

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

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale  
concernente il parere del Consiglio federale del 13 agosto 2014**

del 6 novembre 2014

---

# Rapporto

## 1 Introduzione

In base alla valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)<sup>1</sup> sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)<sup>2</sup>, il 4 aprile 2014 la CdG-N ha adottato un proprio rapporto<sup>3</sup> nel quale formulava nove raccomandazioni, invitando il Consiglio federale a esprimere il proprio parere.

Nel presente rapporto viene esaminato il parere del Consiglio federale del 13 agosto 2014<sup>4</sup>, il quale indicava che due raccomandazioni della CdG-N sono già state attuate (cap. 2). Per quanto riguarda invece le altre sette raccomandazioni, la Commissione ritiene che il citato parere non sia soddisfacente. Invita pertanto il Consiglio federale a fornire ulteriori informazioni in merito a quattro delle sue raccomandazioni, nonché a effettuare chiarimenti (cap. 3). Le tre raccomandazioni restanti sono trasformate in postulato (cap. 4).

## 2 Raccomandazioni già attuate

### 2.1 Raccomandazione 2: Informazioni sulla riscossione di prestazioni sociali

Al fine di poter sfruttare al meglio le possibilità disponibili per gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC (limitazione o ritiro del permesso), le autorità competenti in materia di migrazione necessitano di accedere a informazioni riguardanti la riscossione di prestazioni sociali da parte degli immigrati. La CdG-N ha dunque invitato il Consiglio federale a verificare se, oltre alle basi legali esistenti per lo scambio di informazioni tra gli organi incaricati di versare le indennità di disoccupazione e l'assistenza sociale, da un lato, e le autorità competenti in materia di migrazione, dall'altro, occorra istituire ulteriori obblighi di notifica.

Valuta quindi positivamente il fatto che il Consiglio federale abbia conferito l'incarico di istituire le basi legali per uno scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di migrazione e gli organi incaricati di versare prestazioni complementari. Costata inoltre con soddisfazione che, nel pacchetto per la lotta agli abusi annunciato, il Consiglio federale prevede ulteriori misure che tengono conto degli aspetti rilevati dalla CdG-N.

<sup>1</sup> Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, rapporto del CPA del 6 novembre 2013 (FF **2014** 7141)

<sup>2</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; concluso il 21 giugno 1999 (Accordo sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**).

<sup>3</sup> Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, rapporto della CdG-N del 4 aprile 2014 (FF **2014** 7123)

<sup>4</sup> Soggiorno degli stranieri nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone; parere del Consiglio federale del 13 agosto 2014 in merito al rapporto della CdG-N del 4 aprile 2014 (FF **2014** 7197).

## **2.2 Raccomandazione 8: Chiarire la situazione giuridica**

La CdG-N si dichiara soddisfatta della decisione del Consiglio federale di adottare misure atte a chiarire la nozione di «disoccupazione involontaria»<sup>5</sup>, e quindi la situazione giuridica per quel che riguarda la possibilità di ritirare il permesso di soggiorno a cittadini dell'UE o dell'AELS disoccupati, e di emanare le pertinenti istruzioni per l'esecuzione.

## **2.3 Ulteriore procedura**

La CdG-N ritiene che con le misure adottate il Consiglio federale tenga debitamente conto delle raccomandazioni citate. Si riserva di chiedere informazioni sugli effetti di tali misure in un momento successivo.

## **3 Raccomandazioni che necessitano di ulteriori informazioni o chiarimenti**

### **3.1 Raccomandazione 1: Seguire lo sviluppo dei salari e delle quote di riscossione delle prestazioni sociali**

La CdG-N non concorda con l'opinione del Consiglio federale secondo cui il rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone e le misure di accompagnamento consentirebbero di monitorare adeguatamente l'evoluzione del livello medio dei salari, dei salari più bassi e delle quote di riscossione delle prestazioni sociali:

- rifacendosi al rapporto del CPA, la Commissione ritiene che il rapporto dell'Osservatorio non sia una base sufficiente per riconoscere precocemente gli sviluppi problematici. Il rapporto del CPA illustra infatti come, in base ai dati utilizzati per la stesura del rapporto dell'Osservatorio, non sia possibile trarre conclusioni specifiche in merito alla situazione delle persone immigrate nell'ambito dell'ALC, bensì soltanto sugli stranieri in generale, e perché questo sia problematico<sup>6</sup>. Siccome i dati non fanno una distinzione tra gli stranieri immigrati prima e dopo l'entrata in vigore dell'ALC, non è ancora possibile valutare le ripercussioni dell'immigrazione più recente da Paesi, come per esempio la Spagna, dei quali numerosi cittadini vivono in Svizzera già da molto tempo, poiché i nuovi immigrati sono proporzionalmente meno numerosi di quelli giunti precedentemente. Soltanto il collegamento tra diverse fonti di dati, così come realizzato dal CPA, ha consentito di osservare che le persone immigrate nell'ambito dell'ALC dai Paesi meridionali dell'UE 17 presentano quote di riscossione di prestazioni sociali maggiori rispetto agli immigrati di più lunga data e ai cittadini svizzeri;

<sup>5</sup> Art. 6 cpv. 1 e 6 dell'allegato I ALC, RS **0.142.112.068**

<sup>6</sup> Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 3.4.2 (FF **2014** 7170)



### 3.3

#### **Raccomandazione 7: Mettere a disposizione gli strumenti necessari**

Con la sua raccomandazione 7 la CdG-N incaricava il Consiglio federale di esaminare come mettere a disposizione degli organi competenti – autorità cantonali preposte all'esecuzione e UFM – uno strumento idoneo a coadiuvarli nello svolgimento dei loro compiti di esecuzione e vigilanza.

La Commissione ritiene insufficienti le spiegazioni e gli accertamenti del Consiglio federale in merito a tale raccomandazione. Il Consiglio federale argomenta che il SIMIC, così come è concepito oggi, non si presta a questo scopo. Non ha tuttavia esaminato abbastanza approfonditamente se tale sistema potrebbe essere adeguato (e con quale onere) per rispondere ai bisogni delle autorità competenti, o se eventualmente sarebbe possibile realizzare un altro strumento.

A questo proposito la CdG-N ribadisce che, in conformità con le basi legali pertinenti, il SIMIC ha fra l'altro lo scopo di coadiuvare l'UFM nell'applicazione dell'ALC<sup>9</sup>. Ricorda altresì che le basi legali prevedono pure che l'UFM garantisca una prassi unitaria nell'esecuzione dell'ALC<sup>10</sup> a livello cantonale. La vigilanza esercitata dall'UFM sull'esecuzione non può dunque limitarsi a intrattenere uno scambio con i Cantoni e a sostenerli quando gli sottopongono richieste o problemi a livello di esecuzione; l'UFM deve anche disporre di uno strumento che gli consenta di monitorare l'esecuzione e, all'occorrenza, di agire di moto proprio.

La Commissione invita pertanto il Consiglio federale a esaminare più in dettaglio la possibilità di mettere a disposizione delle autorità preposte all'esecuzione e dell'UFM uno strumento che consenta loro di adempiere i loro compiti di esecuzione e vigilanza.

### 3.4

#### **Raccomandazione 9: Risorse della sezione competente dell'UFM**

Nella sua risposta, il Consiglio federale si dice intenzionato a ottemperare alla raccomandazione della CdG-N e a verificare se la Sezione dell'UFM competente per l'attuazione dell'ALC disponga di sufficienti risorse per esercitare una vigilanza attiva. Il parere del Consiglio federale non contiene però indicazioni in merito alla data in cui saranno disponibili i risultati di tale esame.

Presumendo che la Sezione sia attualmente molto sollecitata dall'attuazione della nuova disposizione costituzionale sull'immigrazione<sup>11</sup>, la CdG-N invita nuovamente il Consiglio federale a mettere a disposizione della Sezione risorse sufficienti affinché possa occuparsi dei citati lavori di attuazione e, contemporaneamente, esercitare una vigilanza più attiva sull'esecuzione dell'ALC (cfr. raccomandazione 8, cap. 3.3).

<sup>9</sup> Art. 3 cpv. 2 lett. c e i, nonché cpv. 4 LSISA, RS **142.51**

<sup>10</sup> Rapporto della CdG-N del 4 aprile 2014, cap. 3.2 (FF **2014** 7134)

<sup>11</sup> Art. 121a Cost., RS **101**

### 3.5 **Ulteriore procedura**

La Commissione invita il Consiglio federale a ottemperare alle sue richieste di ulteriori informazioni e accertamenti e a fornirle una risposta entro il 5 febbraio 2015 (in tedesco e in francese).

## 4 **Raccomandazioni da trasformare in postulato**

### 4.1 **Raccomandazione 3: Chiarire le differenze cantionali tra lo scopo dichiarato del soggiorno e quello reale**

La valutazione del CPA ha evidenziato come spesso lo scopo del soggiorno indicato inizialmente dagli immigrati nell'ambito dell'ALC non corrisponda con lo scopo effettivo del soggiorno, e che tale differenza varia notevolmente a seconda del Cantone<sup>12</sup>.

Considerato che, in base all'ALC, lo scopo dell'attività lucrativa dipendente dà diritto non soltanto a soggiornare in Svizzera bensì anche a un accesso indiscriminato alle prestazioni sociali, la CdG-N ha invitato in Consiglio federale a chiarire con i Cantoni i motivi di tali differenze e, fondandosi su tali accertamenti, ad adoperarsi per migliorare al più presto la qualità dei dati seguendo l'esempio dei Cantoni meglio documentati.

Nella sua risposta il Consiglio federale rileva come le differenze tra lo scopo dichiarato e quello effettivo del soggiorno siano inevitabili poiché, in ragione della mobilità professionale e geografica sancita dall'ALC, gli immigrati possono cambiare il datore di lavoro e la professione oppure passare da un'attività dipendente a una indipendente senza l'obbligo di notificarlo all'autorità migratoria. Il Consiglio federale attribuisce la diversa entità di tali differenze alle diverse prassi cantionali d'esecuzione.

La CdG-N considera questa motivazione insufficiente poiché non indica i motivi concreti delle notevoli discrepanze cantionali tra lo scopo dichiarato e quello effettivo del soggiorno. Non le basta la constatazione generale secondo cui le differenze sarebbero da ascrivere a diverse prassi cantionali d'esecuzione. Chiede pertanto al Consiglio federale di esaminare più approfonditamente la questione e di indicare i motivi concreti atti a spiegare tali differenze.

La CdG-N non condivide il parere del Consiglio federale secondo cui un miglioramento dei dati non gioverebbe in termini di esecuzione e non sarebbe molto utile. Ritiene piuttosto che un miglioramento delle basi di dati sia fondamentale ai fini dell'esecuzione poiché, se le autorità non sono informate sullo scopo del soggiorno di una persona o su eventuali modifiche dello stesso, non possono nemmeno reagire tempestivamente nei casi problematici<sup>13</sup>. Per evitare che i contingenti applicabili ai

<sup>12</sup> Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 5.1.1 (FF 2014 7180).

<sup>13</sup> La valutazione dei dati eseguita dal CPA ha per esempio evidenziato che l'8 per cento delle persone che indicano come scopo del soggiorno un'«attività lucrativa dipendente» rimane in Svizzera più di un anno senza mai svolgere un'attività lucrativa (cfr. rimando nella nota 12). Se le autorità non ne vengono informate, non possono nemmeno verificare se queste persone perdono il proprio diritto di soggiorno o se dispongono di mezzi sufficienti per conservare il diritto di soggiorno per persone senza attività lucrativa.

cittadini degli Stati dell'UE-2 fino al maggio 2016 siano aggirati occorre contenere il più possibile le divergenze tra lo scopo dichiarato del soggiorno e quello effettivo, nonché ottenere informazioni sulle modifiche pertinenti. La constatazione che le informazioni sullo scopo effettivo del soggiorno sono determinanti per evitare che i contingenti siano elusi dovrebbe assumere particolare importanza anche nell'attuale discussione attorno all'attuazione della nuova disposizione costituzionale<sup>14</sup> mediante un sistema di ammissione basato sui contingenti.

#### **4.2 Raccomandazione 5: Utilizzo delle possibilità di gestione**

Come osservato a più riprese, le autorità cantonali competenti possono revocare i permessi di soggiorno se le condizioni per il loro rilascio non sono più adempite<sup>15</sup>. La valutazione del CPA ha tuttavia evidenziato che questo succede solo raramente<sup>16</sup>. La CdG-N ha quindi invitato il Consiglio federale ad adoperarsi, nell'ambito delle sue competenze, affinché le autorità cantonali competenti utilizzino tali possibilità di gestione in modo sistematico e possibilmente univoco.

In linea di massima, il Consiglio federale approva la raccomandazione della CdG-N. Dubita tuttavia che la revoca o la limitazione dei permessi possa costituire un efficace strumento di gestione dell'immigrazione – considerato anche quanto siano onerose e difficili le procedure corrispondenti – poiché la situazione delle persone interessate può cambiare nel corso della procedura (p. es. se trovano un impiego).

Pur essendo al corrente di tali difficoltà, la Commissione ritiene che le possibilità di revocare o limitare a determinate condizioni il permesso a un immigrato andrebbero utilizzate meglio e che i Cantoni dovrebbero agire in modo possibilmente univoco. Secondo la Commissione il parere del Consiglio federale non tiene sufficientemente conto di questa richiesta – ossia che anche il Consiglio federale dovrebbe adoperarsi per un'esecuzione uniforme. Il Consiglio federale non dice chiaramente se intende attuare la raccomandazione e se, a tale scopo, vuole attribuire all'UFM un ruolo più attivo oppure stabilire esso stesso il dialogo con i Cantoni al fine di istituire le basi per un'utilizzazione migliore e più uniforme di queste possibilità di gestione tenendo conto dell'autonomia cantonale.

#### **4.3 Raccomandazione 6: Chiarire le ragioni delle differenze nell'esecuzione cantonale**

Basandosi sul rapporto del CPA, nel suo rapporto la CdG-N rilevava diverse differenze tra i Cantoni nell'esecuzione dell'ALC e nel rilascio di permessi di domicilio<sup>17</sup> e invitava il Consiglio federale a fornirne i motivi.

Nel suo parere, il Consiglio federale indica che le differenze cantonali nell'esecuzione derivano dal fatto che i Cantoni sfruttano il margine di manovra loro concesso

<sup>14</sup> Art. 121a Cost., RS 101

<sup>15</sup> Art. 23 OLCP, RS 142.203

<sup>16</sup> Rapporto del CPA del 6 novembre 2013, cap. 5.2.3 e 5.3.3 (FF 2014 7141 7186 7188)

<sup>17</sup> Rapporto della CdG-N del 4 aprile 2014, allegato 1 (FF 2014 7140)

dall'ALC e che questo si spiega con la volontà politica dello Stato federalistico svizzero. Aggiunge inoltre che non tutti i Cantoni partono dalla medesima situazione in termini di mercato del lavoro – per esempio a causa della loro situazione geografica. Nei casi di rilevanza nazionale o laddove sussiste l'effettiva necessità di una normativa unitaria, l'UFM emana tuttavia istruzioni e circolari destinate ai Cantoni.

La CdG-N giudica questa risposta insoddisfacente. Avendo incaricato il Consiglio federale di valutare approfonditamente insieme ai Cantoni i motivi concreti di tali differenze, la Commissione non può considerare come un esame approfondito – e nemmeno un surrogato – la semplice consultazione dei Cantoni in merito al rapporto della CdG-N, dato che il Consiglio federale omette di fornirne i risultati nel suo parere.

Secondo la CdG-N, la risposta del Consiglio federale contraddice inoltre in qualche modo le sue dichiarazioni del 15 gennaio 2014, in base alle quali intendeva «garantire un'esecuzione uniforme dell'ALC su scala nazionale» – in particolare per quanto concerne il rifiuto del permesso di domicilio a candidati che negli ultimi 12 mesi sono stati disoccupati, la perdita del diritto di soggiorno in caso di cessazione dell'attività lucrativa o la rinuncia a versare aiuti sociali a stranieri che si trovano in Svizzera unicamente per cercare un impiego<sup>18</sup>.

#### **4.4 Ulteriore procedura**

La CdG-N ha deciso di trasformare le tre raccomandazioni citate, tutte concernenti l'esecuzione da parte delle autorità cantonali, in un postulato che chiede al Consiglio federale di chiarire con i Cantoni le questioni aperte a proposito dell'attuazione dell'ALC a livello cantonale.

<sup>18</sup> «Libera circolazione delle persone: ulteriori misure per lottare contro gli abusi», comunicato stampa del Consiglio federale del 15 gennaio 2014.

*Postulato*

Chiarire le ragioni delle differenze nell'esecuzione cantonale dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Il Consiglio federale è incaricato di chiarire insieme ai Cantoni:

- le ragioni delle differenze cantonali, in parte notevoli, nell'esecuzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC);
- come l'immigrazione possa essere gestita meglio e in modo più uniforme dai Cantoni mediante la revoca o la limitazione dei permessi di soggiorno,

e di presentare entro un anno un rapporto sui risultati di tali accertamenti.

Gradite, onorevoli presidente della Confederazione e consiglieri federali, l'espressione della nostra alta considerazione.

6 novembre 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

## Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio (European Free Trade Association)
ALC	Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; concluso il 21 giugno 1999 (Accordo sulla libera circolazione delle persone, RS <i>0.142.112.681</i> )
art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
cap.	capitolo
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissioni della gestione del Consiglio nazionale
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS <i>101</i> )
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
cpv.	capoverso
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 (LSISA, RS <i>142.51</i> )
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 <i>142.203</i> )
p. es.	per esempio
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
UE	Unione europea
UFM	Ufficio federale della migrazione