

Soggiorno degli stranieri nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 4 aprile 2014

Parere del Consiglio federale

del 13 agosto 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 4 aprile 2014 «Soggiorno degli stranieri nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone».

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

13 agosto 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) è stato incaricato nel gennaio 2012 dalle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) di valutare il soggiorno degli stranieri nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone¹ (ALC). Il rapporto della CdG del Consiglio nazionale (CdG-N) si fonda sulla valutazione del CPA.

Il 18 giugno 2012 la competente sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso di porre il focus sugli effetti dell'ALC, da un lato, e sul ruolo della Confederazione nell'attuazione dell'Accordo, dall'altro.

Il CPA ha svolto un'analisi longitudinale nel cui ambito sono stati interconnessi per la prima volta determinati dati. Nel settembre 2013 il CPA ha svolto una consultazione amministrativa presso il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), l'Ufficio federale di statistica (UST) e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Le autorità cantonali competenti per l'attuazione dell'ALC non sono state consultate.

Il 18 novembre 2013 la sottocommissione DFGP/CaF ha preso atto del rapporto del CPA del 6 novembre 2013 sul soggiorno degli stranieri nel quadro dell'ALC. Ha altresì preso atto delle domande rimaste aperte in merito all'esecuzione cantonale. La sottocommissione ha inoltrato le proprie conclusioni e proposte alla CdG-N, la quale il 4 aprile 2014 ha adottato il rapporto in oggetto e le raccomandazioni ivi contenute e ha a sua volta inoltrato il rapporto al Consiglio federale. Il rapporto della CdG-N e la valutazione del CPA sono stati pubblicati².

La CdG-N ha invitato il Consiglio federale a pronunciarsi entro il 15 agosto 2014.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Osservazione introduttiva

I principali capitoli del rapporto della CdG-N vertono da un lato sulle possibilità limitate, in termini di controllo dell'immigrazione, consentite dall'ALC e, dall'altro, sull'utilizzo che fanno i Cantoni degli strumenti a loro disposizione. Un altro capitolo verte sulla realizzazione dei compiti della Confederazione, con un particolare focus sulla funzione di vigilanza.

La CdG-N conclude che finora l'immigrazione sotto il regime dell'ALC è essenzialmente legata al lavoro, ossia che le persone entrate in Svizzera in virtù dell'ALC perseguivano perlopiù un'attività lavorativa, che di norma hanno effettivamente svolto. Il rapporto rileva altresì che le persone soggiornanti in Svizzera in virtù

¹ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681).

² Rapporto della CdG-N: FF 2014 7123 7141; Valutazione del CPA: www.parlament.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA

dell'ALC possono far valere diritti inerenti alle prestazioni sociali senza perdere il loro diritto di soggiorno.

La CdG-N individua tre ambiti tematici in cui occorre intervenire. Le competenti autorità esecutive cantonali non disporrebbero delle necessarie informazioni per limitare il diritto di soggiorno in un caso individuale. Le informazioni a loro disposizione non sarebbero utilizzate sistematicamente per limitare il diritto di soggiorno in casi individuali. La Confederazione non avrebbe peraltro migliorato le basi per il controllo dell'immigrazione nella misura consentita dalle leggi in vigore.

La CdG-N e il CPA hanno rinunciato a consultare le autorità esecutive cantonali e altre istituzioni interessate. Questa consultazione è stata svolta dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) nell'ambito della stesura del presente rapporto. Sul rapporto della CdG-N sono stati sentiti l'ASM³, l'AUSL⁴, la CDDGP⁵, la CDEP⁶, la CDOS⁷ e la CSIAS⁸. Per farsi un quadro completo dell'attuazione dell'ALC e delle sfide connesse, il Consiglio federale considerava del tutto centrale consultare le competenti autorità cantonali. I risultati della consultazione sono confluiti nel presente parere.

Il 9 febbraio 2014 Popolo e Cantoni hanno accolto l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»⁹ introducendo un cambiamento paradigmatico nella politica svizzera in materia d'immigrazione. La nuova disposizione costituzionale prevede che i permessi di soggiorno degli stranieri siano soggetti a tetti massimi e contingenti annuali. Ciò vale per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, inclusi i frontalieri e chi rientra nel settore dell'asilo. I tetti massimi e i contingenti devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera. Nell'assumere manodopera occorre considerare la priorità dei lavoratori residenti. La nuova disposizione costituzionale concede tre anni di tempo al Consiglio federale e al Parlamento per l'attuazione (ossia sino al febbraio 2017). Nel frattempo l'ALC resta in vigore. Il presente parere del Consiglio federale in merito alle raccomandazioni della CdG-N va letto in questo contesto.

2.2 Parere riguardante le raccomandazioni della CdG-N

Raccomandazione 1 Seguire lo sviluppo dei salari e delle quote di riscossione delle prestazioni sociali

Il Consiglio federale è invitato a seguire attentamente lo sviluppo delle quote di riscossione delle prestazioni sociali, del livello medio dei salari e dei salari minimi nei settori particolarmente colpiti dall'immigrazione. Inoltre è invitato a presentare un rapporto alla CdG-N in cui precisi quali misure intende adottare affinché in Svizzera i salari consentano di coprire il costo della vita.

³ Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione

⁴ Associazione degli uffici svizzeri del lavoro

⁵ Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

⁶ Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica

⁷ Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

⁸ Conferenza svizzera delle istituzioni dell'assistenza sociale

⁹ FF 2014 3511

Monitoraggio del livello salariale medio e dei salari inferiori

Conformemente all'ALC, i cittadini dell'UE-25/AELS che assumono un impiego in Svizzera e che, a seconda della durata del contratto di lavoro, ottengono un permesso di soggiorno di breve durata L o un permesso di dimora B, non soggiacciono al controllo preliminare delle condizioni di lavoro e di retribuzione. Per le prestazioni di servizio transfrontaliero non superiori a 90 giorni per anno civile e per le assunzioni d'impiego presso datori di lavoro svizzeri per una durata massima di tre mesi non occorre un permesso ma è sufficiente una notifica.

Il rispetto delle condizioni di lavoro e di retribuzione è controllato successivamente a campione, nell'ambito delle misure di accompagnamento, dai competenti organi di controllo. Negli ultimi anni le misure di accompagnamento sono state ripetutamente rafforzate grazie a provvedimenti sia legali sia pratici. Il Consiglio federale considera del tutto cruciale garantire ai lavoratori svizzeri e stranieri un'adeguata protezione dal dumping salariale e sociale. L'esecuzione delle misure di accompagnamento si fonda su un sistema binario: nei rami dotati di un contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale (CCL di obbligatorietà generale), il controllo incombe alle commissioni paritetiche (CP; composte di rappresentanti delle parti sociali). Nei rami che non si sono dotati di un CCL di obbligatorietà generale, i controlli sono svolti dalle commissioni cantonali tripartite (CT; composte di rappresentanti di autorità, datori di lavoro e sindacati).

Gli organi incaricati di eseguire le misure di accompagnamento svolgono i necessari controlli per quanto riguarda i prestatori di servizi stranieri (soggetti all'obbligo di notifica) che soggiacciono al controllo delle condizioni di lavoro e di retribuzione conformemente alla legge dell'8 ottobre 1999¹⁰ sui lavoratori distaccati (LDist). Le condizioni di lavoro e di retribuzione garantite dai datori di lavoro svizzeri sono invece controllate dalle CT nell'ambito della vigilanza sul mercato del lavoro oppure dalle CP nell'ambito dell'esecuzione ordinaria dei CCL di obbligatorietà generale.

Nell'ambito della procedura di notifica online, dal 1° maggio 2013 i datori di lavoro dell'UE/AELS sono tenuti a indicare il salario lordo effettivo corrisposto ai lavoratori distaccati in Svizzera per la fornitura di prestazioni annunciate. La notifica del salario non può e non deve tuttavia sostituire la verifica in loco da parte dei competenti organi di controllo. Il suo obiettivo primario è di fornire agli organi di controllo informazioni complementari per meglio pianificare le loro verifiche e svolgerle in maniera più mirata.

La Commissione tripartita della Confederazione (CT Confederazione) ha il mandato di definire annualmente a livello nazionale i settori sui quali si concentrerà l'attenzione e sui quali convergeranno perciò anche le attività di controllo. Per definire questi focus settoriali, la CT Confederazione si fonda, tra l'altro, sul rapporto annuale della Segreteria di Stato per l'economia (SECO) in merito all'esecuzione delle misure di accompagnamento, sui dati del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC)¹¹ riguardanti i lavoratori dipendenti stranieri in Svizzera e sulla rilevazione della struttura dei salari dell'Ufficio federale di statistica (UST). Qualora l'analisi di questi dati indichi l'eventualità di un dumping salariale più pronunciato in un dato settore o qualora un dato settore occupi un numero particolarmente elevato di lavoratori stranieri, la CT Confederazione può decidere di porvi il proprio

¹⁰ RS 823.20

¹¹ Cfr. O SIMIC del 12 apr. 2006 (RS 142.513).

focus. Gli intensi controlli esercitati consentono di acquisire informazioni approfondite sulla situazione che vi prevale. Le CT offrono così un prezioso contributo al monitoraggio degli sviluppi generali sul mercato del lavoro e, in particolare, dell'evoluzione salariale e del rispetto dei salari. Nel 2013 la CT Confederazione ha dichiarato quali settori da sottoporre a controlli approfonditi il genio civile, la ristorazione, la fornitura di personale a prestito, il settore di sorveglianza e sicurezza, i servizi connessi all'orticoltura e il commercio al dettaglio di scarpe e abbigliamento.

Inoltre, nel quadro del rapporto dell'Osservatorio sull'ALC pubblicato annualmente, è ampiamente esaminata l'evoluzione dei salari dall'entrata in vigore dell'ALC. Il mandato del rapporto dell'Osservatorio è di valutare le ripercussioni della libera circolazione delle persone sotto il profilo demografico e del mercato del lavoro sia a livello nazionale sia, per quanto possibile, nelle grandi regioni della Svizzera¹². Il rapporto analizza l'evoluzione salariale generale ma anche l'evoluzione salariale per settori, i salari d'ingresso e l'evoluzione salariale nelle regioni di frontiera.

Grazie ai suddetti strumenti (monitoraggio del mercato del lavoro da parte delle CT e analisi nel rapporto dell'Osservatorio) è possibile monitorare l'evoluzione del livello salariale medio e dei salari inferiori. Il Consiglio federale considera questi due strumenti concludenti e intende servirsene anche in futuro.

Il Consiglio federale ritiene che le misure accompagnatorie conservino tutta la loro utilità anche dopo l'approvazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Nell'ambito dei lavori d'attuazione della nuova disposizione costituzionale sta vagliando in che forma tali misure vadano mantenute.

Monitoraggio dello sviluppo della quota di riscossione delle prestazioni sociali

Il rapporto dell'Osservatorio illustra ampiamente le ripercussioni dell'ALC sulle assicurazioni sociali. Analizza le ripercussioni sul primo pilastro, sull'assicurazione contro l'invalidità, sulle prestazioni complementari, sull'assicurazione contro gli infortuni, sull'assicurazione contro la disoccupazione e sull'aiuto sociale.

Misure per la copertura delle spese di sussistenza grazie ai salari corrisposti

Il fenomeno dei «working poor» non colpisce solo cittadini stranieri ma anche svizzeri. Nel messaggio del 16 gennaio 2013¹³ concernente l'iniziativa popolare «Per la protezione di salari equi (Iniziativa sui salari minimi)», il Consiglio federale ha spiegato che, pur condividendo in linea di massima l'intenzione dell'iniziativa di lottare contro il dumping salariale e la povertà, dubita tuttavia della sua efficacia. Il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa abbia effetti dannosi sul mercato del lavoro svizzero e sul buon funzionamento del partenariato sociale in Svizzera. Mentre i salari elevati sono definiti dalle aziende, i salari bassi dipendono ampiamente dal buon funzionamento del partenariato sociale e dai CCL. La dichiarazione del carattere di obbligatorietà generale dei CCL da parte della mano pubblica aiuta le parti sociali a garantire i salari e le condizioni lavorative minime nei settori economici e

¹² Cfr. Decimo rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, del 9 lug. 2014, pag. 115. Il rapporto è redatto ogni anno congiuntamente da SECO, UFM, UST e UFAS. Reperibile sotto: www.seco.admin.ch > Temi > Lavoro > Libera circolazione delle persone CH-UE e misure di accompagnamento.

¹³ FF 2013 1073

nelle regioni. L'iniziativa è stata respinta a netta maggioranza in occasione della votazione popolare del 18 maggio 2014¹⁴.

L'UFM ha affrontato il problema dei «working poor» emanando istruzioni sull'ammissione di cittadini UE/AELS a svolgere un lavoro a tempo parziale. Conformemente alle Istruzioni¹⁵, se il richiedente ha un contratto di lavoro a tempo parziale, prima di rilasciare il pertinente permesso occorre esaminare accuratamente la sua situazione speciale. Se dalla domanda risulta che l'attività è talmente irrilevante da essere valutata come attività accessoria marginale¹⁶, si può esigere dall'interessato che aumenti il suo tasso d'occupazione stipulando altri contratti di lavoro a tempo parziale così da garantire, dopo il rilascio del permesso di dimora, il proprio sostentamento e quello della sua famiglia senza ricorrere a prestazioni sociali¹⁷. In caso di diversi impieghi a tempo parziale, gli orari di lavoro vanno sommati. Se, nonostante l'obbligo di aumentare il suo tasso di occupazione, l'interessato insiste sulla sua domanda, va esaminato approfonditamente se lo statuto di lavoratore sussiste davvero oppure se si tratta di un abuso di diritto; in quest'ultimo caso il permesso non è rilasciato.

Il Consiglio federale condivide la raccomandazione della CdG-N di monitorare da vicino l'evoluzione dei salari e della riscossione delle prestazioni sociali. A tal fine continuerà ad applicare gli strumenti di monitoraggio che sinora hanno dato buone prove (monitoraggio del mercato del lavoro da parte delle CT e rapporto dell'Osservatorio pubblicato annualmente). Ritiene inoltre necessario adottare provvedimenti per lottare contro il fenomeno dei «working poor». Siccome il fenomeno tocca lavoratori sia stranieri sia svizzeri, le misure per combatterlo devono essere rivolte all'intera popolazione.

L'Ufficio federale di statistica ha rilevato che 40 399 dei circa 173 000 beneficiari dell'aiuto sociale (18–64 anni) nel 2012 svolgevano un'attività lucrativa (senza contare gli apprendisti). 8414 di loro, pari al 21 per cento, lavoravano a tempo pieno. Pertanto, meno dell'1 per cento di tutte le persone attive a tempo pieno in Svizzera aveva fatto ricorso all'assistenza sociale. Dei casi di fruizione dell'aiuto sociale chiusi nel 2012, uno su tre ha potuto essere chiuso perché la situazione economica dell'interessato era migliorata grazie all'esercizio di un'attività lucrativa.

La Confederazione ha altresì messo in campo una strategia di prevenzione e lotta contro la povertà (programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà 2014–2018). Dall'inizio del 2014, il Dipartimento federale dell'interno attua il programma in collaborazione con Cantoni, Comuni, parti sociali e organizzazioni non governative. Sotto il profilo materiale, il programma definisce focus particolari

¹⁴ 76,3 % di no (2 208 728 voti) contro il 23,7 % di sì (687 347 voti) e 23:0 Cantoni; cfr. FF 2014 5431

¹⁵ Istruzioni concernenti l'ordinanza sull'introduzione graduale della libera circolazione delle persone (OLCP), n. 4.2.3; reperibili sotto: www.bfm.admin.ch > Documentazione > Basi legali > Istruzioni e circolari > II. Accordo sulla libera circolazione delle persone (in tedesco e in francese).

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) del 23 mar. 1982 in causa C-53/81 (Levin).

¹⁷ Nella sua decisione del 23 mar. 1982 in causa 139/85 (Kempf), la CGUE ha considerato che uno Stato membro dell'UE che ha riconosciuto la qualità di lavoratore dipendente a un maestro di musica con un tasso d'occupazione di 12 ore a settimana non può escluderlo dai suoi diritti di lavoratore una volta rilasciatogli il permesso di dimora e pertanto non può negargli le prestazioni dell'aiuto sociale; cfr. anche Marcel Dietrich, *Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union*, Zurigo 1995, pag. 278.

in quattro campi d'azione: pari opportunità per bambini, giovani e adulti socialmente svantaggiati, integrazione sociale e professionale, condizioni di vita e valutazione degli effetti delle misure di prevenzione e lotta.

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.

Come giustamente rilevato nel rapporto della CdG-N, i settori dell'assicurazione contro la disoccupazione¹⁸ e dell'aiuto sociale¹⁹ applicano già un obbligo di notifica in virtù del quale le autorità competenti sono tenute a segnalare alle autorità cantonali di migrazione i casi di persone che fruiscono delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione o dell'aiuto sociale. In futuro anche i servizi incaricati della concessione di prestazioni complementari dovranno soggiacere a un siffatto obbligo di notifica. L'UFM, in collaborazione con l'UFAS, sta predisponendo le necessarie basi legali. Il Consiglio federale ritiene che in tal modo siano disponibili i dati necessari aventi una rilevanza sotto il profilo del diritto in materia di stranieri per un caso individuale. Spetta a tutte le autorità cantonali competenti utilizzare questi dati e svolgere accertamenti per stabilire se in un dato caso individuale si debba ritirare il permesso o meno. In questi casi si tratterebbe perlopiù di sapere se il diritto di soggiorno si estingue per disoccupazione involontaria oppure se viene mantenuto. Il Consiglio federale intende occuparsi della questione nell'ambito dell'annunciato pacchetto di misure²⁰ di lotta agli abusi e codificare la pertinente regolamentazione nel diritto federale. Quale ulteriore misura sarà altresì codificata nel diritto federale l'esclusione dall'aiuto sociale delle persone entrate in Svizzera per cercarvi un impiego. La pertinente procedura di consultazione è stata avviata il 2 luglio 2014 e si protrarrà fino al 22 ottobre 2014²¹.

Il Consiglio federale riconosce la necessità d'intervento individuata dalla CdG-N per quanto riguarda l'accesso dei servizi cantonali di migrazione alle informazioni concernenti la fruizione di prestazioni sociali. Grazie alle previste basi legali per la comunicazione di dati nell'ambito delle prestazioni complementari e grazie alle basi legali vigenti per la comunicazione di dati nell'ambito dell'aiuto sociale e dell'assicurazione contro la disoccupazione, i servizi di migrazione disporranno dei dati rilevanti essenziali, sotto il profilo del diritto in materia di stranieri. Pertanto, al momento non è previsto di ampliare lo scambio di dati.

¹⁸ Cfr. art. 82 cpv. 6 dell'O del 24 ott. 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201).

¹⁹ Cfr. art. 82 cpv. 5 OASA.

²⁰ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 15 gen. 2014.

²¹ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive in corso > Dipartimento federale di giustizia e polizia

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.

Il criterio decisivo per la concessione di un permesso a un cittadino UE/AELS è l'esistenza di un rapporto di lavoro concreto con un datore di lavoro svizzero. Conformemente all'ALC, è sufficiente una pertinente conferma del datore di lavoro. L'autorità migratoria competente decide sulla base delle informazioni in suo possesso. In caso di abuso di diritto evidente oppure di indizi in tal senso, il permesso non è rilasciato. L'autorità cantonale procede allora a ulteriori accertamenti.

In linea di massima, i cittadini UE/AELS godono della mobilità professionale e geografica²², per cui possono cambiare datore di lavoro e professione o passare da un'attività dipendente a un'attività indipendente²³ per tutta la durata di validità del loro permesso. La situazione può peraltro cambiare rapidamente (periodo di prova, il lavoratore non assume l'impiego ecc.). Fintanto che non sono percepite prestazioni statali di sicurezza sociale, non vige nessun obbligo di notifica o d'autorizzazione per quanto riguarda il cambiamento dello scopo del soggiorno (cfr. considerandi in merito alle raccomandazioni 2 e 4). Le persone che possono appellarsi all'ALC entrate in virtù del ricongiungimento familiare non soggiacciono ad alcun obbligo di notifica qualora decidano successivamente di svolgere un'attività lucrativa e modifichino così, di fatto, lo scopo del loro soggiorno.

Secondo il Consiglio federale, la differenza tra scopo dichiarato del soggiorno e quello reale è il risultato dell'assenza di un obbligo di notifica in caso di cambiamento per quanto riguarda l'esercizio di un'attività lucrativa. Le differenze tra i Cantoni per quanto riguarda l'entità di questa differenza sono direttamente connesse alle diverse prassi d'esecuzione (cfr. raccomandazione 6). La verifica del diritto di soggiorno non si fonda su valutazioni o consultazioni di dati capillari, bensì sui dati comunicati nel caso individuale (cfr. considerandi in merito alle raccomandazioni 2 e 7).

Secondo il Consiglio federale, un miglioramento dei dati concorrerebbe, sì, a migliorare le valutazioni statistiche ma non gioverebbe in termini di esecuzione. Per quanto riguarda l'inoltro e la registrazione permanente di tutti i dati rilevanti per la raffigurazione dello scopo attuale del soggiorno in un sistema centrale d'informazione (collegamento durevole e permanente di dati) occorre conformarsi al principio della proporzionalità e non perdere di vista gli elevati oneri amministrativi e tecnici correlati a un simile collegamento di dati. A fronte dei lavori in atto per la messa in campo di un nuovo sistema d'ammissione, il Consiglio federale non ritiene opportuno, per il momento, predisporre una nuova situazione dei dati per scopi statistici.

²² Art. 8 allegato I ALC.

²³ Sono fatte salve le disposizioni transitorie dell'ALC riguardanti l'UE-2.

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.

In virtù dell'ALC, i cittadini UE/AELS che esercitano un'attività lucrativa dipendente in Svizzera godono della mobilità professionale e geografica. L'ALC non prescrive loro un determinato luogo di domicilio o di residenza. Qualora cambino professione o luogo di soggiorno, non soggiacciono ad alcun obbligo di notifica, giacché ciò sarebbe incompatibile con la mobilità professionale e geografica garantita dall'ALC. L'introduzione di un obbligo di notificare tali cambiamenti alle autorità migratorie cantonali rappresenterebbe peraltro un elevato onere amministrativo per tutti gli attori coinvolti. Introdurre l'obbligo di notificare l'arresto dell'attività lucrativa prima ancora di aver percepito prestazioni statali (cfr. considerandi in merito alla raccomandazione 2) comporterebbe la necessità di completare ogni dossier personale in SIMIC con lo scopo del soggiorno attuale ed eventuali altre informazioni. Ciò significa che l'autorità esecutiva cantonale dovrebbe procedere in modo capillare ad accertamenti in tutti i casi di arresto dell'attività se ritiene che non sia più data la qualità di lavoratore. Ora, non si può escludere che nel frattempo l'interessato ritrovi un impiego oppure che lasci la Svizzera. Secondo il Consiglio federale e le autorità cantonali preposte alla migrazione e al mercato del lavoro, un tale onere di personale e finanziario sarebbe del tutto sproporzionato rispetto allo scopo perseguito.

Il Consiglio federale ritiene che l'introduzione di un obbligo di notifica in caso di cambiamento dello scopo del soggiorno non sia in linea con l'ALC. Nell'ambito dei lavori per l'attuazione dell'iniziativa sull'immigrazione di massa occorrerà tuttavia vagliare in che misura il suddetto obbligo di notifica sia opportuno e ammissibile.

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.

Secondo il Consiglio federale, il ritiro e la limitazione della validità dei permessi sono strumenti di controllo dell'immigrazione la cui efficacia è solo relativa. L'immigrazione è controllata in primis dall'economia e dalla domanda dettata dalla stessa.

Il Consiglio federale approva tuttavia pienamente la raccomandazione della CdG-N di sfruttare sistematicamente le possibilità a disposizione per ritirare o limitare la

durata di validità dei permessi. Grazie alla predisposizione delle necessarie basi legali per lo scambio di dati tra le autorità che erogano le prestazioni sociali e i servizi cantonali di migrazione sono stati creati i presupposti necessari per la verifica del diritto di soggiorno in caso di eventi rilevanti sotto il profilo del diritto in materia di stranieri in un caso individuale. L'UFM richiama regolarmente l'attenzione delle autorità cantonali, sia tramite contatti personali sia tramite istruzioni e circolari, sull'importanza di questo compito. Il Consiglio federale è tuttavia consapevole dell'onere correlato con le procedure di revoca, come anche del carattere spesso incerto dell'esito di tali procedure. Per fare un esempio, l'insorgere di fatti nuovi durante una procedura in corso, come per esempio l'assunzione di un impiego, può, in determinate circostanze, ripristinare il diritto di soggiorno e rendere la procedura priva di oggetto.

Il Consiglio federale continuerà a prodigarsi affinché siano sfruttate al meglio le possibilità a disposizione per porre fine al diritto di soggiorno o limitarne la durata. Lo farà predisponendo le necessarie basi legali ed emanando pertinenti istruzioni rivolte alle autorità esecutive.

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.

In generale si osserva che l'ALC codifica diversi diritti direttamente e reciprocamente applicabili. Le autorità cantonali competenti sfruttano regolarmente il margine di manovra a disposizione, il che genera alcune differenze a livello d'esecuzione. Questo margine di manovra è frutto di una volontà politica dello Stato federalistico svizzero. Va altresì rilevato che – p. es. a causa della situazione geografica – non tutti i Cantoni partono dalla medesima situazione in termini di mercato del lavoro. Un Cantone frontaliero, per esempio, deve confrontarsi con sfide diverse rispetto a un Cantone della Svizzera centrale, per cui porrà focus diversi per quanto riguarda l'esecuzione. Le divergenze tra Cantoni nell'attuazione del diritto in materia di stranieri non sono pertanto una novità, al contrario, sono sempre esistite e consentono di tenere debitamente conto delle esigenze del caso singolo e delle specificità locali.

Dopo cinque anni di soggiorno, un cittadino UE/AELS può ottenere il permesso di domicilio. La Svizzera ha concluso accordi di domicilio con undici Stati europei²⁴. Il fatto di potersi appellare a un simile accordo non significa tuttavia che una persona abbia diritto al rilascio automatico del permesso di domicilio dopo cinque anni di soggiorno, senza condizioni e senza verifiche di sorta. Ottiene il permesso di domicilio chi ha soggiornato in Svizzera regolarmente (ossia in conformità con le dispo-

²⁴ Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Principato del Liechtenstein, Portogallo, Spagna.

sizioni del diritto in materia di stranieri) e ininterrottamente e non presenta motivi di revoca o di estinzione del permesso di dimora²⁵.

L'UFM è competente per l'erogazione di istruzioni destinate alle autorità esecutive cantonali competenti per la libera circolazione delle persone. Nei casi di rilevanza nazionale (si pensi p. es. all'attivazione della clausola di salvaguardia) o laddove si faccia sentire l'effettiva necessità di una normativa a livello nazionale, emana pertanto istruzioni e circolari.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-N nell'osservare divergenze tra le prassi di esecuzione cantonali. In nome del federalismo, le autorità cantonali beneficeranno anche in futuro di un certo margine di manovra per quanto riguarda l'esecuzione. In settori sensibili e in questioni di rilevanza nazionale occorre tuttavia promuovere una prassi d'esecuzione nazionale. A tal fine sono varate pertinenti leggi e ordinanze ed emanate istruzioni.

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.

SIMIC è una banca dati riguardante il regolamento del soggiorno degli stranieri in Svizzera. I dati rilevanti sono registrati in SIMIC al momento dell'entrata dello straniero e sono modificati successivamente solo se i cambiamenti sono notificati alle competenti autorità. Stanti la mobilità professionale e geografica (cfr. considerando in merito alle raccomandazioni 3 e 4) e l'assenza di un obbligo di notifica in caso di cambiamenti (cfr. considerando in merito alle raccomandazioni 3 e 4), l'evoluzione dell'attività lucrativa non è riportata in SIMIC.

L'esecuzione dell'ALC non passa dalla banca dati SIMIC, la quale non è stata concepita quale strumento d'esecuzione in grado di riflettere in ogni momento la situazione personale e professionale degli immigrati. Del resto, vista l'assenza di un obbligo di notifica per quanto riguarda l'assunzione o l'arresto di un'attività lucrativa, ciò non sarebbe nemmeno possibile. La verifica del diritto di soggiorno non è svolta né capillarmente né a campionatura, bensì in casi chiaramente definiti. I dati relativi a eventi con una rilevanza per il diritto di soggiorno, come per esempio la disoccupazione o la riscossione di prestazioni sociali, sono comunicati alle autorità esecutive competenti senza passare per il SIMIC (cfr. considerando in merito alle raccomandazioni 2 e 8). In questi casi, le autorità esecutive cantonali sono tenute a verificare il diritto di soggiorno. Negli altri casi, qualora nutrano il dubbio che il diritto di soggiorno non sussista più, le autorità cantonali sono tenute a sollecitare le informazioni necessarie direttamente presso i cittadini stranieri interessati, facendo valere il loro obbligo di collaborare.

²⁵ Cfr. istruzioni e commenti Settore degli stranieri (Istruzioni LStr) dell'UFM, n. 3.4.3; reperibili sotto: www.bfm.admin.ch > Documentazione > Basi legali > Istruzioni e circolari > I. Settore degli stranieri

La vigilanza della Confederazione sulle autorità cantonali non è esercitata né tramite SIMIC né mediante rilevamenti e valutazioni squisitamente quantitativi. È invece esercitata nell'ambito del costante appoggio all'esecuzione cantonale grazie a contatti bilaterali e nell'ambito di incontri regionali di mutuo scambio. Questo modus operandi consente di identificare direttamente i problemi d'esecuzione che possono poi essere trattati dall'UFM. Se in un dato ambito l'UFM ritiene che vi sia necessità d'intervento, emana come sinora pertinenti istruzioni. L'UFM appoggia le autorità cantonali anche offrendo loro consulenza, così da favorire un'attuazione corretta e unitaria dell'ALC.

Pertanto il Consiglio federale raccoglie la critica della CdG-N secondo cui il SIMIC non si presta all'espletamento di mansioni esecutive o di vigilanza. L'ALC impedisce l'introduzione di un obbligo di notifica esteso per i lavoratori e i datori di lavoro riguardo all'evoluzione dell'attività lucrativa, pertanto il Consiglio federale non trova logico adeguare la funzionalità del SIMIC. Continuerà tuttavia a prodigarsi affinché gli strumenti di esecuzione a disposizione (scambio di dati in casi motivati) e gli strumenti di vigilanza (incontri di scambio, contatti bilaterali, istruzioni) siano utilizzati sistematicamente.

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.

Come annunciato il 15 gennaio 2014, il Consiglio federale proporrà una base legale formale nel diritto federale in cui codificare la durata e le condizioni del mantenimento del diritto di soggiorno in caso di disoccupazione involontaria²⁶. Nel medesimo progetto è previsto di modificare la legge federale del 6 ottobre 2006²⁷ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC), al fine di consentire lo scambio di informazioni tra le competenti autorità cantonali in merito al versamento di prestazioni complementari. Il servizio competente dovrà informare i servizi cantonali di migrazione se uno straniero senza attività lucrativa percepisce prestazioni complementari. In tal modo è garantita la possibilità di revocare il permesso di dimora a queste persone. L'UFM informerà tempestivamente le autorità cantonali competenti dell'entrata in vigore delle nuove basi legali, emanando istruzioni o circolari in merito alle novità. La procedura di consultazione

²⁶ In questo contesto, il Tribunale federale ha illustrato, nella sua sentenza del 10 apr. 2014 (2C_390/2013), indizi concreti della perdita della qualità di lavoratore. L'UFM aveva fatto ricorso dinanzi al Tribunale federale contro la sentenza del Tribunale cantonale vedese. Rimandiamo inoltre alla sentenza del Tribunale federale del 27 mag. 2014 (2C_412/2014) in cui sono elencati i criteri per il ritiro del permesso in caso di disoccupazione.

²⁷ RS 831.30

concernente il progetto è stata avviata il 2 luglio 2014 e si protrarrà fino al 22 ottobre 2014²⁸.

Il Consiglio federale riconosce la necessità d'intervenire per quanto riguarda la disciplina delle conseguenze di una disoccupazione sul diritto di soggiorno. Grazie al pacchetto di legge, la situazione giuridica dovrebbe essere chiarita.

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.

A fronte della crescente importanza politica assunta dall'ALC negli ultimi anni e del profondo mutamento della situazione politica introdotto dall'accettazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa, il Consiglio federale verifica se la Sezione Libera circolazione delle persone dell'UFM dispone di risorse di personale sufficienti per svolgere le proprie mansioni.

²⁸ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive in corso > Dipartimento federale di giustizia e polizia

