificare la LStr e di portare avanti i lavori miranti a lottare contro gli abusi o, più semplicemente, contro un'applicazione errata dell'ALC.

Inoltre, in relazione all'obbligo di comunicare, nel mese di gennaio del 2014 è entrata in vigore la revisione del 24 ottobre 2007 dell'articolo 82 dell'ordinanza su ammissione, soggiorno e

attività lucrativa (OASA; RS 142.201). A partire da tale data gli organi incaricati dell'applicazione dell'assicurazione contro la disoccupazione comunicano spontaneamente alle autorità cantonali competenti in materia di stranieri cognome, nome, data di nascita, nazionalità e indirizzo dei cittadini dei Paesi UE/AELS che nel corso del primo anno di soggiorno in Svizzera si presentano presso un ufficio del lavoro per essere collocati, ai quali è negato il diritto alle indennità di disoccupazione, per i quali è stata decisa la mancanza di idoneità al collocamento oppure per i quali non sussiste più il diritto al versamento delle indennità di disoccupazione. Questo consente alle autorità migratorie di esaminare il diritto al soggiorno della persona interessata. In precedenza veniva comunicato solo il versamento di prestazioni di aiuto sociale.

Sempre nell'ottica di limitare gli effetti collaterali dell'ALC, il 1° aprile 2015 è entrata in vigore la modifica dell'articolo 18 capoverso 2 OLCP. Da questa data, una persona alla ricerca di un impiego che desidera restare in Svizzera più di tre mesi per cercarvi un lavoro deve disporre delle risorse finanziarie necessarie al proprio mantenimento.

Infine, a fine aprile/inizio maggio 2015 la SEM ha posto in consultazione presso gli Uffici il messaggio e la proposta del Consiglio federale concernenti la modifica della legge federale sugli stranieri, il cui scopo è di lottare contro gli abusi legati all'applicazione dell'ALC. Questa consultazione faceva seguito al mandato conferito dal CF al DFGP in collaborazione con il DFI, più precisamente con l'UFAS, di porre in consultazione un pacchetto di misure legislative sul diritto degli stranieri e sulla LPC (cfr. anche n. 3.3.1).

Negli ultimi anni sono stati messi in cantiere anche altri progetti volti a migliorare la qualità e la sicurezza dei dati. Possiamo citare come esempio l'ammodernamento dei titoli di soggiorno e delle autorizzazioni rilasciate ai lavoratori frontalieri. Tuttavia l'evoluzione di questi lavori dipende dall'attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa.

4.3 Misure per il futuro

4.3.1 Nuove disposizioni costituzionali sulla gestione dell'immigrazione

I nuovi articoli costituzionali sulla regolazione dell'immigrazione accettati dal Popolo e dai Cantoni il 9 febbraio 2014 prevedono quanto segue:

Art. 121a Regolazione dell'immigrazione

¹ *La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri.*

² *Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. I tetti massimi valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.*

³ *I tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; essi devono comprendere anche i frontalieri. Criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.*

⁴ *Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.*

⁵ *La legge disciplina i particolari.*

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

¹ I trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.

² Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.

Queste disposizioni costituzionali richiedono in particolare l'adattamento della legge federale sugli stranieri e la rinegoziazione dell'ALC, ragion per cui nel mese di giugno del 2014 il Consiglio federale ha lanciato un piano per attuare queste nuove disposizioni costituzionali che è stato seguito nel febbraio 2015 da un avamprogetto di revisione della LStr.

4.3.2 Piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014: revisione della LStr, rinegoziazione dell'ALC ed elaborazione di un pacchetto di misure di accompagnamento

4.3.2.1 Principi generali

Le nuove disposizioni costituzionali prevedono due missioni ovvero l'adeguamento della legge federale sugli stranieri e la rinegoziazione dell'adattamento degli accordi che sono contrari a queste nuove disposizioni costituzionali, segnatamente all'ALC. Per questa ragione, il 20 giugno 2014 il Consiglio federale ha presentato un piano per l'attuazione di queste nuove disposizioni. Ha pure impartito le istruzioni necessarie per elaborare la legislazione di applicazione. In parallelo, l'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha approvato il progetto di mandato negoziale sull'adattamento dell'ALC che ha posto in consultazione presso le commissioni della politica estera delle Camere federali, la Conferenza dei Governi cantonali e i partner sociali. Alla fine della procedura di consultazione, l'11 febbraio 2015, ha adottato il mandato negoziale definitivo. I negoziati si prefiggono due obiettivi: da un lato, adeguare l'ALC in modo che in futuro la Svizzera possa controllare e limitare l'immigrazione tutelando gli interessi globali dell'economia, d'altro lato di assicurare la via bilaterale. Oltre all'adattamento della legislazione federale e alla rinegoziazione dell'ALC, il Consiglio federale ha deciso un altro obiettivo, ovvero l'elaborazione di un pacchetto di misure di accompagnamento. Queste misure dovrebbero permettere di sfruttare meglio il potenziale di lavoratori presente in Svizzera, di ridurre la domanda di manodopera straniera e di migliorare l'integrazione dei lavoratori stranieri.

4.3.2.2 Presa in considerazione dei bisogni dei Cantoni

Nel suo piano di attuazione, il Consiglio federale fissa dei tetti massimi e dei contingentati per i frontalieri tenendo conto delle esigenze dei Cantoni (approccio ascendente). Questi ultimi devono inoltre avere la competenza di emanare, nel rispetto del quadro fissato dalla legislazione federale, restrizioni supplementari per tutelare il loro mercato del lavoro (controllo del rispetto della preferenza nazionale e delle condizioni salariali e lavorative). Questa soluzione sembra appropriata al Consiglio federale nella misura in cui, a seconda della regione, i Cantoni valutano in maniera diversa l'impatto delle autorizzazioni per i frontalieri.

Per contro, il Consiglio federale respinge l'opzione secondo cui l'articolo 121a Cost. permetterebbe l'esclusione dei frontalieri dal campo d'applicazione dei tetti massimi. L'opzione che consiste nell'obbligare i frontalieri a rientrare al proprio domicilio ogni sera e non una volta a settimana non è considerato ragionevole. Infatti quest'obbligo peggiorerebbe i problemi in materia di trasporti e sarebbe anche difficile da controllare.

Infine, per quanto concerne la reintroduzione delle zone di frontiera, il piano di attuazione rileva che le imprese devono avere la possibilità in tutti i Cantoni di impiegare frontalieri. Inoltre le

zone di frontiera che erano state convenute con gli Stati vicini non corrispondono più alle abitudini odierne in materia di mobilità. Con l'obbligo di ritorno settimanale la distanza dal luogo di lavoro e dal domicilio alla frontiera non è più determinante.

4.3.2.3 Determinazione dei tetti massimi e dei contingenti

Il piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014 ricorda che la limitazione dell'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti annuali è un aspetto fondamentale dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. Infatti, è necessario non solo prendere in considerazione gli interessi economici globali della Svizzera e il principio della preferenza nazionale, ma anche rispettare gli obiettivi sovraordinati. Queste diverse esigenze, che possono essere in contraddizione tra loro, devono essere realizzate con la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti annuali, un compito per il quale il Consiglio federale propone la creazione di un organo consultativo. Tra le altre cose, tale organo avrebbe il compito di effettuare perizie sulle esigenze di manodopera straniera, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Il Consiglio federale fisserebbe poi i tetti massimi e i contingenti soprattutto in base a queste perizie. Per determinare queste esigenze dovrebbero essere presi in considerazione diversi indicatori (principalmente le esigenze comunicate dai Cantoni, la situazione economica e quella del mercato del lavoro, il numero di persone in cerca d'impiego nei vari settori di attività, il potenziale offerto dalla manodopera indigena, la situazione nel settore dell'asilo, le cifre dell'emigrazione). Anziché reclutare specialisti all'estero, il piano di attuazione rileva che è possibile ricorrere maggiormente al potenziale di manodopera indigena, soprattutto mediante la formazione di un maggior numero di lavoratori qualificati. La Confederazione, i Cantoni e i partner sociali perseguono congiuntamente questi obiettivi nel quadro dell'iniziativa volta a far fronte alla carenza di personale qualificato. L'organo consultativo integrerebbe ai propri lavori informazioni relative all'attuazione e allo stato di avanzamento del progetto.

Per fare in modo che la regolamentazione che verrà adottata prenda in considerazione in particolare le esigenze dei settori colpiti dalla carenza di lavoratori qualificati e gli interessi economici globali, dovranno essere seguite attentamente anche la situazione sul mercato del lavoro e l'importanza dell'immigrazione per l'economia nazionale. L'organo consultativo sarà composto da rappresentanti federali e cantonali delle autorità competenti in materia di mercato del lavoro e dalle autorità responsabili dell'esecuzione. Saranno associati ai lavori anche i partner sociali e, se necessario, altri specialisti esterni.

4.3.2.4 Portata del piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014

Occorre evidenziare che il piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014 non è l'unica base sulla quale è stato elaborato l'avamprogetto di modifica della LStr. Infatti questo avamprogetto si fonda parimenti sul parere giuridico dell'8 aprile 2014 dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) «*Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung*» e sul rapporto del 26 maggio 2014 della Direzione del diritto internazionale pubblico «*Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz*», oltre che sulle deliberazioni e sul rapporto di sintesi del 13 giugno 2014 del gruppo di esperti incaricato dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., il che inciderà sul suo contenuto (cfr. n. 4.3.3).

4.3.3 Avamprogetto di modifica della legge federale sugli stranieri in seguito all'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali sulla regolazione dell'immigrazione

4.3.3.1 Principi generali

L'11 febbraio 2015 i tre dipartimenti interessati dall'attuazione dei nuovi articoli costituzionali, ovvero il DFGP, il DEFR e il DFAE hanno posto in consultazione l'avamprogetto di modifica della LStr. La Svizzera deve introdurre un nuovo sistema di ammissione applicabile a tutti gli stranieri, con tetti massimi e contingenti annuali. In caso di esercizio di un'attività lucrativa, questo sistema deve tenere in considerazione anche il principio della preferenza nazionale. Dall'accettazione del nuovo articolo 121a Cost. non possono essere conclusi trattati internazionali che ne violino le disposizioni. I trattati esistenti che sono contrari all'articolo 121a Cost. devono essere rinegoziati e adattati entro il 9 febbraio 2017. Si tratta degli accordi sulla libera circolazione delle persone conclusi con l'UE (ALC) e l'AELS (Convenzione AELS, allegato K), oltre che dell'accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein.

Come già esposto al capitolo 4, l'avamprogetto di modifica della LStr si fonda principalmente sul piano di attuazione del 20 giugno 2014 del Consiglio federale, sul parere giuridico dell'8 aprile 2014 dell'Ufficio federale di giustizia, sul rapporto del 26 maggio 2014 della Direzione del diritto internazionale pubblico oltre che sulle deliberazioni e sui rapporti di sintesi del 13 giugno 2014 del gruppo di esperti incaricato dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. Questa attuazione deve rispettare gli obblighi internazionali della Svizzera. Restano riservati i tre suddetti trattati, che non sono compatibili con le nuove disposizioni costituzionali e che devono quindi essere rinegoziati e adattati.

I cittadini degli Stati membri dell'UE/AELS sono sottoposti solo sussidiariamente alla LStr. Infatti prevale primariamente l'ALC o la Convenzione AELS, a meno che essi non prevedano disposizioni di altro tenore o che la LStr non preveda disposizioni più favorevoli. Questa regola viene pure mantenuta nell'avamprogetto di modifica della LStr.

L'avamprogetto comprende parimenti principi e disposizioni organizzative che, in caso di modifica dell'ALC o della Convenzione AELS, si applicheranno non solo ai cittadini degli Stati membri dell'UE/AELS ma anche ai cittadini di Stati terzi (ad es. le competenze e i principi concernenti la determinazione dei tetti massimi e dei contingenti, il controllo del rispetto della preferenza nazionale e delle condizioni salariali e lavorative). Infine, indipendentemente dall'ALC/dalla Convenzione AELS, l'avamprogetto prevede di mantenere il sistema binario che accorda un'ammissione privilegiata ai cittadini degli Stati dell'UE/AELS in alcuni settori (nessun esame delle qualifiche professionali, precedenza all'assunzione, contingenti separati).

4.3.3.2 Proposte in materia di autorizzazioni

Nell'avamprogetto di modifica della LStr il permesso per frontalieri dovrebbe essere soggetto ai tetti massimi e ai contingenti soltanto per soggiorni a partire da quattro mesi (cfr. art. 17a cpv. 2 lett. D AP).

Nella determinazione dei tetti massimi il Consiglio federale tiene conto dei principi dell'ammissione, degli impegni internazionali della Svizzera, della priorità dei lavoratori indigeni, dei bisogni dei Cantoni e delle raccomandazioni della Commissione dell'immigrazione (cfr. art. 17b AP).

Con riferimento all'ordine di priorità (cfr. art. 21 LStr), il gruppo di esperti si è pronunciato a favore della preferenza nazionale non solo per gli Svizzeri e per i titolari di un permesso di

soggiorno o di domicilio (cfr. art. 21 cpv. 2 LStr), ma anche per i titolari di permessi per frontalieri. Secondo il gruppo di esperti, queste persone devono avere la precedenza sui lavoratori stranieri che desiderano stabilirsi in Svizzera. Tuttavia l'avamprogetto rinuncia a far rientrare i titolari di un permesso per frontalieri nella definizione di lavoratore indigeno, nella misura in cui non sono domiciliati in Svizzera e non fanno quindi parte del mercato del lavoro nazionale permanente o del potenziale di manodopera indigena.

Inoltre l'avamprogetto prevede che uno straniero possa essere ammesso per esercitare un'attività lucrativa come frontaliere solo se possiede un titolo di soggiorno di lunga durata in uno Stato vicino e risiede da almeno sei mesi nella zona di frontiera vicina, se esercita la propria attività nella zona di frontiera svizzera e nel rispetto dei tetti massimi e dei contingenti (cfr. art. 25 cpv. 1 AP). Secondo l'articolo 25 capoverso 1bis dell'avamprogetto, le autorità cantonali competenti possono anche controllare il rispetto della priorità dei lavoratori in Svizzera (cfr. art. 21 LStr) e delle condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore (cfr. art. 22 LStr).

La regolamentazione della LStr concernente il rilascio dei permessi per frontalieri resta valida innanzitutto per i cittadini di Stati terzi. Anche i cittadini degli Stati dell'UE/AELS in possesso di un permesso per frontalieri dovranno tuttavia essere sottoposti alle limitazioni quantitative e i Cantoni avranno la possibilità di controllare il rispetto della preferenza nazionale e delle condizioni di lavoro e di salario (cfr. art. 25 cpv. 1^{bis} AP). Queste esigenze richiedono un adattamento dell'ALC. Questa libertà di scelta permette di prendere in considerazione le situazioni estremamente diverse presenti nei vari Cantoni di frontiera.

4.3.3.3 Determinazione dei tetti massimi e dei contingenti

L'avamprogetto messo in consultazione offre al Consiglio federale la possibilità di ripartire i tetti massimi in funzione dello scopo del soggiorno e della qualità di cittadino di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS e di cittadino di uno Stato terzo (cfr. art. 17a cpv. 5).

Infine bisogna ricordare che il testo posto in consultazione prevede un sistema flessibile in termini di ripartizione dei contingenti, visto che permette al Consiglio federale di delegare ai Cantoni la ripartizione dei tetti massimi di contingenti cantonali (cfr. art. 17a cpv. 6) nonché di procedere autonomamente a questa ripartizione oppure di rinunciarvi (cfr. art. 17c AP). I partecipanti alla consultazione hanno quindi la possibilità di scegliere la variante che considerano più appropriata.

4.3.3.4 Risultati della consultazione relativa all'avamprogetto di modifica della LStr

I partiti politici, i Cantoni e le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e gli altri ambienti interessati sono stati invitati a pronunciarsi sull'avamprogetto di modifica della LStr entro il 28 maggio 2015. Con ogni probabilità, al momento della pubblicazione del presente rapporto, l'analisi dei loro pareri non sarà ancora nota.

I destinatari dell'avamprogetto dovevano in particolare prendere posizione sulla questione della preferenza nazionale, ovvero se questa dovrà essere presa in considerazione unicamente al momento della determinazione dei tetti massimi e dei contingenti o se bisognerà procedere anche a un esame di ogni singolo caso. Dovevano anche pronunciarsi sul controllo del rispetto delle condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore. Questo controllo deve essere svolto caso per caso o basta un esame sommario nei casi in cui l'interessato dispone di una fonte di reddito sufficiente e autonoma? Infine, essi dovevano decidere se la Commissione dell'immigrazione, che dovrebbe essere istituita, dovrà

o meno comprendere - oltre ai rappresentanti delle autorità federali e cantonali della migrazione e del mercato del lavoro - anche rappresentanti dei partner sociali.

4.4 Conclusioni intermedie

L'avamprogetto di modifica della LStr diverge dal piano di attuazione del Consiglio federale in diversi punti, soprattutto in quello che riguarda i contingenti.

Secondo il piano di attuazione del 20 giugno 2014, spetterebbe al Consiglio federale fissare i contingenti e i tetti massimi, in particolare in base a perizie effettuate da un organo consultativo incaricato di valutare le esigenze in materia di manodopera straniera, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, e questo organo dovrebbe tenere conto dei diversi indicatori, tra cui anche le esigenze di manodopera comunicate dai Cantoni. Tuttavia il progetto di modifica della LStr messo in consultazione prevede un sistema più flessibile in termini di ripartizione dei contingenti, visto che permette al Consiglio federale di delegare ai Cantoni la ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali (cfr. art. 17a cpv. 6) e, in questo caso, di confidarne ai Cantoni la determinazione. In questo caso i Cantoni si accordano tra di loro per la ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali (cfr. art. 17c cpv. 1). Il Consiglio federale può però anche stabilire autonomamente i contingenti cantonali, oppure, se i Cantoni non riescono a trovare un accordo, consultarli e stabilire i contingenti cantonali in un'ordinanza (cfr. art. 17c cpv. 2). Anche qui l'analisi dei pareri consentirà di determinare la variante considerata più appropriata.

Del resto non bisogna dimenticare che il risultato dei negoziati sull'adattamento dell'ALC e della Convenzione AELS potrebbe incidere in maniera determinante sul progetto finale di modifica della LStr, visto che l'ammissione e il soggiorno dei cittadini dell'UE/AELS sono in gran parte retti dall'ALC e dalla Convenzione AELS. Se nel quadro di questi negoziati dovessero essere esaminate altre opzioni di regolazione dell'immigrazione occorrerebbe adattare l'avamprogetto, il che darebbe luogo a una procedura di consultazione supplementare.

I lavori sono attualmente in corso sia a livello nazionale che internazionale. Una valutazione globale dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. sarà possibile solo quando saranno resi noti i risultati dei negoziati sull'adattamento dell'ALC e potranno quindi essere prese in considerazione le misure di accompagnamento. Attualmente è impossibile definire realmente le modifiche da apportare alla LStr, soprattutto per quanto riguarda lo statuto di frontaliero e le eventuali competenze dei Cantoni in materia di tetti massimi e loro ripartizione, visto che le varianti proposte sono molto diverse e l'esito dei negoziati non è noto.

5 Conclusione

Il Consiglio federale ritiene che le tre iniziative cantonali che hanno spinto la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati a presentare il postulato 15.3012 dimostrano inequivocabilmente la necessità di tenere in debita considerazione le particolarità del Cantone Ticino rispetto agli altri Cantoni della Confederazione Svizzera. Il Governo federale è pienamente consapevole del fatto che la situazione nel Cantone è più delicata che in altre regioni, rivolge un'attenzione particolare ai problemi sollevati e compie ogni sforzo, nei limiti delle proprie competenze, per sostenere il Cantone Ticino. L'analisi effettuata nel presente rapporto dimostra la volontà del Consiglio federale di proporre e di attuare soluzioni soddisfacenti. In generale, questo è dimostrato anche dalle risorse supplementari messe a disposizione del Ticino rispetto agli altri Cantoni elvetici.

In generale, il Consiglio federale sostiene un dialogo costante tra Bellinzona e Berna. È importante rilevare che le misure adottate nei vari campi oggetto del presente rapporto, oltre che in altri settori d'interesse comune, sono adottate in stretta collaborazione con il Governo e l'amministrazione cantonali. Il Consiglio federale è persuaso del fatto che questa maniera di gestire i dossier importanti di grande rilevanza per il Ticino permetterà di consolidare un dialogo costruttivo nell'interesse di entrambe le parti e della coesione federale. Tuttavia, è pure importante sottolineare che in alcuni casi è difficile applicare o spiegare regolamentazioni differenziate, alla luce degli impegni internazionali della Svizzera, ma soprattutto rispetto agli altri Cantoni della Confederazione Svizzera.