

Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 4 aprile 2014

Rapporto

1 Introduzione

A gennaio 2012 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di redigere una valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹ dato che l'immigrazione dallo spazio UE/AELS era aumentata più del previsto ravvivando i dibattiti sulle ripercussioni della libera circolazione e sulla sua gestione da parte delle autorità.

Seguendo le proposte del CPA, il 18 giugno 2012 la sottocommissione responsabile DFGP/CaF del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di incentrare la valutazione sulle ripercussioni dell'ALC e sul ruolo della Confederazione nell'attuazione dell'Accordo. L'analisi doveva illustrare soprattutto i percorsi di soggiorno seguiti dai migranti, quantificare le indennità di disoccupazione e di aiuto sociale da loro percepite e indicare come questa riscossione influiva sul loro diritto di soggiorno. Il 9 novembre 2012 la CdG-N ha deciso inoltre, su richiesta della sottocommissione, di esaminare anche la questione di un'eventuale percezione di prestazioni dell'assicurazione invalidità nonostante questa non sia determinante per il diritto di soggiorno in Svizzera.

Al fine di chiarire le questioni poste e a differenza delle analisi disponibili sinora, il CPA ha svolto un'indagine con approccio longitudinale collegando tra loro per la prima volta determinati dati². Al termine dell'indagine a settembre 2013 ha svolto una procedura di consultazione amministrativa sul progetto di rapporto presso il DFGP, il DEFR, l'Ufficio federale di statistica (UFS) e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

La sottocommissione DFGP/CaF si è riunita il 18 novembre 2013 ed ha preso atto del rapporto del CPA del 6 novembre 2013 sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (cfr. allegato 2) e di varie questioni ancora aperte riguardanti l'esecuzione cantonale. Successivamente ha anche preso atto delle decisioni del Consiglio federale del 15 gennaio 2014 constatando che le misure proposte avrebbero consentito di risolvere numerose carenze indicate dal CPA³. Consapevole del fatto che l'accettazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» del 9 febbraio 2014 avrà ripercussioni sulla legislazione vigente, la sottocommissione ha inoltrato le proprie conclusioni e proposte alla CdG-N che durante la seduta del 4 aprile 2014 ha adottato il presente rapporto e le

¹ 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 (con allegati, protocolli e atto finale) (Accordo sulla libera circolazione delle persone; RS **0.142.112.681**).

² Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione del 6 novembre 2013, cap. 1.2.1 e 1.2.4.

³ Cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale del 15 gennaio 2014 «Libera circolazione delle persone: ulteriori misure per lottare contro gli abusi». Le misure prese in considerazione dal Consiglio federale non sono ancora concretizzate: per questo motivo le loro ripercussioni non possono essere valutate. Il presente rapporto ne tiene dunque solo parzialmente conto.

relative raccomandazioni trasmettendoli poi al Consiglio federale. La Commissione ha deciso di pubblicare il rapporto con la valutazione del CPA⁴.

Il presente rapporto della CdG-N si basa sulle analisi riportate nel rapporto di valutazione del CPA⁵ e risulta dunque complementare a quest'ultimo (del 6 novembre 2013) di cui presenta le conclusioni solo nella misura in cui sono necessarie per una migliore comprensione.

I seguenti capitoli principali si occupano delle limitate possibilità di gestire l'immigrazione nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (cap. 2) e su come i Cantoni sfruttano queste possibilità (cap. 3.1) o come la Confederazione ha vegliato affinché fossero sfruttate (cap. 3.2).

2 Possibilità di gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC

2.1 Diritto di soggiorno

Ai sensi dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ogni cittadino di uno Stato parte ha il *diritto* di recarsi⁶ in ogni Stato parte e di soggiornarvi⁷, se sono soddisfatte le condizioni specifiche a seconda dello scopo della permanenza nonché tenendo conto di eventuali disposizioni transitorie⁸. Anche nel caso di immigrati nell'ambito dell'ALC spetta ai Cantoni concedere i permessi necessari per soggiorni in Svizzera di oltre tre mesi (cfr. cap. 3.1). Tuttavia, *non dispongono di alcun potere discrezionale* in questo ambito e il rilascio di un permesso ha un valore puramente dichiarativo⁹.

Il diritto di soggiorno può essere limitato solo in situazioni particolari (minaccia dell'ordine, della sicurezza o della salute pubblici¹⁰ oppure se membri¹¹ dell'UE/AELS lasciano la Svizzera¹² per un lungo periodo) e a condizioni restrittive.

La riscossione di prestazioni sociali invece non ha conseguenze per quel che riguarda il diritto di soggiorno. Le persone immigrate in Svizzera nell'ambito dell'ALC possono pretendere dalle varie assicurazioni sociali (vecchiaia, invalidità, morte, malattia, maternità, infortunio e disoccupazione come pure prestazioni familiari) le stesse prestazioni cui possono ricorrere i cittadini svizzeri. I periodi di contribuzione per i quali sono stati versati contributi in un altro Stato contraente e che danno diritto

⁴ Il CPA pubblica sul suo sito la documentazione relativa al rapporto (*Materialien*).

⁵ In linea di massima l'analisi copre tutto il periodo di validità dell'ALC, tuttavia è stata limitata dalla disponibilità dei dati. Ad esempio, il CPA ha avuto accesso solo ai dati riguardanti l'aiuto sociale erogato a partire dal 2005 e ad informazioni riguardanti l'attività lucrativa, la disoccupazione e la dipendenza dall'aiuto sociale fino al 2010.

⁶ Art. 4 e 6 in combinato disposto con l'allegato I ALC.

⁷ Art. 3 ALC.

⁸ Art. 10 ALC. Ad esempio, la Svizzera può limitare l'accesso al mercato del lavoro svizzero per la durata dei termini transitori, sostanzialmente controllando le relative condizioni, determinando contingenti e ricorrendo alla clausola di salvaguardia.

⁹ Ciò non dispensa le persone autorizzate al soggiorno dal procurarsi il permesso o di fornire le informazioni necessarie. La violazione di questo obbligo di notifica tuttavia non comporta la perdita del diritto di soggiorno.

¹⁰ Cfr. l'art. 5 allegato I ALC.

¹¹ In base agli Accordi di associazione, l'ALC è valido anche per gli Stati membri dell'AELS (Norvegia, Islanda, Principato del Liechtenstein).

¹² Cfr. l'art. 6 cpv. 5, l'art. 12 cpv. 5 e l'art. 24 cpv. 6 allegato I ALC.

a prestazioni sono computati¹³, ad esempio per quanto riguarda le prestazioni di disoccupazione. Invece, l'aiuto sociale è concesso in base al diritto cantonale¹⁴ tenendo conto comunque del divieto di discriminazione¹⁵ e, nel caso di dipendenti, del principio della parità di trattamento rispetto ai cittadini svizzeri¹⁶.

In caso di percezione di prestazioni sociali tuttavia il diritto di soggiorno può essere limitato se sono soddisfatte determinate condizioni, tenendo conto del principio per il quale ogni limitazione del diritto di soggiorno deve essere adeguata¹⁷.

La riscossione dell'aiuto sociale *può* comportare la perdita del diritto di soggiorno nel caso ad esempio di persone senza attività lucrativa, poiché la prova di disporre di mezzi finanziari sufficienti rappresenta una condizione per ricevere il permesso di soggiorno¹⁸, e di persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente, se un reddito che garantisca almeno il minimo vitale rappresenta una tale condizione¹⁹. Invece la riscossione dell'aiuto sociale non ha conseguenze sul permesso di soggiorno per lavoratori dipendenti dato che in questo caso il diritto di soggiorno è collegato all'attività lucrativa²⁰.

Nel caso di persone immigrate il cui permesso è collegato all'attività lucrativa dipendente, la disoccupazione *può* in determinate condizioni avere conseguenze sul diritto di soggiorno. Determinante è tra l'altro il tipo di permesso, da quanto dura la disoccupazione, se è dovuta alla volontà della persona interessata o meno (cfr. in proposito il cap. 3.2) e se è stata «debitamente constatata dall'ufficio del lavoro competente»²¹. Inoltre è necessario esaminare in ogni caso se il diritto di soggiorno non sia motivato in altro modo (in particolare da un ricongiungimento familiare o, nel caso di chi non esercita alcuna attività lucrativa, da mezzi sufficienti a garantire il sostentamento, sempre tenendo conto di eventuali indennità di disoccupazione²²).

¹³ Cfr. l'art. 8 ALC in combinato disposto con l'allegato II.

¹⁴ Nel comunicato stampa del 15 gennaio 2014 il Consiglio federale ha annunciato di voler creare norme vincolanti in tutta la Svizzera per le persone in cerca di lavoro provenienti dallo spazio UE/AELS in base alle quali queste persone non riceveranno più prestazioni di aiuto sociale.

¹⁵ Art. 2 ALC. Il divieto di discriminazione vieta di trattare in modo diverso gli immigrati nell'ambito dell'ALC solo perché non hanno la cittadinanza svizzera.

¹⁶ Art. 9 cpv. 2 allegato I ALC. Secondo il principio della parità di trattamento, gli immigrati nell'ambito dell'ALC devono essere trattati come i cittadini svizzeri.

¹⁷ Cfr. l'art. 96 LStr per decisioni discrezionali.

¹⁸ Art. 24 cpv. 1 e 4 allegato I ALC. La situazione è diversa per le persone immigrate per ricongiungimento familiare (cfr. art. 3 allegato I ALC).

¹⁹ La questione se le cose stiano realmente così è controversa. L'UFM indica nelle sue Istruzioni un reddito che garantisca almeno il minimo vitale come una condizione per il soggiorno di persone con attività lucrativa indipendente (UFM, Istruzioni concernenti l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone, n. 4.3.2). Invece, il pertinente art. 12 allegato I ALC non indica esplicitamente il conseguimento di un reddito da attività lucrativa indipendente che garantisca almeno il minimo vitale quale condizione di dimora. Cfr. in merito la Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 4.1.2.

²⁰ Cfr. in part. l'art. 6 allegato I ALC.

²¹ Cfr. in part. l'art. 6 cpv. 6 allegato I ALC (punto citato).

²² Cfr. l'art. 24 cpv. 3 allegato I ALC.

Nel complesso, le autorità federali e cantonali hanno solo poche possibilità di gestire l'immigrazione per mezzo di una limitazione del diritto di soggiorno tanto che nel proprio rapporto il CPA ritiene che sia molto poco realistico rifiutare il permesso di soggiorno agli immigrati nell'ambito dell'ALC solo perché riscuotono prestazioni sociali²³.

2.2 Immigrazione e attività lucrativa

Secondo la Valutazione del CPA²⁴ il 78 per cento degli immigrati nell'ambito dell'ALC fino alla fine del 2011 sono persone maggiorenni alla ricerca di un'attività lucrativa²⁵. Il 9 per cento ha scelto la Svizzera per motivi di ricongiungimento familiare. Solo per il 13 per cento questi due motivi non hanno giocato un ruolo; più della metà (7,6 %) è venuta per seguire una formazione. Inoltre il CPA ha potuto dimostrare che l'immigrazione reagisce sia alle esigenze del mercato del lavoro svizzero sia alla situazione congiunturale nel nostro Paese e nell'UE.

L'analisi del CPA²⁶ ha però anche messo in luce che tra lo scopo del soggiorno indicato all'arrivo in Svizzera e l'attività svolta realmente esiste un considerevole divario. L'8 per cento degli immigrati alla ricerca di un'attività lucrativa non l'ha poi mai svolta, nonostante sia restato più di un anno in Svizzera. Un altro 13 per cento immigrato alla ricerca di un posto di lavoro nei primi due mesi almeno non l'ha trovato, nonostante avesse dovuto essere in possesso di un contratto valido emesso da un datore di lavoro svizzero. Ma anche la situazione inversa sembra essere abbastanza frequente, cioè persone che si annunciano come prive di attività lucrativa, ma che poi lavorano lo stesso. Ad esempio, più del 60 per cento degli immigrati per ricongiungimento familiare ha lavorato nei primi quattro anni.

Il CPA non ha approfondito le ragioni di queste differenze, ma si possono fornire diverse spiegazioni, alcune delle quali di per sé non problematiche per quel che riguarda un giudizio legale dell'immigrazione: si tratta cioè di persone che comunque hanno un diritto di soggiorno (eventualmente limitato) in Svizzera (ad es. quali membri della famiglia di persone ricongiunte che iniziano un'attività lucrativa²⁷, persone che cercano lavoro²⁸ e che sono state registrate come già esercitanti un'attività, nonostante siano entrate senza un valido contratto di lavoro).

Riassumendo la CdG-N constata dunque come l'immigrazione nell'ambito della libera circolazione delle persone finora sia stata soprattutto una *migrazione per motivi di lavoro*.

²³ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 5.2.2 e 5.3.2.

²⁴ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 3.1 e 3.2.

²⁵ Di cui il 99 % allo scopo di avviare un'attività lucrativa *dependente*.

²⁶ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 5.1.1.

²⁷ Queste persone hanno il diritto di soggiorno per motivi di ricongiungimento familiare (art. 3 allegato I ALC). Se si tratta anche di cittadini di uno Stato membro dell'ALC, hanno inoltre il diritto di soggiorno in qualità di lavoratori dipendenti (art. 4 in combinato disposto con l'art. 6 allegato I ALC).

²⁸ Cittadini di Paesi membri dell'UE/AELS hanno il diritto di restare in Svizzera per sei mesi per trovare un lavoro (art. 2 cpv. 1 allegato I ALC).

A causa delle differenze citate tra lo scopo del soggiorno dichiarato e quello reale, la CdG-N propone nell'interesse di un'informazione il più possibile corretta che fino a quando i dati non saranno più precisi (cfr. cap. 3.1) l'Ufficio federale della migrazione (UFM) indichi esplicitamente nel relativo monitoraggio su cosa questo si basa e che esiste una differenza sostanziale tra lo scopo dichiarato e quello reale.

2.3 Immigrazione e prestazioni sociali

Nella sua analisi il CPA ha potuto documentare²⁹ che dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone la quota di percezione delle prestazioni sociali degli immigrati, dopo valori iniziali modesti fino al 2010, man mano si è avvicinata a quella degli Svizzeri (aiuto sociale) o l'ha in parte superata (indennità di disoccupazione)³⁰.

Questo sviluppo non stupisce: da una parte il numero di persone che poco dopo l'arrivo in uno Stato membro riceve prestazioni sociali è in genere molto ridotto. L'esperienza insegna che più dura il soggiorno, più aumenta il rischio di avere bisogno delle prestazioni sociali. Dall'altra le persone immigrate nell'ambito dell'ALC in uno Stato membro e che restano poi senza lavoro o riscuotono l'aiuto sociale in genere non ripartono, almeno non immediatamente. Il CPA ha potuto constatare questo fenomeno anche in Svizzera³¹.

Il CPA ha potuto constatare nell'ambito dell'immigrazione successiva all'ALC uno spiccato aumento di casi di persone provenienti dai Paesi dell'Europa meridionale, immigrate in Svizzera nell'ambito dell'ALC, che hanno fatto ricorso alle prestazioni sociali. Secondo il CPA comunque, non è decisiva la provenienza geografica, ma piuttosto il fatto che queste persone lavorano in settori caratterizzati da salari bassi e rapporti lavorativi insicuri. Si tratta soprattutto dei settori edilizio e alberghiero, agricolo e della vendita al dettaglio nonché di impieghi come personale domestico³².

Dato che l'Accordo sulla libera circolazione delle persone è ancora relativamente recente, ci si può attendere che la durata media del soggiorno degli immigrati nell'ambito dell'ALC in Svizzera è destinata ad aumentare. Il numero di prestazioni sociali erogate probabilmente aumenterà in modo corrispondente. Occorre inoltre tenere conto del fatto che i dati sui quali si è basato il CPA non comprendono quelli riguardanti l'immigrazione dagli Stati dell'Europa orientale per i quali la libera circolazione delle persone è entrata in vigore solo nel 2006 e nel 2009. Si tratta però spesso di persone che vengono impiegate con condizioni di lavoro non sicure o in settori a basso reddito. Per questo motivo la CdG-N ritiene importante seguire in maniera costante lo sviluppo nella concessione di prestazioni sociali.

²⁹ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 3.3.

³⁰ Ciò non vale per le rendite d'invalidità; la quota degli immigrati nell'ambito dell'ALC beneficiari di tali rendite, a paragone con il numero totale degli immigrati, è chiaramente inferiore (0,1 %) a quella degli Svizzeri (circa il 6 %).

³¹ Secondo il CPA circa due terzi dei disoccupati in Svizzera ha poi trovato lavoro (cfr. Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 3.3.1).

³² Vedi anche la tabella 16 nella parte III dei *Materialien* relativi alla Valutazione del CPA del 6 novembre 2013, in combinazione con la tabella A 7 nell'allegato alla parte III dei *Materialien* (solo in tedesco).

3 Possibilità di controllo

3.1 Esecuzione cantonale dell'ALC

L'ordinanza del 22 maggio 2002³⁵ sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP) disciplina l'applicazione dell'ALC Svizzera. L'articolo 26 stabilisce che i permessi di soggiorno sono rilasciati dalle autorità cantonali competenti che tuttavia sono tenute a registrarli (insieme a determinati altri dati significativi per l'esecuzione dell'Accordo) nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) gestito dall'UFM³⁶ (cfr. in proposito il cap. 3.2)³⁷.

Informazioni necessarie per l'esecuzione cantonale – percezione di prestazioni sociali

Per garantire l'esecuzione dell'ALC e sfruttare le poche possibilità di gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC (cfr. cap. 2.1), le autorità cantonali competenti in materia di migrazione hanno bisogno di informazioni sugli immigrati; da una parte sulle condizioni del diritto di soggiorno (in particolare sullo scopo), dall'altra sulla percezione di prestazioni sociali che potrebbe eventualmente permettere di restringere questo diritto.

Per questo motivo, nel quadro delle procedure generali previste dal diritto in materia di stranieri, gli immigrati nell'ambito dell'ALC sono tenuti a fornire determinate informazioni per soggiorni che devono essere autorizzati³⁸. Invece, i cittadini UE/AELS non sono tenuti a notificare l'eventuale successiva percezione di prestazioni sociali o un cambiamento dello scopo del soggiorno.

Per quel che riguarda la percezione di prestazioni sociali, in futuro le diverse autorità trasmettono agli enti competenti in materia di migrazione le informazioni necessarie. Ad esempio dal 1° gennaio 2008 (nella maggior parte dei casi) le autorità competenti per l'aiuto sociale sono esplicitamente tenute a fornire informazioni e dal 1° gennaio 2009 devono addirittura notificare senza previo invito alle autorità competenti in materia di migrazione le persone immigrate che ricevono l'aiuto sociale³⁹. Le casse di disoccupazione e gli Uffici regionali di collocamento (URC) sono tenuti dal 1° aprile 2011 a fornire informazioni⁴⁰ in singoli casi e previa domanda motivata e dal 1° gennaio 2014 sono tenuti anche ad informare spontaneamente le autorità

³⁵ Ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (RS 142.203).

³⁶ Art. 2 della legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA; RS 142.51).

³⁷ Art. 7 cpv. 1 e 4 LSISA in combinato disposto con gli art. 5 e 7 dell'ordinanza del 12 aprile 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (Ordinanza SIMIC; RS 142.513).

³⁸ Cfr. art. 9 cpv. 1 OLCP con rinvio alle disposizioni corrispondenti del diritto in materia di stranieri.

³⁹ Art. 97 cpv. 3 lett. d della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (Legge sugli stranieri, LStr; RS 142.20) in combinato disposto con l'art. 82 cpv. 5 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201).

⁴⁰ Art. 97a cpv. 1 lett. f n. 7 LADI.

competenti in materia di migrazione se una persona immigrata nell'ambito dell'ALC⁴¹:

- si iscrive ad un URC nel primo anno di soggiorno⁴²,
- cessa di percepire prestazioni di disoccupazione o
- si vede rifiutare il versamento di prestazioni.

Anche se secondo la CdG-N la creazione di basi legali per lo scambio di informazioni tra autorità è durata molto a lungo, la Commissione prende atto con soddisfazione del fatto che le autorità competenti in materia di migrazione ora hanno accesso alle informazioni riguardanti l'aiuto sociale e la percezione di indennità di disoccupazione al fine di gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC. La CdG-N apprezza anche l'annuncio del 15 gennaio 2014 del Consiglio federale di voler introdurre uno scambio automatico di informazioni, poiché anche questo può essere determinante in relazione al rilascio di permessi di soggiorno. Invita il Consiglio federale comunque ad esaminare se non dovrebbero essere rese accessibili anche altre informazioni al fine di gestire il diritto di soggiorno di immigrati nell'ambito dell'ALC sulla base della riscossione di prestazioni sociali.

Raccomandazione 2 Informazioni sulla riscossione di prestazioni sociali

Il Consiglio federale è invitato ad esaminare se le autorità competenti in materia di migrazione abbiano bisogno di accedere ad informazioni riguardanti la riscossione di altre prestazioni sociali al fine di sfruttare al massimo le possibilità disponibili di gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC.

Informazioni necessarie per l'esecuzione cantonale – Scopo del soggiorno

La Commissione è molto sorpresa di apprendere che, come illustrato nel rapporto del CPA⁴³, secondo le autorità federali consultate dal CPA l'Accordo sulla libera circolazione delle persone non permetta la creazione di un obbligo di notifica a carico degli immigrati in caso di cambiamento dello scopo del soggiorno o

⁴¹ Art. 97 cpv. 3 lett. e LStr e art. 97a cpv. 1 lett. b^{ter} della legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI; RS **837.0**) in combinato disposto con gli art. 82 cpv. 6 e 7 OASA.

⁴² Non è chiaro perché la notifica spontanea dell'annuncio sia stata limitata al primo anno di soggiorno.

⁴³ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 4.2.1.

dell'avvio o abbandono di un'attività lucrativa. Un obbligo di tal genere sarebbe sostanzialmente contrario⁴⁴ al divieto di discriminazione⁴⁵.

La CdG-N ritiene tuttavia una tale informazione straordinariamente importante per l'esecuzione dell'ALC. Infatti, se l'autorità di migrazione non viene a sapere che la persona in questione cessa l'attività lucrativa, non può valutare se questa dispone di mezzi finanziari sufficienti per un permesso di soggiorno per persone prive di attività lucrativa⁴⁶.

La CdG-N reputa problematica anche la discordanza tra lo scopo dichiarato del soggiorno e lo scopo reale, come indicata nell'analisi del CPA⁴⁷. Il fatto che in proposito esistano notevoli differenze cantonali indica che nonostante la mancanza di un obbligo di notifica le autorità dispongono comunque di determinate informazioni.

Proprio in ragione del fatto che l'attività lucrativa dipendente quale scopo del soggiorno ai sensi dell'ALC non solo dà diritto al soggiorno in Svizzera, ma anche accesso indiscriminato a prestazioni sociali, la CdG-N invita il Consiglio federale a chiarire con i Cantoni la ragione di queste differenze. Una volta a conoscenza dei risultati, è necessario procedere per migliorare rapidamente la situazione prendendo spunto dai Cantoni più documentati.

Raccomandazione 3 Chiarire le differenze cantonali tra lo scopo dichiarato del soggiorno e quello reale

Il Consiglio federale è invitato a chiarire insieme ai Cantoni perché tra lo scopo dichiarato del soggiorno e quello reale degli immigrati nell'ambito dell'ALC esistano discordanze cantonali e a presentare alla CdG-N un rapporto in merito. In base alle informazioni che ne scaturiranno sull'esecuzione cantonale sarà necessario prendere misure immediate per migliorare le basi di dati.

⁴⁴ Per lo spazio UE la Corte di giustizia europea dal divieto di discriminazione ha evinto un divieto generale di limitare la mobilità dei lavoratori che vieta anche limitazioni transfrontaliere valide peraltro anche all'interno del Paese (sentenza del 15 dicembre 1995 della Corte di giustizia [cosiddetta «sentenza Bosman»], causa C-415/93, Raccolta della giurisprudenza 1995, pagina I-4921). È controversa la questione se l'ALC – in particolare all'art. 8 allegato I – contenga anch'esso il divieto generale di limitare la mobilità; finora manca una giurisprudenza in merito. Tuttavia sembra che gli sviluppi vadano in questa direzione (cfr. sentenza dell'8 maggio 2003 della Corte di giustizia europea [causa C-438/00, Raccolta della giurisprudenza 2003, pagina I-04135], secondo la quale anche nei confronti di Stati associati vale un divieto generale di limitare la mobilità dei lavoratori.).

⁴⁵ Art. 2 ALC.

⁴⁶ In proposito nel comunicato stampa del 15 gennaio 2014 sulla lotta agli abusi il Consiglio federale non si pronuncia in maniera definitiva dichiarando che deve essere definito chiaramente a quali condizioni i cittadini UE/AELS perdono il diritto di soggiorno quando cessano l'attività lucrativa. Le relative condizioni sono di per sé sconosciute (cfr. il cap. 2.1; per quel che riguarda il termine di «disoccupazione involontaria» cfr. il cap. 3.2). Invece, non è ancora chiaro come l'autorità competente possa ottenere le informazioni necessarie ad una valutazione.

⁴⁷ Cfr. Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 5.1.1.

Inoltre il Consiglio federale è invitato a trovare una soluzione alle lacune concettuali riguardanti la messa a disposizione di informazioni sulle limitate possibilità di gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC.

Raccomandazione 4 Creare le basi necessarie all'accesso alle informazioni

Il Consiglio federale è invitato ad esaminare come le autorità cantonali possano accedere alle informazioni necessarie per gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC, in particolare quelle riguardanti la modifica dello scopo del soggiorno e dell'inizio o del termine dell'attività lucrativa, senza violare le disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Utilizzo delle informazioni a disposizione

Il diritto di soggiorno si estingue se le condizioni non sono più soddisfatte. Il *permesso* tuttavia non scade automaticamente, bensì deve essere ritirato dall'autorità competente⁴⁸.

Poiché le circostanze che portano ad una limitazione del soggiorno (come la cessazione dell'attività lucrativa o la riscossione di prestazioni sociali) non sono rilevate in SIMIC, nell'analisi il CPA non ha potuto quantificare esattamente le misure di limitazione (p. es. una revoca del permesso) prese realmente dall'autorità cantonale di esecuzione.

Poiché per lungo tempo tra le autorità non c'è stato scambio né di informazioni né di dati, le autorità cantonali di migrazione molto semplicemente spesso non erano a conoscenza delle possibilità a loro disposizione (cfr. il cap. 3.1).

Dato che nel 2008 sono state create le basi legali per uno scambio di informazioni tra le autorità competenti almeno per quel che riguarda l'aiuto sociale, il CPA è arrivato alla conclusione che le poche possibilità realmente disponibili per gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC non sono state sfruttate in ogni caso neanche quando le relative informazioni erano disponibili⁴⁹.

Quella di limitare il diritto di soggiorno di un immigrato nell'ambito dell'ALC è alla fin fine una decisione discrezionale presa nel singolo caso e nel prenderla si deve tener conto dell'interesse pubblico, della situazione personale e del grado di integrazione⁵⁰. Tuttavia la CdG-N ritiene importante che vengano esaminate ogni volta le possibilità di gestione disponibili, tenendo conto tra l'altro dell'interesse pubblico alla protezione del sistema delle prestazioni sociali da riscossioni indebite e da un'immigrazione eccessiva di persone senza attività lucrativa. Inoltre la CdG-N ritiene necessario che i Cantoni attuino l'Accordo sulla libera circolazione delle persone nella maniera più uniforme possibile.

⁴⁸ Cfr. art. 23 OLCP.

⁴⁹ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 5.2.3 e 5.3.3.

⁵⁰ Cfr. art. 96 LStr.

Raccomandazione 5 Utilizzo delle possibilità di gestione

Il Consiglio federale è invitato a impegnarsi nell'ambito delle proprie competenze affinché le autorità cantonali competenti valutino sistematicamente le possibilità a disposizione per gestire l'immigrazione dagli Stati parte all'Accordo sulla libera circolazione delle persone per mezzo del ritiro o della limitazione del permesso di soggiorno.

Differenze tra i Cantoni

La CdG-N approva che il Consiglio federale nel comunicato stampa del 15 gennaio 2014 abbia annunciato di voler sancire diversi principi nel diritto federale «al fine di garantire un'esecuzione uniforme su scala nazionale», in particolare per quel che riguarda il rifiuto di un permesso di domicilio in caso di precedente disoccupazione, la perdita del diritto di soggiorno alla cessazione dell'attività lucrativa o la (mancata) prestazione di aiuto sociale a persone in cerca di un posto di lavoro. I lavori del CPA hanno mostrato tuttavia ulteriori divergenze cantonali nell'esecuzione dell'Accordo, che dovranno essere chiarite⁵¹. Nell'interesse di un'esecuzione uniforme ed efficace dell'ALC, la CdG-N invita il Consiglio federale a chiarire con i Cantoni le ragioni di queste differenze constatate dal CPA.

Raccomandazione 6 Chiarire le ragioni delle differenze nell'esecuzione cantonale

Il Consiglio federale è invitato a chiarire insieme ai Cantoni le ragioni di quanto constatato nell'allegato 1 a proposito delle differenze cantonali, in parte notevoli, nell'esecuzione dell'Accordo di libera circolazione delle persone e nel rilascio di permessi di domicilio e a presentare le conclusioni alla CdG-N in un rapporto.

3.2 Esecuzione dei compiti da parte della Confederazione

Vigilanza sull'esecuzione cantonale

Ai sensi dell'articolo 124 capoverso 1 della legge sugli stranieri, il Consiglio federale vigila sull'applicazione delle disposizioni in materia di diritto degli stranieri. Senza precisare l'entità dell'obbligo di vigilanza, il Collegio governativo ha delegato questo compito all'UFM per quel che riguarda l'Accordo sulla libera circolazione

⁵¹ Cfr. Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 5.1.2, 5.1.3 e 5.1.4.; cfr. allegato 1.

delle persone⁵². Tuttavia in altre basi giuridiche è disposto che l'UFM garantisca una prassi unitaria nell'esecuzione cantonale dell'ALC⁵³.

Nel quadro dell'analisi, il CPA ha constatato⁵⁴ che in pratica l'UFM ha garantito questa vigilanza in maniera molto blanda. Oltre all'interpretazione restrittiva del compito ricevuto, secondo il CPA questo modo di procedere è dovuto al fatto che l'Ufficio non disponeva delle informazioni necessarie per controllare se i Cantoni rispettavano le indicazioni legali e dunque per prendere misure al fine di garantire una prassi unitaria.

Di per sé grazie al Sistema d'informazione centrale l'UFM dispone di uno strumento adeguato per trattare le informazioni necessarie. SIMIC serve tra l'altro anche a coadiuvare⁵⁵ l'UFM nell'adempimento dei compiti relativi all'esecuzione dell'ALC, benché non sia stato allestito a questo scopo. Nonostante la connessione con numerosi altri sistemi, in SIMIC mancano dati importanti per l'esecuzione dell'ALC, ad esempio sulla situazione lavorativa oppure sulla riscossione di aiuti sociali da parte della persona registrata. Anche le misure prese per limitare il soggiorno non sono rilevate in SIMIC. I dati sullo scopo del soggiorno inoltre spesso non corrispondono alla realtà (cfr. cap. 2.2 e 3.1).

La CdG-N è consapevole del fatto che la qualità dei dati non dipende solo dall'infrastruttura informatica impiegata, ma anche sostanzialmente dalla disponibilità dell'informazione e dalla relativa gestione (cfr. cap. 2.2). Analogamente riconosce che eliminare le lacune concettuali di SIMIC rappresenta una sfida particolare, data la complessità del sistema. Tuttavia la Commissione ritiene necessario mettere a disposizione delle autorità che in ultima istanza sono responsabili dell'esecuzione uno strumento che permetta loro di svolgere il proprio compito. Inoltre l'UFM deve avere la possibilità di prendere misure che permettano di uniformare la prassi dell'esecuzione dell'ALC. Senza una banca dati che contenga tutte le informazioni necessarie per gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC, le autorità responsabili della Confederazione e dei Cantoni difficilmente possono adempiere il proprio mandato.

Raccomandazione 7 Mettere a disposizione gli strumenti necessari

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare come possa esser messo a disposizione sia delle autorità responsabili dell'esecuzione sia dell'UFM uno strumento che permetta di svolgere il compito loro assegnato (l'esecuzione, rispettivamente la vigilanza). La funzionalità e il reale utilizzo di SIMIC devono essere verificati ed eventualmente adeguati.

⁵² Art. 33 OLCP.

⁵³ Ad esempio, all'art. 85 cpv. 1 lett. a OASA è stabilito che l'UFM è competente per l'approvazione del rilascio dei permessi di soggiorno di breve durata, di dimora o di domicilio e della proroga dei permessi di dimora se per il coordinamento della prassi nell'ambito dell'esecuzione della legge ritiene necessaria una procedura d'approvazione per determinate categorie di stranieri e domande.

⁵⁴ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 4.3.

⁵⁵ Art. 3 cpv. 2 lett. c ed i e cpv. 4 LSISA.

Precisazione del termine «disoccupazione involontaria»

Affinché le autorità cantonali competenti possano eseguirle, le disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone devono essere trasposte nel diritto nazionale (per quanto necessario), ma non solo. Proprio per consentire un'esecuzione *unitaria*, le autorità federali devono emanare anche istruzioni in cui commentano l'Accordo sulla libera circolazione delle persone e le diverse disposizioni nazionali.

L'UFM è competente in proposito e ha pubblicato istruzioni sull'introduzione (progressiva) della libera circolazione, tralasciando tuttavia di definire il termine di «disoccupazione involontaria». Ma si tratta di un termine molto importante per quel che riguarda il diritto di soggiorno, nonostante sia nuovo nel diritto svizzero⁵⁶.

Nel comunicato stampa del 15 gennaio 2014 il Consiglio federale annuncia di voler definire le condizioni alle quali gli immigrati nell'ambito dell'UE/AELS perdono il diritto di soggiorno se cessano l'attività lucrativa. La CdG-N parte dal presupposto che in questo quadro debba essere stabilito cosa si intende per «disoccupazione involontaria».

Data l'importanza del termine anche ai fini della gestione dell'immigrazione, la CdG-N ritiene necessario e urgente chiarirlo.

Raccomandazione 8 Chiarire la situazione giuridica

Il Consiglio federale si adopera affinché le autorità competenti chiariscano senza indugio il termine di disoccupazione involontaria ai sensi dell'articolo 6 capoversi 1 e 6 dell'allegato I ALC e dunque la situazione giuridica per quel che riguarda la possibilità di ritirare il permesso di soggiorno a cittadini UE/AELS disoccupati e forniscano ai Cantoni eventuali indicazioni necessarie all'esecuzione.

Situazione delle risorse

In base al rapporto del CPA⁵⁷ e tenendo conto dei compiti attuali, la CdG-N constata uno squilibrio tra i diversi compiti della competente sezione Libera circolazione delle persone dell'UFM e il personale a disposizione. Nei periodi in cui le leggi e le istruzioni vengono modificate ed adeguate periodicamente, questa situazione può comportare il rischio che si trascuri la vigilanza.

Raccomandazione 9 Risorse della sezione competente dell'UFM

Il Consiglio federale dispone senza indugio che l'Ufficio o il Dipartimento provvedano affinché i compiti e le risorse della Sezione competente siano equilibrati al fine di permetterle di esercitare una vigilanza attiva.

⁵⁶ Cfr. art. 6 cpv. 1 e 6 allegato I ALC. Contrariamente alla disposizione di cui al cpv. 6 allegato I ALC, secondo la quale in caso di disoccupazione involontaria la possibilità che possano insorgere conseguenze di diritto in materia di stranieri dipende dalla durata del rapporto di lavoro, in caso di disoccupazione volontaria è lecito a determinate condizioni il ritiro del permesso di soggiorno anche immediato.

⁵⁷ Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 4.4.

4

Conclusioni

La CdG-N constata che la Svizzera ha a disposizione solo poche possibilità di gestire quando necessario l'immigrazione nell'ambito dell'ALC. Persone giunte in Svizzera in seguito all'Accordo possono in vari modi far valere il diritto a prestazioni sociali senza perdere il diritto di soggiorno. Tuttavia finora la libera circolazione delle persone ha comportato soprattutto l'immigrazione per motivi di lavoro: chi è giunto in Svizzera in tale contesto cercava lavoro e in genere ha svolto un'attività lucrativa.

Tuttavia la CdG-N ritiene necessario prendere misure. Infatti

- in genere, le autorità cantonali di esecuzione non disponevano delle informazioni necessarie per limitare realmente il diritto di soggiorno in singoli casi e applicare così le poche misure di gestione disponibili.
- Le autorità di migrazione non hanno sfruttato in modo coerente le informazioni in loro possesso per far ricorso alle misure di limitazione del diritto di soggiorno a disposizione.
- Per finire, le autorità di migrazione della Confederazione hanno semplicemente osservato questi sviluppi senza intervenire per creare basi migliori che permettessero di esaurire ogni possibilità di gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC.

5

Ulteriore modo di procedere

La CdG-N invita il Consiglio federale a prendere posizione entro il 15 agosto 2014 sulle constatazioni e raccomandazioni del presente rapporto e sulla Valutazione del CPA spiegando con quali misure ed entro quando intende concretizzare le raccomandazioni della Commissione e tenendo conto del piano di attuazione della nuova disposizione costituzionale sull'immigrazione previsto per giugno 2014.

4 aprile 2014

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Rudolf Joder
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFGP/CaF,
Alfred Heer

Il segretario della sottocommissione DFGP/CaF,
Philipp Mäder

Indice delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio (<i>European Free Trade Association</i>)
AI	Assicurazione per l'invalidità
art.	articolo
AVIG	Legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione; RS 837.0)
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
CaF	Cancelleria federale
cap.	capitolo
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
cfr.	confronta
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF	Foglio federale
lett.	lettera
LSISA	Legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (RS 142.51)
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (Legge federale sugli stranieri; RS 142.20)
OASA	Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201)
OLCP	Ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (Ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone; RS 142.203)
RS	Raccolta sistematica
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
UE	Unione europea
UFM	Ufficio federale della migrazione

UFS	Ufficio federale di statistica
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
URC	Ufficio regionale di collocamento

Riassunto delle diverse constatazioni a proposito dell'esecuzione cantonale dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e sulla concessione di permessi di domicilio (Raccomandazione 6)

Le seguenti constatazioni del CPA hanno bisogno di essere spiegati. Il Consiglio federale è invitato a chiarire insieme ai Cantoni le ragioni di tali constatazioni e a presentare un rapporto.

Costatazione 1: esistono differenze significative tra i Cantoni nel rilascio di permessi di domicilio (cfr. *Materialien*, parte III, capitolo 7.1, figura 27 e *Materialien*, parte III, allegato con tabelle, capitolo 2.6, tabella A 22, solo in tedesco).

Costatazione 2: in alcuni Cantoni le persone che giungono in Svizzera per seguire una formazione ottengono relativamente spesso un permesso B valido per *più* di un anno nonostante per questa categoria di immigrati sia previsto un permesso rinnovabile ogni anno fino al termine della formazione (cfr. *Materialien*, parte III, capitolo 7.1, figura 28, solo in tedesco).

Costatazione 3: esistono chiari indizi del fatto che i dati in SIMIC non sono aggiornati e che l'aggiornamento è svolto in modo differente in ogni Cantone (*Materialien*, parte III, capitolo 7.1, figura 26 e *Materialien*, parte III, capitolo 7.1, figura 25, solo in tedesco).

Costatazione 4: la durata e le conseguenze di una disoccupazione significativa dal punto di vista del diritto del soggiorno sono diverse in ogni Cantone (cfr. *Materialien*, parte III, capitolo 7.2.1, figura 29; *Materialien*, parte III, capitolo 7.2.3, tabella 80 e 81 nonché *Materialien*, parte III, capitolo 7.2.3, figura 31, solo in tedesco)⁵⁸.

Costatazione 5: la durata e le conseguenze di un aiuto sociale significativo dal punto di vista del diritto del soggiorno sono diverse in ogni Cantone (cfr. *Materialien*, parte III, capitolo 7.2.2, figura 30 e allegato con tabelle, tabella A64 nonché *Materialien*, parte III, capitolo 7.2.3, figura 32 e tabella, solo in tedesco)⁵⁹.

Costatazione 6: più del 4 per cento delle persone che avevano addotto come scopo del soggiorno «ricerca di un posto di lavoro» ha un permesso B nonostante il soggiorno a tale scopo sia limitato a 12 mesi al massimo (cfr. *Materialien*, parte III, capitolo 4.2.3, tabella 33, solo in tedesco).

Costatazione 7: circa il 2,5 per cento delle persone immigrate nell'ambito dell'ALC non ha un permesso, ma è registrato sia in SIMIC sia presso l'AVS (cfr. *Materialien*, parte III, capitolo 4.2.3, tabella 32, solo in tedesco).

⁵⁸ A causa di definizioni imprecise di questa costellazione e di dati mancanti (misure di limitazione del diritto di soggiorno non sono rilevate in SIMIC), è stato possibile individuare o stimare solo in modo indiretto la frequenza delle diverse costellazioni e delle relative conseguenze. Per questo motivo i risultati devono essere interpretati con prudenza.

⁵⁹ Idem